

АКАДЕМИЯ ГУМАНИТАРНЫХ НАУК

М.Л. Калужский, А.Р. Сараев

Экономика Западной Сибири:

Омская область

*Рекомендовано Учебно-методическим объединением вузов
Российской Федерации по образованию в области международных
отношений в качестве учебного пособия для студентов вузов,
обучающихся по специальности "Регионоведение"*

ОМСК - 1999

УДК 332 (571.13)
ББК 65.01 (2Р-40м) я73
Э40

Рецензенты:

*кафедра "Основы экономической теории" факультета гуманитарного образования
Омского государственного технического университета и профессор, д.э.н.
П.Е.Стрелец*

*Институт экономики и организации промышленного производства Сибирского от-
деления Российской академии наук и академик В.В.Кулешов*

Калужский М.Л., Сараев А.Р.

Э40 Экономика Западной Сибири: Омская область. – Омск: ОмГТУ, 1999. – Деп.
в ИНИОН РАН 06.05.1999 г. – № 54582, 54583.

В учебном пособии раскрываются вопросы функционирования региональной экономики Омской области как неотъемлемой части хозяйственного комплекса Западной Сибири, анализируются формы и методы государственного регулирования, приводятся конкретные примеры из экономической практики. Широкое использование нормативно-правовых документов и статистических данных позволяет получить чёткое представление об экономических процессах, протекающих в Омской области.

Учебное пособие охватывает как вопросы, относящиеся непосредственно к преподаванию дисциплины "Региональная экономика", так и целого ряда смежных дисциплин. Книга рассчитана на студентов и преподавателей вузов, практических работников органов государственного и муниципального управления, предприятий и организаций Омской области.

ББК 65.01 (2Р-40м) я73

© Калужский М.Л., Сараев А.Р., 1999

ОГЛАВЛЕНИЕ:

Предисловие	6
Введение	10
Методические рекомендации по работе с пособием	12
Глава I. Теоретические основы предмета "Региональная экономика"	17
§ 1. Предмет, методология и задачи дисциплины	17
§ 2. Природные ресурсы Российской Федерации	25
§ 3. Размещение производительных сил в Российской Федерации	34
§ 4. Региональная политика в Российской Федерации	43
§ 5. Бюджетные отношения в Российской Федерации	52
§ 6. Налоговая система Российской Федерации	61
Глава II. Территориальные особенности Омской области	71
§ 1. Омская область – часть Западно-Сибирского экономического района	71
§ 2. Природно-климатические условия и ресурсы	80
§ 3. Демографические процессы	89
§ 4. Экономическая история	97
§ 5. Экологическая ситуация	105
§ 6. Политико-экономические особенности	114
Глава III. Размещение производительных сил в Омской области	124
§ 1. Экономико-географическое положение	124
§ 2. Трудовые ресурсы	132
§ 3. Промышленное производство	141
§ 4. Структура внешнеэкономических связей	150
§ 5. Предпринимательская деятельность	159
§ 6. Региональный рейтинг	168
Глава IV. Отраслевая структура экономики Омской области	178
§ 1. Машиностроение и металлообработка	178
§ 2. Сельскохозяйственное производство	187
§ 3. Транспортная инфраструктура	196
§ 4. Химическая и нефтехимическая промышленность	205
§ 5. Топливно-энергетический комплекс	215
§ 6. Пищевая промышленность	224

§ 7. Легкая промышленность	234
§ 8. Торговля и бытовое обслуживание	244
§ 9. Строительная индустрия	253
§ 10. Лесная промышленность	263
Глава V. Институциональные преобразования в Омской области	273
§ 1. Управление собственностью	273
§ 2. Институциональная политика	282
§ 3. Землепользование и землеустройство	291
§ 4. Недропользование	301
§ 5. Плата за природопользование	310
§ 6. Приватизация собственности	319
§ 7. Дорожное строительство	328
Глава VI. Экономическая инфраструктура Омской области	338
§ 1. Региональные интеграционные процессы	338
§ 2. Средства массовой информации	347
§ 3. Связь, коммуникации, информационные сети	356
§ 4. Подготовка и переподготовка кадров	366
§ 5. Страховая деятельность	375
§ 6. Рекреационный потенциал и развитие туризма	384
Глава VII. Макроэкономическое регулирование в Омской области	393
§ 1. Структурная политика	393
§ 2. Инвестиционная политика	402
§ 3. Стимулирование инвестиций	411
§ 4. Инновационная политика	420
§ 5. Региональные программы и проекты	429
§ 6. Государственное регулирование в промышленности	437
§ 7. Процедура банкротства предприятий	447
§ 8. Финансово-промышленные объединения	456
Глава VIII. Государственное управление и самоуправление	466
§ 1. Государственное управление	466
§ 2. Законодательная деятельность	475
§ 3. Судебная система	484
§ 4. Местное самоуправление	493
§ 5. Структура городского самоуправления г. Омска	502

Глава IX. Бюджетные отношения в Омской области	512
§ 1. Формирование регионального бюджета	512
§ 2. Региональная бюджетная политика	520
§ 3. Формирование местных бюджетов	529
§ 4. Региональная налоговая политика	538
§ 5. Контроль за исполнением бюджетов	547
Глава X. Региональные финансы Омской области	557
§ 1. Структура региональных финансов	557
§ 2. Рынок ценных бумаг	565
§ 3. Региональные ценные бумаги	574
§ 4. Банковская система	583
§ 5. Финансы предприятий	593
§ 6. Финансы населения	602
Глава XI. Социально-экономическая политика в Омской области	612
§ 1. Ценовая политика и ценообразование	612
§ 2. Основные направления социальной политики	620
§ 3. Социальная инфраструктура	629
§ 4. Жилищная политика	639
§ 5. Реформа жилищно-коммунального хозяйства	647
§ 6. Система здравоохранения	657
§ 7. Система пенсионного обеспечения	666
Заключение	676
Библиографический список	678
Предметный указатель	681
Глоссарий	683
Приложение	692

Предисловие

За последнее десятилетие в экономике Омской области произошли существенные изменения. Кардинально реформирована социальная инфраструктура, методы рыночного регулирования окончательно утвердились в практике государственного управления. Разумеется, сегодняшние экономические проблемы зачастую заслоняют те достижения, которые область достигла за эти годы. И только оглянувшись назад, становится ясно, какой длинный путь к рыночной экономике уже проделан нами.

Очень многое необходимо было предвидеть. Во-первых, будущее энергообеспечения – этого базового элемента экономики. До 30 % электроэнергии мы получали из Казахстана, от Экибастузской ГРЭС. Из 9-ти млн тонн угля, ежегодно используемых нашей областью, семь – завозились из Казахстана. Сильная зависимость от этого региона, обретающего государственный суверенитет, могла пагубно сказаться на экономике области.

А проблемы военно-промышленного комплекса? На оборонных предприятиях Омска и области было занято до 200 тысяч работающих, а вместе с членами их семей эта цифра достигала полумиллиона человек – четвертая часть всего населения области. Можно добавить, что до 1990 года мы завозили на миллиард рублей (в старых ценах) товаров народного потребления, не производившихся на наших предприятиях. Со всей серьезностью встала задача кропотливого налаживания прямых экономических связей с другими регионами.

Западная Сибирь к началу экономических реформ среди одиннадцати экономических регионов России занимала десятое место по производству товаров народного потребления и обеспеченности населения жильем и пятое – по обеспеченности основными непроизводственными фондами, по потреблению товаров и услуг. Внутри региона также существовала заметная дифференциация доходов, жилищной обеспеченности, размеров пенсий и пособий, развития сферы услуг. Но даже самые благополучные регионы, например Тюменская область, не достигали среднереспубликанских стандартов.

Опытные управленцы не могли не учитывать, что Сибирь с ее хроническим отставанием социальной сферы и в силу специфики региона окажется в результате экономической реформы 1992 года в числе наиболее уязвимых. Сибирские территории, запущенные за десятилетия во многих отношениях, отличались глубокой несбалансированностью экономики производства и экономики потребления. Например, с 1970-х годов на территории Западно-Сибирского нефтегазового комплекса соотношение удельного веса производства средств производства и производства предметов потребления выражалось в цифрах 75 % и 24 %, а к 1989 году оно достигло кризисной черты – 92 % и 8 % соответственно.

Распад межреспубликанских связей и резкое снижение централизации управления экономикой требовали поиска путей региональной интеграции, объединения территорий, по крайней мере, сибирских. Поэтому сначала в Москве, затем в ноябре

1990 года в г. Кемерово руководители ряда сибирских территорий пришли к выводу, что пора создать некое объединение, которое координировало бы усилия местных регионов и разумно распоряжалось огромным природным и промышленным потенциалом Сибири, решая вопросы благоприятной для населения социальной политики.

В течение первых месяцев существования к группе энтузиастов межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» присоединились несколько сибирских регионов. В июле 1992 года в Улан-Удэ на очередном Совете были приняты уставные документы, а в январе 1993 года ассоциация была зарегистрирована в Министерстве юстиции России, получив первой из региональных экономических объединений государственный статус.

В начале 1996 года была поставлена задача подписания договора о разграничении предметов ведения между государственными органами управления Российской Федерации и Омской области. Этот документ – реальное воплощение идеи регионализации экономических реформ, когда она сделалась государственной экономической и политической стратегией, можно сказать, доктриной. Подписанием 19 мая 1996 года договора во время визита в Омск Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина завершился первый этап большой работы.

Однако главным итогом последних лет является создание условий для последовательного экономического и социального развития Омской области.

Нам удалось существенно продвинуться вперед во внешнеэкономической деятельности. Активное продвижение военной продукции омских предприятий на внешний рынок позитивно сказалось на структуре внешнеторгового баланса области. Так, наш экспорт за последние четыре года увеличился в два раза (при практически неизменном объеме импорта), причем доля машиностроительной продукции в экспорте возросла в 18 раз. По этому показателю мы вышли на уровень, вдвое превышающий общероссийский.

Сохраняется тенденция роста положительного внешнеторгового баланса. По объему внешней торговли Омская область занимает в Западной Сибири следующее за Кузбассом место. На нашей территории действуют около 300 совместных предприятий с привлечением иностранных инвестиций, из них 15 % – чисто производственных. Создана необходимая инфраструктура, обслуживающая хозяйствующих субъектов, осуществляющих внешнеторговые операции.

Ряд выгодных контрактов на поставку современных видов военной техники, заключенных омскими оборонными предприятиями в последнее время – это несомненный успех. Однако мы ясно осознаем, что уменьшение оборонного государственного заказа и жесткая конкуренция на международном рынке вооружений не позволят в будущем сохранить статус Омска как «оружейной кузницы».

Лидерами нашего экспорта являются предприятия нефтехимического комплекса. На Западную Сибирь приходится 75 % общероссийского объема добычи нефти и 90 % природного газа. По самым скромным оценкам оборудование нефтегазодобывающих предприятий изношено на 50-70 %, до 40 % эксплуатируемого оборудования – им-

портного производства. Поэтому первыми в России мы разработали региональную программу «Конверсия» и приступили к ее реализации, ориентируясь главным образом на потребности соседей по региону.

Казалось бы, идея использования потенциала оборонных предприятий Западно-Сибирского региона и сложившегося научного потенциала для создания импортозамещающего нефтегазового оборудования очевидна. Однако скольких усилий стоило добиться признания продуктивности этой идеи на федеральном уровне и преодолеть инертность директорского корпуса ВПК на местном, областном уровне. Сегодня наша программа «СибВПКнефтегаз-2000» приобрела статус межрегиональной, вошла отдельным блоком в федеральную программу «Сибирь», 72 ее проекта включены в федеральную программу «Топливо и энергия».

Хорошим примером привлечения солидного инвестора стала реализация программы газификации Омской области при участии РАО «Газпром», соглашение с которым было подписано администрацией в феврале 1997 года. Наши договоренности предполагают крупные инвестиции партнера – порядка 50 % общего объема работ. Мы, со своей стороны, прорабатываем и осуществляем схемы финансирования строительства с привлечением кредитных ресурсов, собственных средств предприятий и населения, а также через прямые поставки продукции предприятий оборонного и агропромышленного комплексов.

Переориентация энергопроизводителей областного центра на использование природного газа (уже ведется реконструкция городских ТЭЦ-4, ТЭЦ-5, котельных промышленных предприятий) существенно снизит энергетическую зависимость области от поставок экибастузского угля, улучшит экологическую обстановку в населенных пунктах, в первую очередь в Омске – стремительно приобретающем черты мегаполиса.

Нас часто упрекали в неэффективности кредитования и чрезмерном дотировании сельскохозяйственного производства. Действительно, финансовая поддержка агропромышленного комплекса составляет ощутимую долю в составе расходов областного бюджета, она в процентном отношении почти в 6 раз превышает аналогичный показатель в федеральном бюджете.

Это не случайно. Мы осознанно шли на затраты, поддерживая сельхозпроизводителей различных форм собственности, так как убеждены, что сельское хозяйство в любом случае сохранит статус базовой отрасли Омской области и в будущем. С другой стороны, прочность уклада жизни селян (а это половина населения области) является гарантией социальной стабильности.

Дальнейшее развитие аграрной реформы будет определяться множеством факторов: осознанием на государственном уровне угрозы продовольственной безопасности России, принятием нового Земельного кодекса, формированием рынка земли. Мы не оставляем усилий повлиять на принятие этих решений, а на региональном уровне – ищем новые пути кредитования сельхозпроизводителей, развиваем сеть машинотехнологических станций, реализуем областную программу «Плодородие».

Сегодня Омская область занимает четвертое место в Российской Федерации по производству мяса, седьмое – по надою молока, девятнадцатое – по производству яиц. Мы в состоянии обеспечить собственные потребности в базовых продуктах питания, по ряду позиций активно конкурируем с импортерами продовольствия из-за рубежа.

Подводя итог сказанному, хочется отметить, что на территории Омской области сегодня сформировалась принципиально новая система государственного регулирования макроэкономических процессов. Современным управленцам уже недостаточно хорошо разбираться в экономической теории. Региону остро необходимы специалисты, обладающие фундаментальной подготовкой именно в сфере региональной экономики.

Тем более, что западно-сибирский регион по своему геополитическому и геоэкономическому положению давно уже стал одним из ключевых регионов Российской Федерации. Поэтому выход в свет учебников такого рода не только свидетельствует об открытости региональной экономики, но и выступает в качестве дополнительного фактора повышения его инвестиционной привлекательности.

Особо следует отметить синтез теории и практики региональной экономики в масштабе федеративного государства. Широкое использование нормативно-правовой и статистической информации позволяет сделать учебное пособие настольной книгой для всех, кто интересуется практическими аспектами функционирования экономики региона и Омской области. Большое внимание уделено здесь деятельности областной администрации по осуществлению программ регионального развития и социальной защиты населения.

Кроме того, следует отметить, что это учебное пособие имеет непреходящее значение для научно-методологического обеспечения деятельности органов государственной власти и управления, руководителей предприятий и организаций. Оно может найти применение и в других регионах, как уже имеющих тесные экономические связи с Омской областью, так и стремящихся к установлению партнёрских отношений.

Надеюсь, что первый в Российской Федерации учебник по экономике Западной Сибири, отнюдь не случайно появившийся в Омской области, способен в перспективе кардинально улучшить качество подготовки наших специалистов, а также поднять высшую школу региона на один уровень с ведущими вузовскими центрами страны.



**Глава Администрации
(Губернатор)
Омской области
Л.К. Полежаев**

Введение

В издательской среде господствует мнение, что учебное пособие - это своего рода учебная монография, т.е. особым образом структурированный текст, который по основным параметрам (содержанию, форме, композиции) отличается от других произведений (научных, справочных и др.). В самом деле, ГОСТ 7.60-90 трактует учебное пособие как "учебное издание, дополняющее или частично (полностью) заменяющее учебник, официально утверждённое в качестве данного вида издания". Поэтому особенно актуальной сегодня стала подготовка специалистов, обладающих знаниями о специфике экономического развития не только страны в целом, но и конкретных регионов. И именно эту задачу преследует данное учебное пособие.

В современных условиях регионализация - это одна из объективных реалий российской действительности. Поэтому сегодня региональная экономика как самостоятельная дисциплина уже перестала ограничиваться описанием размещения производительных сил на территории Российской Федерации. После стремительного разгосударствления российских предприятий уже невозможно стало говорить о существовании в России единой промышленной инфраструктуры, основанной на территориальном разделении труда.

В такой ситуации государственные и региональные интересы зачастую сводятся к контролю за сбором налогов и обеспечению социальных гарантий. Именно эти интересы лежат в основе государственного и муниципального регулирования экономики. Произошло смещение приоритетов: если в социалистическом хозяйстве региональная экономика изучала вопросы территориального разделения труда и глобального планирования, то сейчас на первое место вышли вопросы региональной налоговой и бюджетной политики, инвестиционные и социальные процессы и т.д. Причем вопросы территориального разделения труда, если не потеряли актуальность вовсе, то во всяком случае переместились с уровня государственной экономической политики на уровень экономической политики самих субъектов хозяйствования.

Вообще же, если говорить об иерархии экономических интересов в Российской Федерации на современном этапе, можно выделить пять основных уровней экономической политики:

- **государственный уровень** (политика федерального центра);
- **региональный уровень** (политика субъектов Федерации);
- **территориальный уровень** (политика органов местного самоуправления);
- **корпоративный уровень** (политика хозяйствующих субъектов);
- **индивидуальный уровень** (поведение конкретных индивидуумов).

Отсюда следует существующее в современной экономической науке деление изучаемых дисциплин:

- макроэкономика;
- региональная экономика (или экономика регионов);
- муниципальное управление¹;
- экономика предприятий;
- экономическое поведение потребителей.

В данном же случае предпринята попытка проиллюстрировать региональную экономическую политику федерального центра и экономическую политику органов управления конкретного субъекта Федерации - Омской области. Причем речь идет не

¹ после принятия Налогового кодекса РФ этот уровень постепенно утрачивает самостоятельное значение, сливаясь с уровнем регионального управления.

о противопоставлении или сопоставлении, а о том, как функционирует экономика Омской области на фоне общероссийских экономических процессов. Это - попытка показать на примере отдельного субъекта Федерации влияние экономических решений федерального центра на внутрирегиональное развитие и развитие экономических реформ в условиях, определенных нормами российского законодательства.

В учебном пособии широко освещаются вопросы, традиционно относимые к другим дисциплинам: "государственное и муниципальное управление", "право", "социальная работа", "финансы и кредит" и т.д. Однако в данном случае все социально-экономические процессы рассматриваются с точки зрения непосредственного функционирования экономики Западной Сибири и Омской области.

Есть и другая причина такого подхода - практически полное отсутствие учебно-методических пособий, освещающих региональные аспекты социально-экономической жизни области. За основу при подготовке пособия взяты учебные курсы по дисциплинам "Региональная экономика" и "Экономика Западной Сибири", разработанные и читаемые авторами в ОмГУ и ОмГАУ.

У этого пособия существует и прикладное значение - оно призвано стать дополнительным справочным изданием для сотрудников органов регионального управления. Сегодня в Омской области, как и в других субъектах Федерации, практически полностью отсутствует специальная экономическая литература, обобщающая опыт регионального экономического развития и приоритеты региональной политики. Такая литература сегодня востребована и, в этом ключе, выход издания именно в Омской области лишний раз свидетельствует о внимании, уделяемом областной администрацией вопросам подготовки региональных управленческих кадров.

В заключение хочется поблагодарить Администрацию и Законодательное Собрание Омской области, Администрацию г. Омска, а также ООО "ГарантЭнтерпрайз" за информационно-методическое содействие и помощь, оказанные при составлении учебного пособия.

М. Калужский (1999 г.)

Методические рекомендации по работе с пособием

При изучении дисциплин "Региональная экономика" и "Экономика Западной Сибири" необходимо отталкиваться от того факта, что структура российской экономики в процессе рыночных подверглась коренной реорганизации. Многие полномочия по управлению экономикой плановыми методами государство или совсем сложило с себя или передало на региональный уровень.

Внутри России активно идет процесс формирования региональных экономических конгломератов рыночной природы. Поэтому неизбежно на уровне отдельных субъектов Федерации вырабатываются новая региональная политика и региональная стратегия, основные положения которых нужно знать каждому экономисту.

Сегодня особенно важен дифференцированный подход к решению задач социально-экономического развития регионов в зависимости от возможностей и конкретных особенностей. Лишь максимально полный учет природных, демографических, правовых и иных факторов развития территорий дает возможность эффективно решать стоящие перед регионами России задачи. Необходимо получить четкое представление о нормативно-правовой базе, природно-ресурсном потенциале, трудовых ресурсах, общих принципах и приоритетах региональной экономической политики в Западной Сибири и Омской области.

Важным требованием к студентам является самостоятельное изучение учебного пособия, обязательное осмысление принципов функционирования экономики территорий. При изучении каждой главы следует не только внимательно прочесть текст и выделить главные положения, но и кратко ответить на контрольные вопросы. Особое внимание следует обратить на определения отдельных научных положений, знание и понимание которых требуются от студента обязательно – сущности регионального управления, знания методов исследования, особенностей размещения производительных сил, принципов экономического районирования, формирования региональной бюджетной политики и т.д.

При работе с учебным пособием особое значение для студентов приобретает сопоставление особенностей государственной и региональной политики в рамках отдельных территорий. Это связано с тем, что в рыночной системе хозяйствования региональное управление неизбежно переносит акцент при изучении дисциплины на изучение экономики государственного сектора и бюджетные вопросы.

Причина такого положения заключается в организационной независимости хозяйствующих субъектов и ограничении государственного регулирования сферой сбора и распределения бюджетных доходов. Так, например, план лекционного курса при изучении экономического района может включать следующие последовательно излагаемые вопросы:

1. Место западносибирского экономического района в хозяйственном комплексе страны.
2. Экономическая оценка природных условий и ресурсов Омской области.
3. Особенности экономико-географического положения Омской области.
4. Характеристика населения и трудовых ресурсов Омской области.
5. Внутрорегиональная экономическая политика.
6. Развитие и размещение основных отраслей экономики Омской области.
7. Основные направления развития региона в условиях рыночных отношений.
8. Бюджетные отношения на территории Омской области.
9. Финансовые институты и их деятельность в Омской области.
10. Социальное развитие и социальная инфраструктура региона.

Практика показывает, что если студенты запоминают множество фактов, не увязывая их в одну стройную систему знаний, то учебный материал быстро забывается. Самостоятельная работа с контрольными вопросами способствует осознанному изучению дисциплины, помогает отобрать основной материал и приобрести навыки экономического анализа. Глубоко усвоить учебный материал в таком контексте означает умение разбираться в процессах, протекающих на территории региона, правильно обосновывать теоретические положения курса.

Большое значение для самостоятельного изучения учебного пособия имеет сравнительный анализ различных субъектов Федерации. Сравнения способствуют сознательному и более глубокому изучению учебного материала. Особенно важно установить черты сходства или различия в географическом положении, природных условиях и ресурсах, производственной структуре и экономической политике отдельных субъектов Федерации. При сопоставлении данных рекомендуется делать выводы о сходстве и различии и объяснять их причины.

Большое место в учебном пособии занимают экономико-статистические показатели, дающие возможность разобраться в экономической жизни региона, что особенно важно для студентов экономических специальностей. Следует иметь в виду, что заучивание цифровых показателей не может служить самоцелью. Цифровые данные являются лишь объективными критериями, иллюстрирующими развитие отдельных экономических процессов.

Цифровые данные в пособии приводятся с целью выработки у студентов навыков самостоятельной работы с источниками, но никак не для механического заучивания. То же самое можно сказать и о широком использовании нормативно-правовых документов.

Поэтому при изучении отдельных глав учебного пособия перед студентами стоит задача получения общего представления, как на территории Западной Сибири (и Омской области в частности) развиваются те или иные экономические процессы. Особое внимание уделено здесь не только стройности теоретических построений, но и тем практическим навыкам и умениям, которые должны выработать студенты в процессе изучения дисциплины для последующего применения на территории региона.

В *главе I "Теоретические основы предмета "Региональная экономика"* следует обратить особое внимание на условия функционирования экономики, сложившиеся в Российской Федерации в настоящий момент: ресурсный потенциал, региональную политику федерального центра, структуру промышленного производства, бюджетное устройство и т.д. Эта глава носит вводный характер.

Ее цель - кратко охарактеризовать экономические условия в стране, на фоне которых функционируют экономики отдельных субъектов Российской Федерации. Особое внимание рекомендуется обратить на определение научной дисциплины, предмет исследования на современном этапе, его методы и основные задачи.

В *главе II "Территориальные особенности Омской области"* показываются объективные факторы внешнего характера, влияющие на функционирование экономики Омской области. Речь идет о так называемых "исходных данных", т.е. о тех неэкономических категориях, которые во многом определяют экономический потенциал территории.

В процессе изучения этой главы студент должен усвоить сущность экономической оценки природных ресурсов и размещение основных природных ресурсов на территории Омской области. Необходимо знать административно-территориальное устройство России и сетку современных экономических районов, их рыночную спе-

циализацию и размещение ведущих отраслей хозяйства Западной Сибири, а также основные территориально-производственные комплексы.

Глава III "Размещение производительных сил в Омской области" включает в себя параграфы, раскрывающие особенности и тенденции развития производительных сил на территории Омской области в контексте общероссийской действительности. Широко используются статистические показатели и материалы региональных программ экономического развития, предоставленные Администрацией Омской области. В ходе изучения главы студент должен получить ясное представление о состоянии промышленного производства в Омской области об общих показателях его деятельности.

Глава IV "Отраслевая структура экономики Омской области" содержит анализ развития и размещения важнейших отраслей промышленности Омской области. В учебном пособии подробно рассмотрены лишь те отрасли, которые занимают доминирующее положение в экономике региона. В процессе изучения этой главы студент должен усвоить структуру местной промышленности, знать особенности государственной политики в каждой отрасли, а также понимать приоритеты региональной экономической политики.

Глава V "Институциональные преобразования в Омской области" раскрывает особенности региональной политики в сфере управления собственностью и развития ресурсной базы. Подробно раскрываются особенности институциональной политики региональных органов власти, правового и налогового регулирования землепользования, природопользования и недропользования в Омской области.

Отдельно рассмотрены вопросы дорожного строительства и содержания дорог государственного значения. После изучения главы студент должен получить представление о ходе приватизации государственного и муниципального имущества Омской области, основных нормативно-правовых документах и приоритетах регионального управления в этой сфере.

В **главе VI "Экономическая инфраструктура Омской области"** показана инфраструктура, обеспечивающая функционирование экономики области, раскрываются перспективы ее развития. Особое внимание уделяется вопросам реорганизации и перехода к рыночным отношениям в ходе реформирования региональной экономики. После изучения этой главы студент должен получить наглядное представление о состоянии экономической инфраструктуры Омской области. Виды экономической деятельности, рассмотренные в этой главе, не определяют экономический потенциал региона, однако без развития этой сферы трудно говорить о региональном развитии.

Глава VII "Макроэкономическое регулирование в Омской области" отражает деятельность Администрации Омской области в сфере макроэкономического регулирования. На конкретных примерах раскрываются приоритеты структурной, инвестиционной и инновационной политики органов регионального управления. Впервые в учебной литературе дана структурная схема долгосрочных программ регионального развития на территории региона. Подразумевается, что в результате изучения этой главы студент должен свободно ориентироваться в вопросах государственного регулирования промышленного производства, специфике финансово-промышленных объединений на территории области, усвоить структурную схему региональных экономических программ.

Глава VIII "Государственное управление и самоуправление" носит вводный характер и предназначена для ознакомления студентов с системой государственного управления в экономическом ракурсе. Эта глава органично дополняет и расширяет рамки традиционной дисциплины "Государственное и муниципальное управление".

Подробно рассматривается схема городского самоуправления в Омской области. В ходе изучения этой главы студент должен усвоить структуру государственного и муниципального управления на территории Омской области, свободно ориентироваться в основополагающих нормативно-правовых актах.

В главе IX "**Бюджетные отношения в Омской области**" раскрывает особенности формирования регионального и местных бюджетов на территории Омской области, приоритеты бюджетной политики на разных уровнях государственного управления, взаимоотношения между бюджетами разных уровней и т.д. Особое внимание уделяется вопросам налогообложения субъектов хозяйствования и осуществления бюджетного контроля.

В ходе изучения этой главы студент должен усвоить экономическое содержание и сущность регионального и местных бюджетов, их роль в региональной экономике области. Отдельно рассматривается региональная специфика фискальной политики и деятельность органов финансового контроля.

Глава X "**Региональные финансы Омской области**" охватывает весь спектр вопросов, относящихся к формированию, циркуляции и распределению региональных финансов. Изложение материала идет по двум направлениям. Во-первых, рассматривается опыт привлечения финансовых ресурсов для развития экономики через механизмы рынка ценных бумаг. И, во-вторых, широко освещаются вопросы платежеспособности основных держателей финансов - населения и предприятий Омской области.

Глава XI "**Социально-экономическая политика в Омской области**" посвящена главной цели любого регионального управления на уровне субъекта Федерации - обеспечению социально-экономического благополучия населения. Подробно рассматриваются особенности обеспечения гарантируемых государством социальных гарантий, приоритеты социальной политики Администрации Омской области, а также состояние социальной инфраструктуры.

В ходе изучения этой главы студент должен свободно ориентироваться в вопросах региональной социальной политики, получить ясное представление о социальной инфраструктуре и ходе жилищной реформы на территории Омской области. Таким образом, учебное пособие достаточно органично охватывает все вопросы регионального экономического развития, включая и те, которые традиционно остаются за рамками дисциплины "Региональная экономика".

При составлении этого пособия авторы не ставили перед собой задачу подготовки полноценной теоретической монографии. Скорее наоборот - пособие призвано служить прикладным материалом для самостоятельной работы студентов экономических специальностей, обучающихся в вузах Омской области. Поэтому в учебном пособии подробно рассмотрены лишь те отрасли, которые занимают доминирующее положение в экономике Омской области.

Главная методологическая особенность пособия заключена в его практической направленности, попытке объединить теоретическое изучение дисциплины "Региональная экономика" с непосредственной отработкой студентами конкретных навыков и умений по анализу экономических процессов в Российской Федерации на примерах Омской области.

Подразумевается, что студенты будут самостоятельно работать с пособием во время учебных занятий. Тогда как роль преподавателя сведется к выполнению координирующих и контрольных функций. Контрольные вопросы, представленные в конце каждого параграфа, ориентируют учащихся именно на такую работу в процессе изучения дисциплины.

Такая методика преподавания успешно прошла апробацию и широко применяется в настоящий момент на факультете гуманитарного образования Омского государственного аграрного университета. Авторы попытались создать учебное пособие нового типа, широко использующее статистические и нормативно-правовые источники. Время покажет насколько такой подход приживется в региональной экономической науке и практике.

Глава I. Теоретические основы предмета "Региональная экономика"

§ 1. ПРЕДМЕТ, МЕТОДОЛОГИЯ И ЗАДАЧИ ДИСЦИПЛИНЫ

Под понятием "регион" обычно понимается часть территории страны, имеющая сходные природные, социально-экономические, общественно-политические условия и определенную степень внутреннего единства, которая отличают ее от других частей страны. В такой трактовке речь в первую очередь идет о регионах социально-экономических (помимо них есть регионы, например, природные, природно-хозяйственные и т.д.). В данном случае под термином "регионы Российской Федерации" подразумевается традиционное понятие, обозначающее экономические районы страны и, в первую очередь, Западно-Сибирский экономический район. Следует сразу отметить, что отличие курса экономики региона от региональной экономики заключается в следующем:

Экономика региона - это экономическая география, описывающая экономику с точки зрения наличия субъектов предпринимательства, хозяйственных единиц и их экономического потенциала.

Региональная экономика - это наука о проявлении наиболее существенных экономических отношений в рамках определенной территории. В каком-то смысле региональной экономикой можно назвать экономику всей России.

Под **территорией** подразумевается ограниченное территориально-административное образование. Иначе говоря, в нашем курсе территория совпадает с административно-территориальной единицей – Омской областью.

Предметом **региональной экономики** является изучение:

- размещения производительных сил и социально-экономического развития регионов;
- особенностей проявления экономических закономерностей в связи со спецификой конкретного региона;
- размещения важнейших природно-экономических, демографических и экологических особенностей территорий;
- бюджетной, налоговой и финансово-банковской системы региона;
- межрегиональных, внутрирегиональных и межгосударственных экономических связей.

Другими словами, важная составляющая предмета исследований региональной экономики - изучение территориального аспекта общественного воспроизводства. При этом, как научная область знаний, региональная экономика включает в себя:

- исследование закономерностей размещения производительных сил и социальной инфраструктуры в рамках конкретной территории;
- анализ, прогнозирование и обоснование региональной экономической политики с учетом общей стратегии социально-экономического развития и экологических требований;
- изучение экономики регионов и межрегиональных экономических образований, а также территориальной организации хозяйства.

Вместе с тем региональная экономика изучает природно-ресурсный потенциал регионов Российской Федерации, население, трудовые ресурсы и современные демографические проблемы территорий; анализирует стартовый уровень экономики отдельных регионов, выявляет основные факторы размещения производительных сил, развития инфраструктуры хозяйства и определяет пути ее рационализации. Кроме

этого, региональная экономика исследует экономические связи регионов России со странами ближнего и дальнего зарубежья.

В условиях суверенизации республик и районов, входящих в состав Российской Федерации, центр тяжести региональных исследований переносится на проблемы социального и экономического развития суверенных республик и регионов. Региональная экономика вырабатывает концепции социально-экономического развития в регионах, отработывает экономические рычаги воздействия на размещение инвестиций и стимулирование регионального развития.

Предмет региональной экономики включает также изучение региональных финансово-кредитных отношений, развития страхования экономических рисков и процессов формирования региональных рынков. Все решения о реформировании экономики принимаются сегодня в Москве, но осуществляются по всей России, и уже, поэтому возрастает роль регионов и самого понятия "регионализация". Поэтому сама регионализация - это признак демократии, и мы дальше подробно остановимся на том, что демократия - неотъемлемое условие рыночных отношений. С другой стороны, регионализация всегда таит в себе опасность сепаратизма.

Поэтому подготовка специалистов-регионоведов высшей квалификации основывается на изучении региональной экономики — единственной научной дисциплины в системе экономических знаний, которая занимается конкретной территорией. При этом следует иметь в виду, что вся экономическая деятельность, включая финансово-банковскую и экспертно-аналитическую, протекает на конкретной территории, особенности которой, ресурсный потенциал, структуру хозяйства и уровень развития специалист-регионовед обязан знать досконально.

Таким образом, **региональная экономика — это сфера научных знаний о развитии и размещении производительных сил, социально-экономических процессах на территории регионов и их связи с природно-экологическими условиями.** При изучении регионов необходимо глубокое понимание современной экономической ситуации в них.

Для успешного проведения экономических реформ особенно важно сохранение единого экономического пространства и общих принципов функционирования рынка на всей территории России. Известно, что при вхождении в рынок все регионы России испытывают кризис, идет процесс ломки структуры экономики, часто очень болезненный. Проявляется дезинтеграция экономического пространства, разрыв связей между регионами и суверенными государствами - республиками бывшего Союза, экономика которых была тесно интегрирована с Россией.

При этом важной стороной региональной политики является разграничение компетенции федеральных и региональных органов управления. Каждый регион в настоящее время имеет разный стартовый уровень вхождения в рынок. Например, Московская и Санкт-Петербургская агломерации провели приватизацию и успешно развивают сферу услуг, приносящую значительные дивиденды.

Однако, внутри даже такого экономически благоприятного региона, каким является Центральный, есть области, где сложилась крайне неблагоприятная обстановка из-за развала связей. Например, это наблюдается в Ивановской области, где идет процесс резкого сокращения преобладающей отрасли — текстильной. При этом обвально растет безработица.

В ряде регионов сложилась неблагоприятная обстановка из-за высокой концентрации конверсионных отраслей оборонного комплекса. Регионы с незавершенными инвестиционными программами имеют ограниченные возможности самообеспечения. Экстремальная ситуация наблюдается в экономике почти всей зоны Севера, во многих

районах Урала, Сибири и Дальнего Востока. Большие трудности испытывают и старые промышленные районы Центра. Не во всех регионах России одинаково продвигается аграрная реформа. Не везде одинакова степень развития инфраструктуры рынка, предпринимательства. Отличаются регионы один от другого степенью развития коммерческих структур, долей внешнеэкономических связей в торговом обороте.

Используя возможности свободного экономического развития, отдельные регионы вырабатывают свои модели экономического поведения. Так, многие регионы с развитым аграрным сектором добиваются высоких закупочных цен, используют бартер в поставках продукции. Регионы, в которых преобладают добывающие отрасли, такие, как газовая, нефтяная, добыча цветных металлов, выходят самостоятельно на внешние рынки. Поэтому в региональной политике очень важны административные и политические меры, которые сдерживали бы экономическое противостояние в регионах.

Важнейшей целью региональной политики федерального центра на современном этапе является рациональное территориальное разделение труда между регионами и стимулирование экономической кооперации. Одна из важнейших задач регионального развития — преодоление различий в уровне жизни населения отдельных регионов. Для выполнения этой задачи огромное значение имеют государственные программы хозяйственного развития отдаленных регионов с учетом уровня их экономического развития, формирование территориально-производственных комплексов на базе уникальных природных богатств территорий. Общие задачи для всех регионов на современном этапе:

- реформирование экономической инфраструктуры,
- преодоление депрессивного состояния отдельных отраслей экономики,
- стимулирование инвестиционных процессов и проведение эффективной бюджетной политики,
- поддержание социальной инфраструктуры и обеспечение занятости населения,
- освоение заброшенных земель, развитие межрегиональных транспортных систем,
- обеспечение экологической безопасности территорий.

К числу новых задач региональной политики следует отнести:

- развитие экспортных и импортозамещающих производств,
- осуществление экономических реформ на местах,
- создание рыночной инфраструктуры,
- приватизацию производства и развитие предпринимательства.

Сегодня многие регионы России проявляют повышенный интерес к созданию свободных экономических зон. Эти зоны служат мощным фактором экономического прогресса и вовлечения Российской Федерации в мировые хозяйственные связи. Экономическую эффективность свободных экономических зон предопределяет льготный налоговый режим, устанавливаемый на их территории.

В таких зонах основное место отводится предприятиям с участием иностранного капитала, продукция которых ориентирована на экспорт, иностранным вкладчикам предоставляются различного рода льготы при уплате подоходного налога. Государство предоставляет свободным экономическим зонам самостоятельность в ведении внешнеторговой деятельности.

Региональная экономика тесно связана с другими научными дисциплинами: "Основами экономических знаний", "Экономической историей", "Статистикой", отраслевыми экономиками, "Экономикой и социологией труда", "Региональным управлением", "Экономической географией" и др. Региональная экономика использует их методы и выводы для собственного развития. И в то же время она обогащает эти дисциплины своими подходами.

Понятия "региональная экономика" не существовало вообще до конца семидесятых годов. Само это понятие не имеет смысла в условиях плановой централизованной системы. Страна была единым социально-экономическим механизмом. Партия указывала, что надо делать и как надо делать. В таких условиях говорить о какой-либо специфике того, что надо делать в рамках регионов, было не только бессмысленно, но даже опасно.

Подразделение I, то есть производство средств производства, довлело над производством предметов потребления. Советскому человеку говорили: вот еще чуть-чуть и все будет хорошо, сейчас надо Америку победить, первыми слетать на Луну, первыми сделать бомбу. А то, что социальная жизнь человека реализуется только в рамках определенной территории, оставалось за кадром.

Иначе говоря, **региональная экономика как наука появляется лишь тогда, когда общество начинает задумываться над реализацией социальных целей.**

А централизованная экономическая политика проявляется тогда, когда она начинает строиться с точки зрения интересов страны в целом, а не с точки зрения интересов каждого региона. Во главе системы стоят Госплан и Госнаб. Вся суть социалистической системы, когда на первом месте стоят функции распределения продуктов производства, строилась не на основе закона стоимости, а на основе субъективных предпочтений государства.

Настоящий взрыв регионализма произошел в пятидесятые годы. Этот взрыв инициировал в начале 60-х годов Никита Сергеевич Хрущев, который почувствовал существующие противоречия. И когда прояснились министерские перегородки, то было принято решение перестроить всю систему народного хозяйства и замкнуть экономику на регион. Но не на один регион, а на группу регионов в рамках отдельного экономического района. Вот тогда появились в рамках Советского Союза первые экономические районы.

Вместо Госплана образовали Всесоюзный Совет Народного Хозяйства (ВСНХ). В него входили совнархозы: западносибирский совнархоз, московский (как всегда отдельно) совнархоз, восточносибирский совнархоз, среднеуральский совнархоз, южно-уральский совнархоз. Страна была разбита на территории, на совнархозы. Роль министерств сузилась, а роль территориальных органов усилилась.

Причем подсознательно преследовались социальные цели, но на поверхности были цели повышения эффективности экономики. В результате резко снизились темпы роста социалистической экономики. И теория высокого роста социалистической экономики, ориентированной на приоритет социальной сферы вдруг начала на практике опровергаться. Темпы прироста резко снизились и капиталистические страны, такие как Япония и Германия, вырвались вперед.

Распределительные отношения - это отношения, построенные, как правило, на субъективизме. Каких-то объективных критериев, по которым что-то делится, бывает мало или не бывает вообще. Понятно, что каждая территория стремилась представить себя как можно хуже. Дело в том, что всегда в любой экономической системе распределительная система останется, но она будет ограничена социальной сферой. Сфера социального обеспечения - это сфера, где господствуют распределительные отношения.

Следующий этап - реформа 1965 года. В шестидесятые годы была реальная возможность смены экономического строя. Реформа шестидесятых годов шла под общим лозунгом развития хозрасчета. Появились такие понятия, как "самоокупаемость" и "самофинансирование". В принципе, это не была реформа экономической системы, а реформа предприятия, через которую собирались выйти на реформу экономической

системы, реформу собственности, а это уже политика. Показателем деятельности предприятия (вместо валового выпуска) становится прибыль, которая делилась на три фонда:

- фонд развития производства;
- фонд материального поощрения;
- фонд социальной культуры предприятий и жилищного строительства.

Предприятия получили самостоятельность для распределения денежных средств. Одним из основных показателей стал не валовой выпуск, а выпуск реализованной продукции. Прежде это приводило к наращиванию объемов затрат любыми средствами. К примеру, дом было выгоднее строить зимой - затраты больше. Было много недостроек, а предприятия получали премии за увеличение объема валовой продукции. Таким образом, понятие региональной экономики объективно существовало всегда, однако как наука региональная экономика сформировалась в 50-х годах.

Как только в экономике появлялись какие-то рыночные тенденции, обязательно вставал вопрос о регионализации. Поэтому неудивительно, что в конце 80-х - в начале 90-х годов проблема регионализации стала в полный рост. Есть науки, в которых есть временные границы, есть науки, которые ограничены рамками каких-то стран. Понятие региональной экономики, в принципе, универсальное. Оно есть практически во всех странах и в зависимости от территориальных условий имеет свою специфику. Но именно в России это понятие наиболее актуально.

Если же говорить о современных региональных исследованиях, то здесь используется целый комплекс научных методов.

Балансовый метод. Этот метод основан на составлении отраслевых и региональных балансов и позволяет адекватно отразить соотношения между отраслями:

- рыночной специализации;
- промежуточными отраслями, обеспечивающими как потребность ведущих отраслей, так и нужды населения,
- отраслями сферы услуг.

Балансы необходимы также для разработки межрегиональных и внутрирегиональных программ развития. Экономические обоснования размещения предприятий (выбор территории для сооружения предприятия, расчеты обеспеченности его сырьем, топливом, энергией, водой, трудовыми и другими ресурсами) — все это составляет содержание балансового метода. Составление отраслевых и региональных балансов позволяет установить уровень комплексного развития региона, наличие в его развитии диспропорций.

Картографический метод. Этот метод основан на использовании географических карт с целью изучения тех показателей, которые плохо поддаются математическому представлению и сопоставлению. Например, при изучении природно-климатических условий (характера почв, наличия водных ресурсов, лесных массивов) в процессе подготовки бизнес-планов по окультуриванию с/х земель. Карта в региональной экономике — источник получения информации о размещении производительных сил и ресурсном потенциале регионов. Она позволяет наглядно представить особенности территории. Благодаря использованию карт, картосхем, картограмм, картодиаграмм легко анализируются не только особенности размещения, но и ресурсный потенциал, характеризующий уровень развития отраслей в экономике региона.

Программно-целевой метод. Этот метод обычно используется в процессе подготовки и реализации региональных программ социального значения. Он включает в себя выполнение следующих этапов:

- определение конечных показателей и временных рамок реализации программы;

- мобилизация имеющихся резервов;
- поэтапное выполнение программных установок.

Классификация региональных программ социального значения производится исходя из их статуса, функциональной направленности и сроков реализации. Сюда можно отнести большинство программ, финансируемых из федерального и местного бюджетов. Например:

- адресную помощь социально незащищенным слоям населения;
- улучшение здоровья населения;
- поддержание достигнутого уровня образования;
- сохранение культурного наследия и т.д.

Метод математического моделирования – применяется обычно в процессе региональных исследований по проблемам размещения производительных сил. Основные направления математического моделирования в региональной экономике:

- моделирование территориальных пропорций развития агломераций;
- сопоставление различных вариантов развития территории;
- разработка моделей оптимизации внешних связей и внутренней инфраструктуры
- ряд других направлений.

Использование математических моделей в экономике позволяет с минимальными затратами труда и времени обрабатывать большие массивы исходных данных, выбирать оптимальные решения в соответствии с поставленной целью. При этом следует иметь в виду, что полученные на ЭВМ результаты нуждаются в правильной интерпретации. Пример: резкая ликвидация убыточных предприятий в сельском хозяйстве может стимулировать развитие остальных хозяйств и привести к росту налоговых поступлений в местный бюджет.

Однако, затраты на социальное обеспечение высвобожденного населения и снижение покупательной способности населения способны только ухудшить ситуацию. Поэтому чаще всего этот метод используется на практике лишь при решении локальных задач оптимизации региональной инфраструктуры. Например, при разработке оптимальных маршрутов городского транспорта.

Индексный метод – предусматривает использование аппарата статистического анализа (исчисление индексов, корреляционный анализ) для изучения динамики и текущего состояния региональной экономики. Обычно он применяется для определения рыночной специализации территорий и планируемой экономической эффективности региональных нововведений. Этот метод основывается на данных государственной статистики и в условиях рыночной экономики постепенно теряет свое значение.

Системный анализ — метод многоуровневого исследования, при котором экономика региона или субрегиона рассматривается в качестве целостной системы. Реализация метода системного анализа предусматривает следующие этапы:

- постановка целей исследования;
- определение внешних и внутренних факторов;
- выявление индикаторов, характеризующих состояние системы;
- изучение динамики поведения системы в разные моменты времени;
- анализ условий внешней среды и процессов в аналогичных системах;
- сопоставление полученных данных с целью многоуровневого анализа системы и подготовки рекомендаций для принятия управленческих решений.

Под многоуровневым анализом поведения системы понимается применение разных схем расчетов и наложение их результатов друг на друга. Иначе говоря, произ-

водственная схема региона выглядит иначе, нежели схема социальной или транспортной инфраструктуры.

Идеальный вариант в любом случае недостижим. Поэтому, чем больше схем (уровней) системного взаимодействия мы учтем, тем достовернее будет полученный результат. Окончательные выводы делаются на основе соизмерения прямых и обратных связей с учетом временной динамики и неизбежных издержек.

Все перечисленные методы исследования региональной экономики тесно связаны между собой. Проблемы размещения производительных сил и развития регионов становятся все более сложными, а отраслевые и территориальные связи — все более трудно управляемыми в условиях рынка.

Коренные изменения в структуре производственных отношений, суверенизация регионов, развитие местного самоуправления, самостоятельность предприятий ставят новые задачи и приоритеты перед региональной экономикой. В условиях рыночных отношений для органов государственного управления на первый план выходят процессы экономического и социального развития административно-территориальных образований. И здесь необходимо детальное изучение природно-ресурсного потенциала, демографических, социальных, экономических и экологических проблем регионов.

Приоритетное направление отдается изучению горизонтальных связей, формирующихся на основе соглашений между странами СНГ, республиками и регионами внутри Российской Федерации, которые в определенной степени влияют на перспективы социально-экономического развития как России в целом, так и отдельных регионов. При этом важнейшими задачами являются реструктуризация экономики регионов, формирование производственных систем межгосударственного и межрайонного значения, создание зон со специальным экономическим режимом и т.п.

Поэтому основным направлением исследований региональной экономики является изучение процессов, влияющих на экономику регионов. К ним можно отнести: совершенствование разделения труда, территориальной организации хозяйственных связей, структурная перестройка экономики, международное сотрудничество в развитии производительных сил отдельных регионов.

В условиях развития рыночных отношений трансформируются такие понятия, как специализация и комплексное развитие хозяйства. Сегодня эти процессы должны не только увеличить вклад каждого региона в улучшение функционирования хозяйственного комплекса Российской Федерации, но и обеспечить наиболее полное удовлетворение интересов населения.

Таким образом, в осмыслении проблем региональной экономики происходит смещение акцента от общих проблем на региональный уровень, к проблемам рационального развития и размещения производительных сил. И здесь необходимо учитывать отраслевые наработки, особенно в базовых отраслях российской экономики. Они могут и должны служить ориентиром для определения приоритетов территориального развития.

Базовым звеном региональных исследований в новых условиях становится не подготовка планово-командных распоряжений, а территориальные прогнозы (схемы) экономического и социального развития. Такие генеральные схемы содержат комплексный прогноз развития территорий для принятия конкретных управленческих решений на местах.

В территориальных схемах экономического и социального развития отражаются региональные проблемы территорий, обусловленные структурной перестройкой экономики и необходимостью поддержания баланса интересов регионов и государ-

ства. Поэтому генеральные схемы отражают основные пути решения региональных проблем общегосударственного и межрегионального характера, включая:

- освоение новых территорий,
- социальные проблемы отстающих и депрессивных районов,
- использование природных ресурсов,
- пути предотвращения или ликвидации крупных экологических кризисов,
- оценка социальных аспектов развития региона в ретроспективный период,
- степень реализации важнейших социальных программ.

Методология прогнозирования развития регионов предусматривает обязательное проведение ретроспективного анализа развития и размещения производительных сил, охватывающего период до 5-10 лет. Для прогноза важную роль имеет также и оценка экономического аспекта национальных отношений, специфических проблем развития автономий и территорий компактного расселения национальных меньшинств.

Генеральная схема содержит анализ проблем занятости населения, миграционных процессов, процессов расселения, факторов современного развития городских и сельских поселений. И, кроме того, включает анализ экологической обстановки в регионах, выделяет зоны с разной степенью загрязненности окружающей среды. Причем, важнейшим направлением экономического анализа является определение влияния рыночной специализации на рациональность использования региональных ресурсов и формирование современной инфраструктуры региона - единого хозяйственного комплекса, выявление территорий ускоренного экономического роста и депрессивных зон.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Дайте определение предмета региональной экономики.
2. Обоснуйте методы, используемые региональной экономикой для анализа территориальной организации хозяйства.
3. Раскройте содержание территориального прогноза (схемы) экономического и социального развития региона.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Игнатов В.Г., Бутов В.И. Регионоведение (методология, политика, экономика, право). - Ростов-на-Дону: ИЦ "Март", 1998.
2. Региональная экономика: Учебник для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. - М.: ЮНИТИ, 1998.
3. Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственоведения. - М.: ИД "Артикул", 1997.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12.12.1993 г.). // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Общероссийский классификатор экономических регионов ОК 024-95 (ОКЭР) (утв. постановлением Госстандарта РФ от 27.12.1995 г. № 640). // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Федеральный закон от 20.07.1995 г. № 115-ФЗ "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 2. ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Наличие природных ресурсов является основным фактором размещения производительных сил в Российской Федерации. Характеристики природных ресурсов определяют потенциал территории, являющийся важным условием благосостояния населения и хозяйственной деятельности регионов. Они включают в себя:

- размеры и конфигурацию территории как особого вида ресурса;
- структуру землепользования;
- стоимостные и качественные характеристики земельных ресурсов, включая оценку агроклиматического потенциала;
- минерально-сырьевые ресурсы с их качественной и количественной оценкой, возможностями освоения и местом в специализации региона;
- биологические, и прежде всего лесные ресурсы, оценку их потенциала для формирования специализации региона;
- водные (в т.ч. гидроэнергетические) ресурсы и оценку их возможностей обеспечить развитие региона;
- рекреационные ресурсы и оценку их возможностей обеспечить развитие специализации региона.

При освоении природных ресурсов формируются крупные промышленные центры, хозяйственные комплексы и экономические районы. Природно-ресурсный потенциал оказывает определяющее влияние на рыночную специализацию регионов и их место в территориальном разделении труда. Размещение, условия добычи и характер использования природных ресурсов влияют на содержание и темпы развития территорий.

Мощный природно-ресурсный потенциал Российской Федерации обеспечивает необходимые объемы потребления и экспорта. Значительная его часть сосредоточена в восточных районах и в малоосвоенных северных районах страны. Так, на восточные районы приходится основная часть разведанных запасов топливно-энергетических ресурсов, древесины, руд цветных и благородных металлов. Тогда как европейская часть страны менее обеспечена ресурсами, особенно топливно-энергетическими, а юг — лесными и водными. Однако здесь находятся основные запасы железных, бокситовых руд и большинство месторождений фосфатного сырья.

В этой ситуации актуальной проблемой становится эффективное природопользование. Особенно большое значение имеет комплексное использование минерального сырья, широкое применение современной технологии добычи и переработки бедных ресурсов, дальнейшее развитие сырьевой базы предприятий добывающей промышленности. Россия находится на первом месте в мире по запасам природного газа, угля, железных руд, ряда цветных и редких металлов, а также земельных, лесных и водных ресурсов.

Приоритетное внимание уделяется расширению минерально-сырьевой базы, повышению эффективности использования запасов полезных ископаемых, ускорению разведки нефтяных и газовых месторождений на территории Западной и Восточной Сибири, европейском Севере (в шельфовой зоне Баренцева моря), в российской части Прикаспийской нефтегазовой провинции и на Дальнем Востоке. Активно проводится разведка месторождений коксующихся и энергетических углей, пригодных для разработки открытым способом, а также промышленное освоение природных ресурсов на континентальном шельфе и в Мировом океане.

Критерии оценки природных запасов. По происхождению и природным свойствам выделяют ресурсы:

- минеральные,
- земельные,
- водные,
- биологические,
- климатические,
- ресурсы природных процессов (солнце, ветер, термальные воды и т.п.).

По принципу исчерпаемости природные ресурсы делят на:

- **исчерпаемые**, в том числе возобновимые (растительность, почвы, вода, животный мир) и невозобновимые (минеральные ресурсы);
- **неисчерпаемые** (энергия солнца, ветра, текучих вод и т.д.).

По экономической классификации природные ресурсы делятся на:

- **ресурсы материального производства**, в том числе промышленности (топливо, металлы, воды, лес) и сельского хозяйства (почва, кормовые растения, промысловые животные);
- **ресурсы непроизводственной сферы**, в том числе прямого потребления (питьевая вода, дикорастущие растения и промысловые животные) и косвенного (например, использование для отдыха зеленых насаждений и водоемов).

По своему хозяйственному значению запасы полезных ископаемых делят на две основные группы:

балансовые (кондиционные) - запасы, удовлетворяющие промышленным требованиям по качеству сырья и по условиям эксплуатации;

забалансовые (некондиционные) - запасы, которые могут быть освоены в дальнейшем (малая мощность залежей, низкое содержания ценного компонента, сложность условий эксплуатации и т.д.).

Залежи полезных ископаемых имеют различную степень изученности. В зависимости от степени разведанности в России запасы подразделяют на четыре категории:

А — детально изученные и разведанные запасы;

В и С₁ — менее разведанные запасы;

С₂ — предварительно оцененные запасы.

Кроме запасов этих категорий, подсчитываемых по отдельным месторождениям, существуют т.н. "**прогнозные запасы**". Суммарные запасы полезных ископаемых территории (включая прогнозные) **называются общегеологическими запасами**.

Минеральные ресурсы делят на три группы по характеру использования:

- **металлорудные** — руды черных, цветных, редких и благородных металлов;
- **нерудные** - апатиты, фосфориты, слюда, графит, асбест, строительное сырье и др.;
- **топливно-энергетические** - природный газ, нефть, уголь, торф, горючие сланцы.

К минеральным топливно-энергетическим ресурсам относятся полезные ископаемые, используемые для производства энергии (жидкое топливо - нефть, газообразное - природный газ, твердое - бурый и каменный уголь). Каждый вид топливного сырья обладает определенной теплотворной способностью. Для сравнения различных видов топлива, а также для общих топливно-энергетических расчетов, составления топливно-энергетических балансов отрасли или региона пользуются следующими единицами:

- тонна условного топлива в угольном эквиваленте (сокращенно ТУТ в уг. экв.); ее теплота сгорания аналогична теплоте сгорания 1 т антрацита;
- тонна условного топлива в нефтяном эквиваленте (ТУТ в нефт. экв.), имеющая теплоту сгорания 1 т нефти.

Минеральные топливно-энергетические ресурсы являются важнейшей составляю-

щей топливно-энергетического баланса – соотношения получения, преобразования и использования (потребления) всех видов энергии: минерального, органического сырья, кинетической энергии водных потоков, приливов, ветра, энергии солнечных лучей, геотермической энергии и др. Экономическая оценка природных ресурсов учитывает множество факторов (экономических, социальных, технических, эколого-географических). При экономической оценке используют следующие параметры:

- масштаб месторождения, определяемый суммарными запасами;
- состав, свойства и условия эксплуатации полезного ископаемого;
- мощность пластов и условия залегания;
- хозяйственное значение;
- годовой объем добычи.

Топливо-энергетические ресурсы среди природных ресурсов имеют сегодня наибольшее значение. Главной особенностью топливно-энергетических ресурсов является неравномерность их размещения на территории страны. Основная часть геологических запасов расположена в восточных районах страны, где сосредоточено 85% запасов природного газа, 65% запасов нефти и 93% запасов угля РФ.

Нефтяные и газовые месторождения. На Россию приходится примерно 1/7 часть мировых запасов нефти. В этом плане она выступает на одном уровне с Мексикой, Венесуэлой, Африкой, а также США и Канадой вместе взятыми. Однако Россия существенно уступает Саудовской Аравии (45,8 млрд. т разведанных запасов), Ирану (13 млрд. т), Кувейту (14 млрд. т), Ираку, ОАЭ. Примерно 70% балансовых запасов нефтяных ресурсов России находится на территории Западной Сибири, более 9% в Уральском экономическом районе, значительны запасы Поволжского и Северного районов, есть нефть на Дальнем Востоке и Северном Кавказе, где также ведется разработка нефтяных месторождений. Разведана нефть в Восточной Сибири.

Природные горючие газы – высокоэкономичное энергетическое топливо, широко применяемое на электростанциях, в черной и цветной металлургии, цементной и стекольной промышленности, при производстве стройматериалов и для коммунально-бытовых нужд. В суммарных мировых запасах природного газа Россия занимает первое место (1/3). Разведанные запасы превышают примерно в 2,5 раза запасы Ирана, которому принадлежит 2 место в мире. Основные запасы природного газа сосредоточены в Западной Сибири - в Ямало-Ненецком АО (80% балансовых запасов России).

Основной компонент природных газов - метан (до 99%), присутствуют также этан, пропан, бутан, изобутан, пентан и более тяжелые газообразные и жидкие углеводороды, нередко они содержат азот, сероводород, гелий, углекислый газ и др. Природные газы встречаются в свободном состоянии, образуя газовые, газоконденсатные и нефтегазовые залежи, а также в растворенном состоянии в нефти и подземных водах.

Западно-Сибирская нефтегазоносная провинция. В пределах Западно-Сибирской низменности разведано 300 нефтяных и газовых месторождений. Наиболее значительные месторождения нефти расположены в Среднеобском нефтяном районе, где выделяются Самотлорское, Усть-Балыкское, Мегионское, Нижневартовское, Соснинско-Советское, Сургутское, Александровское, Федоровское и др. Вторым нефтяным районом Западной Сибири является Шаимско-Красноленинский, который расположен в 500 км к северу от Тюмени (наиболее крупные месторождения — Шаимское и Красноленинское).

Запасы западносибирской нефти характеризуются относительно неглубоким залеганием пластов (до 3 км), высокой концентрацией, относительно несложными условиями бурения скважин. Нефть легкая, малосернистая, характеризуется большим выходом легких фракций и содержанием попутного газа, являющегося ценным хи-

мическим сырьем. По объемам добычи нефти Западная Сибирь занимает первое место в стране.

На территории Западной Сибири расположены запасы природного газа страны. Из них более половины находится на Тюменском Севере в трех газоносных областях. Наиболее крупные месторождения: Уренгойское, Ямбургское, Заполярное, Медвежье, Надымское, Тазовское - в Тазово-Пурпейской газоносной области в Ямало-Ненецком автономном округе.

Березовская газоносная область расположена вблизи Урала, включает Пунгинское, Игримское, Похромское и другие месторождения. В третьей газоносной области, расположенной в Томской области — Васюганской, самыми крупными месторождениями являются Мыльджинское, Лугинецкое и Усть-Сильгинское.

Тимано-Печорская нефтегазоносная провинция охватывает территорию Республики Коми и Ненецкого автономного округа Архангельской области. Большая часть запасов этой провинции размещена в относительно неглубоких (0,8-3,3 км) и хорошо изученных геологических плацах. Здесь открыто более 70 нефтяных, газовых и газоконденсатных месторождений.

Нефть северных месторождений легкая (за искл. нефти Усинского месторождения), малосернистая, парафинистая с высоким содержанием бензиновых фракций. Наиболее крупные месторождения: Усинское, Возейское, Ухтинское, Пашнинское, Харьятинское, Шапкинское и др. Запасы газа находятся в основном на территории Республики Коми. Крупные месторождения газа — Вуктылское, Василковское, Вой-Вожское, Джеболское.

Волго-Уральская нефтегазоносная провинция занимает территорию между Волгой и Уралом и включает территорию Татарстана, Башкортостана, Удмуртской Республики, Саратовскую, Волгоградскую, Самарскую, Астраханскую, Пермскую и южную часть Оренбургской области. Крупнейшие месторождения нефти - Ромашкинское, Альметьевское в Татарстане, Шкаповское, Туймазинское, Ишимбаевское в Башкортостане, Мухановское в Самарской области, Яринское в Пермской области и др. Достоинством этих месторождений является неглубокое залегание нефтеносных горизонтов (от 1,5 до 2,5 км).

Нефть здесь отличается повышенной сернистостью, но содержит большое количество легких углеводов. По сравнению с западносибирской нефтью в ней больше парафина, асфальтенов и смол, что осложняет ее переработку и снижает качество. Себестоимость добычи невысока, так как нефть добывается фонтанным способом. В Оренбургской области разрабатывается Оренбургское газоконденсатное месторождение с переработкой 45 млрд. м³. Осваивается крупное газоконденсатное месторождение и в Астраханской области.

Нефтегазоносные области Северного Кавказа охватывают территорию Краснодарского и Ставропольского краев, Дагестана, Чеченской и Ингушской Республик. Выделяются две нефтегазоносные области: Дагестанская и Грозненская. Грозненская расположена в бассейне реки Терек. Основные месторождения: Малгобекское, Горгорское, Гудермесское. Дагестанская область тянется полосой от побережья Каспийского моря до Минеральных Вод, охватывая территорию Северной Осетии, Дагестана, Чеченской и Ингушской Республик. Важнейшие нефтегазоносные месторождения Дагестана - Махачкалинское, Ачису, Избербашское. Крупнейшее месторождение газа в республике - Дагестанские огни.

В пределах Северо-Западного Кавказа расположены Ставропольская и Краснодарская нефтегазоносные области. В Ставропольском крае крупные месторождения газа - Северо-Ставропольское и Пелагиадинское, в Краснодарском крае - Ленинград-

ское, Майкопское, Староминское и Березанское.

В Восточной Сибири разведано Марковское месторождение нефти. На Дальнем Востоке наиболее крупные месторождения нефти на Сахалине - Эрри, Южная Оха и др. В бассейне реки Вилюя на территории Республики Саха открыто 10 газоконденсатных месторождений (разрабатываются Усть-Вилуйское, Средне-Вилуйское и Мастахское). Большое значение имеют крупные месторождения газа и нефти в шельфовой зоне Баренцева моря: Штокматовское (газ), Приразломное и Песчанозерское (нефть).

Месторождения угля. На Россию приходится почти половина мировых геологических запасов угля. Разведанные запасы угля в России почти в 2 раза больше, чем в Китае, который занимает 1 место в мире по добыче угля (почти 1,2 млрд. т в год). Около 50% балансовых запасов угля приходится на Западную Сибирь, 30% – на Восточную Сибирь, выделяются Дальний Восток (9%), Северный, Северо-Кавказский, Центральный и Уральский экономические районы. Следует заметить, что по геологическим запасам угля Восточная Сибирь более значима, чем любой другой район России. Здесь только два бассейна-гиганта, Тунгусский и Канско-Ачинский, содержат около 3 трлн. т угля (более 50% ресурсов России).

Основные направления промышленного использования угля – производство электроэнергии, металлургического кокса, сжигание в энергетических целях, получение при химической обработке разнообразных (до 300 наименований) продуктов. По степени преобразования органического вещества (углефикации) угли подразделяются на бурые, каменные и антрациты, а по результатам термической реакции - на марки. Маркировка, отражая технологические разновидности углей, используется как основной критерий при промышленном использовании. Антрациты и бурые угли служат топливом и сырьем для химической промышленности. Коксующиеся угли используются в качестве топлива в черной металлургии.

Показателем экономической оценки угольных бассейнов служит себестоимость добычи. Она зависит от способа добычи (шахтного или открытого), структуры и толщины пласта, мощности карьера, качества угля и дальности перевозки. Самая низкая себестоимость добычи углей в Восточной Сибири, самая высокая — в районах Европейского Севера, что объясняется способом добычи угля в этих угольных бассейнах. Открытым способом добываются угли Канско-Ачинского, Кузнецкого, Южно-Якутского, Иркутского бассейнов.

Печорский угольный бассейн расположен в Северном экономическом районе на территории Республики Коми и Ненецкого автономного округа Архангельской области. Общая площадь бассейна составляет 100 тыс. км. Балансовые запасы составляют 210 млрд. т. и отличаются высоким качеством (4-7,8 тыс. ккал). Около 50% запасов приходится на коксующиеся угли. Добыча ведется шахтным способом (глубина залегания ~470 м). Мощность пластов - от 0,7 м до 1 м. 2/3 всех запасов расположено в Интинском, Воркутинском и Варгашорском месторождениях. Условия добычи осложнены подземными водами и вечной мерзлотой. Основными потребителями углей бассейна являются Северный и Северо-Западный районы страны.

Кузнецкий бассейн расположен в Западно-Сибирском экономическом районе на территории Кемеровской области. Площадь бассейна - 70 тыс. км². Балансовые запасы угля - 600 млрд. т. Угли залегают на глубине от 300 до 600 м. Мощность пластов достигает от 6 до 25 м. В бассейне залегают угли различных марок - от бурых до антрацитов, но большая часть запасов приходится на ценные коксующиеся угли. Угли бассейна имеют невысокую зольность (4-16%), низкое содержание серы (0,3-0,65%) и фосфора. Они характеризуются высокой теплотворностью (7-8,5 тыс. ккал). Добыча угля ве-

дается шахтным и открытым способами. Основными потребителями кузнечных углей выступают Урал, Центр, Волго-Вятский экономический район.

Канско-Ачинский буроугольный бассейн расположен на территории Красноярского края Восточно-Сибирского экономического района и в Кемеровской области Западной Сибири. Бассейн тянется вдоль Транссибирской магистрали на 800 км. Общегеологические запасы углей до глубины 600 м составляют 610 млрд. т, до глубины 1800 м - 1200 млрд. т.

Угли бассейна имеют невысокую зольность (8-16%) и теплотворность (2,8-4,6 тыс. ккал). Они содержат большое количество влаги (до 48%), что приводит к быстрому окислению, и обладают способностью самовозгораться. Это не позволяет долго хранить уголь и перевозить его на дальние расстояния. Мощность пластов составляет от 14 до 100 м. Пласты расположены близко к поверхности, что обеспечивает низкую себестоимость добычи.

Основные месторождения: Итатское, Березовское, Боготольское, Назаровское и Ирша-Бородинское. На базе Канско-Ачинского бассейна в рамках территориально-производственного комплекса строится ряд крупных тепловых электростанций.

Южно-Якутский угольный бассейн располагается на территории Республики Саха (Якутия) в Дальневосточном экономическом районе. Балансовые запасы угля здесь составляют 40 млрд. т. Угли высокого качества, в основном коксующиеся. Они характеризуются низким содержанием фосфора и серы, но высокой зольностью (18-20%). Поэтому для использования в металлургии их надо обогащать. Теплотворная способность углей — 8,5 тыс. ккал. Глубина залегания пластов — 300 м. Добыча производится открытым способом. Мощность пластов — 25-27 м. Наиболее крупные месторождения: Нерюнгринское и Чульмаканское.

Помимо угольных баз общероссийского значения ресурсами углей располагают отдельные регионы. Так, в Центральном экономическом районе имеется Подмосковский буроугольный бассейн, на Урале — Кизеловский, Челябинский, Южно-Уральский бассейны, в Восточной Сибири — Иркутский, Минусинский, Улугхемский, Тунгусский, на Дальнем Востоке — Буреинский, Сучанский, Райчихинский, Ленский бассейны. Угли имеются и на острове Сахалин.

Железорудные месторождения. Железорудные ресурсы России представлены бурыми, красными (гематитовыми), магнетитовыми и др. рудами. Имеются запасы как бедных руд, где содержание железа составляет 25-40%, так и богатых с содержанием железа до 68%. Основная часть запасов железных руд находится в европейской части страны. Наиболее разведанные запасы сосредоточены в Центрально-Черноземном, Уральском, Западно-Сибирском и Восточно-Сибирском экономических районах.

В европейской части России крупнейшим является бассейн Курской магнитной аномалии (КМА). Он расположен на территории Белгородской, Курской и Воронежской областей Центрально-Черноземного района, а также Орловской области Центрального района. Бассейн занимает площадь около 180 тыс. км.

Балансовые запасы железных руд составляют около 43,4 млрд. т. и состоят из железистых кварцитов (содержание железа ~32%) и богатых гематитовых руд (содержание железа 56-62%). Глубина залегания - от 30 до 500 м. Добыча ведется в Белгородской и Курской областях на месторождениях Яковлевское, Михайловское, Лебединское и Стойленское. Гидрогеологические условия эксплуатации бассейна сложные, так как руды перекрыты толщей обводненных осадочных пород. Добыча руды осуществляется подземным и открытым способами.

Месторождения Мурманской области и Республики Карелия включают запасы магнетитовых, титаномагнетитовых руд и железистых кварцитов. Руды с невысоким со-

держанием железа (28-32%) хорошо обогащаются. Крупнейшие месторождения в Мурманской области — Ковдорское и Оленегорское, в Карелии — Костомукшское.

Месторождения Урала размещены на территории Свердловской, Пермской, Челябинской и Оренбургской областей. На Северном Урале залежи железной руды сосредоточены в Северной и Богославской группах месторождений, на Среднем Урале — в Тагило-Кушвинской и Качканарской группах, на Южном Урале — в Бакальской и Орско-Халиловской группах месторождений.

Основная часть запасов (70%) сосредоточена в Качканарской группе в Свердловской области, где залегают титаномагнетитовые руды. Они относятся к бедным, но легкообогатимым (~17% железа). Месторождения разрабатываются открытым способом и служат сырьевой базой для металлургических предприятий Среднего Урала. Железорудные ресурсы Урала к настоящему времени значительно выработались, поэтому часть рудного сырья поступает из других районов страны.

В Западной Сибири основные железорудные месторождения расположены в Горной Шории (Кемеровская область) и Горном Алтае (Алтайский край). Их запасы составляют более 1 млрд. т. Руды Горной Шории - магнетитовые. Содержание железа составляет от 40 до 50%. Большая часть запасов сосредоточена в Темиртаусском, Таштагольском, Шалымском и др. месторождениях. Руда добывается открытым и подземным способом и служит сырьевой базой для Кузнецкого металлургического комбината и Западно-Сибирского металлургического завода.

В Западной Сибири месторождения магнетитовых руд выявлены на территории Алтайского края (Инское и Белорецкое месторождения).

В Восточной Сибири месторождения железных руд находятся в Приангарье, Кузнецком Алатау, в Хакасии и в Забайкалье. Их балансовые запасы оцениваются в 4 млрд. т.

В Красноярском крае находится Ангаро-Питский бассейн. Среднее содержание железа в руде достигает здесь 40%. Наиболее крупные месторождения бассейна — Нижне-Ангарское и Ишимбинское. Руды тугоплавкие и сложнообогатимые.

В Иркутской области расположен Ангаро-Илимский бассейн, включающий два месторождения — Коршуновское и Рудногорское. Самоплавкие и легкообогатимые руды отличаются повышенным содержанием окисей магния и кальция. Разрабатываются они открытым способом.

В Красноярском крае расположены крупные месторождения железных руд - Абаканское, Тейское, Ирбинское, Краснокаменское. Имеется ряд месторождений в Читинской областях.

На Дальнем Востоке месторождения железных руд разведаны на юге Хабаровского края, в Амурской области, Приморском крае, в Республике Саха. Около 80% запасов находится в Южно-Алданском и Чаро-Токинском железорудных районах в Южной Якутии. Здесь залегают магнетитовые руды с содержанием железа 41-53% и легкообогатимые железистые кварциты с содержанием железа ~28%. Разрабатываются месторождения открытым способом.

Месторождения руд цветных металлов. Основные запасы руд цветных металлов находятся на территории Урала, Западной и Восточной Сибири, Дальнего Востока и ряда других регионов. Их отличительной особенностью является очень низкий процент содержащегося металла. Поэтому руды почти всех цветных металлов подвергаются обогащению.

Месторождения медных руд. Медь отличается малым содержанием металла в руде (около 1-2%) и часто залегает в сочетании с цинком, свинцом, золотом, серебром. Крупные месторождения медных руд найдены на Урале, Восточной Сибири, Север-

ном Кавказе.

На Урале наиболее крупные месторождения (Дегтярское, Красноуральское, Кировоградское, Ревдинское) находится в Свердловской области. В Челябинской области расположены Карабашское месторождение, в Оренбургской — Гайское и Блявинское. Месторождения меди имеются также в Красноярском крае в Восточной Сибири: Норильское, Талнахское, Октябрьское. В Читинской области находится Удоканское месторождение, на Северном Кавказе в Ставропольском крае — Урупское и Худесское месторождения.

Месторождения никеля и кобальта. Главные месторождения руд никеля находятся на территории Мурманской (Каула), Оренбургской (Буруктаьское) и Челябинской (Черемшанское) областей, Красноярского края (Норильское, Талнахское). Основная масса производимого в России кобальта осуществляется через переработку комплексных руд.

Месторождения олова. Наиболее крупные месторождения России расположены на Дальнем Востоке в районах хребтов Малый Хинган и Сихотэ-Алинь, Южном Приморье и бассейне реки Яны.

Месторождения благородных металлов. Месторождения золота встречаются в виде кварцево-золотоносных жил и в песчаных россыпях. Они разрабатываются в Сибири, на Урале и на Дальнем Востоке. Добыча серебра производится из свинцово-цинковых руд преимущественно в районах Сибири.

Месторождения полиметаллических руд. Полиметаллические свинцово-цинковые руды России сосредоточены в Западной Сибири (Салаирская группа), Восточной Сибири (Нерчинская группа, Горевское месторождение в Красноярском крае, в Республике Тыва) и на Дальнем Востоке (Тетюхинская группа).

Месторождения легких металлов. Ведущая роль в современном промышленном производстве принадлежит алюминию. Для его получения используются три вида сырья — бокситы, нефелины и алуниты.

Бокситы - это осадочная порода, содержащая глинозем, кремний и закись железа. Содержание глинозема в бокситах составляет 40-70%. Месторождения бокситов разведаны на Урале (Североуральское в Свердловской области и Южно-Уральское в Челябинской области), на Северо-Западе (Тихвинское — в Ленинградской области), на Севере (Северо-Онежское — в Архангельской области), а также в Западной Сибири (в Кемеровской области) и Восточной Сибири (Красноярский край и Республика Бурятия).

Богатейшие месторождения нефелинов расположены в Мурманской области (Хибинское), Западной Сибири (Кия-Шелтырское месторождение в Кемеровской области), в ряде районов Восточной Сибири (Иркутская область и Республика Бурятия).

В Западной Сибири разрабатываются месторождения алунитов.

Месторождения нерудных полезных ископаемых. Нерудные полезные ископаемые представлены месторождениями фосфоритов, апатитов, серы, калийных и каменных солей, песчаников, известняков, глин, а также - графита, асбеста, слюды, мрамора, кварца и др.

Фосфориты и апатиты служат сырьем для производства фосфорных удобрений. Крупнейшее месторождение апатитов (Хибинское) расположено на Кольском полуострове. Балансовые запасы месторождения составляют 2,7 млрд. т. Добываемые руды служат сырьем для суперфосфатных заводов России.

Месторождения фосфоритов расположены в европейской части России. Крупнейшие из них (Вятско-Камское) находятся в Кировской области, в Московской (Егорьевское), в Курской (Курско-Цигровское), в Брянской (Полпинское) и в Ленин-

градской области (Кингисеппское месторождение). Месторождения фосфоритов находятся также в Чувашии и Башкортостане.

Калийные соли являются сырьем для производства калийных удобрений. Крупнейшее месторождение калийных солей (Верхнекамское) находится в Пермской области на Урале. Балансовые запасы месторождения оцениваются в 21,7 млрд. т.

Сера и серный колчедан применяются при получении серной кислоты. Запасы серы и самородной серы находятся в Самарской области, на Северном Кавказе (в Дагестане) и на Дальнем Востоке (в Хабаровском крае). Добыча серного колчедана производится на Урале.

Месторождения **поваренной соли** разрабатываются на Урале (Верхнекамское в Пермской области и Илецкое в Оренбургской области), в Нижнем Поволжье (Баскунчакское и Эльтонское), в Восточной Сибири (Усольское в Иркутской области) и на Дальнем Востоке (Олскминское в Республике Саха).

Месторождения **слюд** расположены в Республике Карелия и в Мурманской области, на Урале, в северных районах Сибири, а также в Республике Саха на Дальнем Востоке.

Основные промышленные запасы **асбеста** расположены на Урале. Важнейшими месторождениями является Баженовское (в Свердловской области), Кiemбаевское (в Оренбургской области) и Молодежное (в Республике Бурятия). Однако выявленная канцерогенность снижает сферу применения асбеста.

Месторождения **алмазов** находятся в Республике Саха (Якутия). Наибольшее промышленное значение имеют кимберлитовые трубки "Мир", "Айхал", "Удачная", расположенные в среднем течении реки Вилюй. Запасы алмазов имеются в Пермской области. Крупные месторождения алмазов, разведанные в Архангельской области, включают пять алмазных кимберлитовых трубок.

Лесные ресурсы. Лесом покрыто более 40% территории России (760 млн. га), а запасы древесины достигают 30 млрд. м³. Основные запасы леса произрастают на востоке страны (80%). В европейской части находится 20% лесных ресурсов. Наиболее лесистые регионы: Западная и Восточная Сибирь, Дальний Восток, Европейский Север, Урал и Волго-Вятский район.

В лесах России представлено более 1500 видов деревьев и кустарников. Из них хвойные породы составляют 90% запасов. Ценной древесиной обладают хвойные леса Севера, Сибири и Дальнего Востока. Леса являются также источником пушнины, ягод, грибов и дикорастущих лекарственных растений.

Водные ресурсы. Запасы гидроэнергетических ресурсов России оцениваются в 300 млн. кВт*ч. Большая их часть приходится на Сибирь и Дальний Восток. Основные запасы сосредоточены в бассейнах рек Енисея, Лены, Оби, Ангары, Иртыша и Амура. Россия располагает самой разветвленной в мире речной сетью, что создает благоприятные условия для развития речного транспорта. Протяженность судоходных речных путей по рекам России превосходит 450 тыс. км.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Дайте определение природно-ресурсного потенциала России и назовите основные виды ресурсов.
2. Кратко охарактеризуйте ресурсный потенциал Российской Федерации.
3. Проанализируйте роль и место Западно-Сибирского экономического района в ресурсном обеспечении промышленного производства в Российской Федерации.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Гребцова В.Е. *Экономическая и социальная география России: основы теории и практики: Учеб. пособие для вузов.* - Ростов-на-Дону: Феникс, 1997.
2. *Регионы России // CD-ROM – М.: Гарант-парк, 1998.*
3. Шишов С.С. *Экономическая география и регионалистика: Учеб. пособие. / Под ред. Т.Г.Морозовой.* - М.: Финстатинформ, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12.12.1993 г.). // *Справочная правовая система "Гарант".* - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Постановление Правительства РФ от 17.05.1997 г. № 588 "Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации". // *Справочная правовая система "Гарант".* - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Приказ МПР РФ от 09.07.1997 г. № 122 "Об утверждении Положения о порядке учета запасов полезных ископаемых, постановления их на баланс и списания с баланса". // *Справочная правовая система "Гарант".* - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 3. РАЗМЕЩЕНИЕ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНЫХ СИЛ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В условиях развития рыночных отношений проявляются определенные закономерности в размещении производительных сил. Они формируются в результате процессов самоорганизации экономической инфраструктуры нашего государства. В региональной экономике закономерности размещения производительных сил представляют наиболее общие отношения между производительными силами в рамках отдельных территорий.

Важнейшие закономерности размещения производства в условиях рыночных отношений:

- эффективное размещение производства;
- комплексное развитие хозяйства экономических районов;
- территориальное разделение труда между регионами и в пределах их территорий;
- выравнивание уровней социально-экономического развития регионов.

Рациональное размещение производства подразумевает экономию затрат на производство продукции, стремление к размещению на конкретной территории всех стадий производства. Природные ресурсы в различных регионах России отличаются величиной запасов, содержанием полезных компонентов, горно-геологическим условиям залегания.

Большое значение при этом имеют транспортные условия и стоимость перевозок. Поэтому одной из главных задач снижения непроизводственных затрат является сокращение чрезмерно дальних перевозок, приближение материалоемких производств к источникам сырья, а топливно-энергетических - к источникам энергии.

Комплексное развитие экономических районов России. Каждый экономический район России имеет свой особый природно-ресурсный потенциал, своеобразные экономические и социальные условия, которые определяют его экономический профиль. Экономический район представляет собой хозяйственный комплекс, целостную территориальную хозяйственную систему, где ведущая роль должна принадлежать отраслям рыночной специализации. Хозяйство как вид экономических ресурсов в широком понимании и как производственная система со своими разнообразными факторами развития состоит из:

- первичной сферы (сельское, лесное и рыбное хозяйство, т.е. отрасли, непосредственно использующие преимущественно воспроизводимые природные ресурсы);
- вторичной сферы (промышленность и строительство, т.е. отрасли, непосред-

ственно использующие невоспроизводимые и маловоспроизводимые природные ресурсы);

- третичной сферы (сфера услуг, транспорт, связь и др., т.е. отрасли, ориентированные на обслуживание общества).

Экономика региона может быть рассмотрена как сложное сочетание различных отраслевых и территориальных производственных структур. В отраслевой структуре обычно выделяют промышленность, сельское хозяйство, транспорт, строительный комплекс, отрасли непроизводственной сферы. Население при этом рассматривается как производительная сила, трудовые ресурсы и как потребитель продукции и услуг. Его анализ предполагает изучение таких аспектов, как:

- численность, плотность населения и его расселение (включая оценку напряженности ресурсного обеспечения его проживания);
- воспроизводство населения и его миграционную подвижность;
- демографическую, этническую, конфессиональную и социально-профессиональную структуры;
- образ жизни и психологический склад (менталитет) населения.

Территориальная организация промышленности России начала складываться еще в XVIII веке, однако ее современный облик сформировался в XX столетии. На размещение промышленного производства оказывал влияние ряд факторов, среди которых можно выделить сырьевой, топливно-энергетический, транспортный, оборонный, экологический, фактор наличия рабочей силы и др. Каждый из них оказывал и продолжает оказывать свое влияние на структуру в разные периоды времени, оставив след в современной географии промышленности.

Для примера остановимся на влиянии оборонного фактора. Он обусловил размещение в Омской области таких несвойственных территории предприятий машиностроения, как танковый завод (з-д Транспортного машиностроения) и авиационный завод (ПО "Полет"). Многие промышленные предприятия строились с учетом мобилизационного фактора и поэтому имеют часть излишнего для нормального производственного процесса оборудования, дополнительные мощности вспомогательных производств и другие виды деформации производственной структуры.

В последнее время все большее значение приобретают ресурсы, слабо учитываемые в привычных региональных характеристиках. К ним относятся инновационные, инвестиционные, культурные ресурсы, институциональная инфраструктура (биржи, банки, ярмарки, технопарки, бизнес-инкубаторы, фонды и др. финансовые, инновационные и культурные структуры). Оба этих элемента (промышленность и население) вкупе с природными ресурсами тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены. Они образуют сложную систему - территориальный промышленный комплекс (ТПК), через который и проявляется действие региональных факторов предпринимательского климата регионов.

Территориально-производственный комплекс — это пропорционально согласованное сочетание производств и предприятий экономически и технологически связанных отраслей в рамках отдельной территории. Рациональное разделение труда между регионами и в пределах их территорий служит необходимым условием эффективного размещения производства.

При этом регионы имеют различные экономические, природно-ресурсные и исторические условия и особенности, разные уровни экономического развития. Каждый регион формирует свою, присущую только ему рыночную специализацию экономики и через экономические связи обменивается продукцией с другими территориями.

Так, общероссийские металлургические базы в Центральном, Уральском и Запад-

но-Сибирском районах сохраняют свою специализацию и поставляют продукцию на рынок других регионов, как и нефтегазоносные регионы Западной Сибири, Урала, Поволжья, Северного района. В то же время они получают необходимую продукцию из других регионов России. Таким образом, территориальное разделение труда и рациональная рыночная специализация территорий при эффективной организации экономических связей между регионами и внутри них способствует экономическому развитию территорий, расширению производства и повышению его эффективности.

Выравнивание социально-экономического развития регионов. В процессе развития экономики велико значение выравнивания уровней социально-экономического развития регионов страны. При вступлении в рынок отдельные регионы России находятся на разных уровнях экономического развития. Выравнивание уровней социально-экономического развития является важным фактором ускорения темпов развития не только наиболее отсталых территорий, но и страны в целом.

В настоящее время, при общем падении уровня жизни на территории страны, выделяются регионы, которым должно быть уделено внимание правительства России в первую очередь. В этих отсталых регионах могут возникнуть и очаги напряженности, способные дестабилизировать ситуацию во всей России. Поэтому из бюджета страны выделяются дополнительные средства для выравнивания уровней социально-экономического развития этих регионов, составление целевых программ развития.

Объективные закономерности размещения производительных сил действуют не изолированно друг от друга, все они взаимообусловлены. Наряду с закономерностями размещения производительных сил большое значение имеют и принципы размещения — конкретные проявления пространственного распределения производства. Эти принципы можно рассматривать как методы хозяйствования.

Итак, принципы размещения производства в условиях рыночной экономики представляют собой основополагающие положения, которыми руководствуется государство в своей экономической политике. В современном размещении производительных сил на этапе перехода к рыночной экономике приоритет отдается следующим принципам:

- приближению производства к источникам сырья, топлива, энергии и к районам потребления;
- первоочередному освоению и комплексному использованию наиболее эффективных видов природных ресурсов;
- оздоровлению экологической обстановки, принятию эффективных мер по охране природы и рациональному природопользованию;
- использованию экономических выгод международного разделения труда, восстановлению и развитию экономических связей со странами ближнего и дальнего зарубежья.

С учетом принципа приближения производства к источникам сырья, топлива, энергии и к районам потребления решается сегодня проблема сокращения дальних нерациональных перевозок, снижения затрат труда на всех стадиях производства. Хотя нельзя не отметить, что процесс этот проходит во многом стихийно и его следует рассматривать как один из примеров самоорганизации экономики в условиях рыночных отношений.

Особенно актуально и приближение энергоемких производств к источникам топлива и энергии. Например, цветной металлургии (производств алюминия, магния) или отраслей химической промышленности. К источникам сырья приближаются материалоёмкие производства (например, черная металлургия, тяжелое машиностроение). Хотя не всегда это благотворно влияет на отдельные территории.

Так, строительство нефтеперерабатывающих комплексов в сопредельных с Омской областью регионах вкупе с общим снижением цен на нефть привело к тому, что АО "Сибнефть" оказалось не в состоянии платить налоги в г. Омске и перерегистрировалось в Любинском районе Омской области, значительно обескровив городской бюджет. Общая тенденция такова: производство продукции отраслей легкой и пищевой промышленности приближается к районам потребления, а наукоемкие отрасли — к районам, обеспеченным квалифицированными трудовыми ресурсами.

Не менее важен и принцип первоочередного освоения и комплексного использования наиболее эффективных видов природных ресурсов. Для этих целей создаются программно-целевые территориально-производственные комплексы (ТПК), например, Западно-Сибирский ТПК на базе добычи нефти и газа, Оренбургский газопромышленный комплекс, на базе железных руд формируется ТПК КМА, на основе уникальных угольных ресурсов — Канско-Ачинский и Южно-Якутский ТПК.

В этих условиях в регионах остро встают вопросы совершенствования управления природопользованием. Анализ отечественного и зарубежного опыта показывает необходимость комплексного подхода к решению экологических и ресурсных проблем территорий. Учитывая, что экономика бывшего СССР очень сильно интегрирована, в настоящее время особое значение приобретают межправительственные соглашения о взаимных поставках продукции, договоры о выполнении совместных работ по вводу в действие производственных объектов, осуществляемых на долевых началах. Восстановление хозяйственных связей дает возможность выйти из кризиса и успешно осуществлять экономические реформы.

В размещении производительных сил учитываются также и другие принципы. Например, принцип регулирования роста больших городов, активизации развития малых и средних городов и т.д. Каждый этап развития экономики страны имеет свои, присущие данному периоду, принципы размещения производительных сил. Кроме того, в обосновании размещения производства важное место занимают факторы, влияющие на размещение отдельных отраслей, формирование территориальных комплексов различного ранга - экономических районов, зон, внутрирайонных ТПК.

Факторами размещения принято считать совокупность условий для рационального выбора мест размещения хозяйственных объектов, отраслей или конкретной территориальной организации структуры хозяйства региона, экономического района и ТПК.

Все многообразие факторов, оказывающих влияние на размещение производства, можно объединить в родственные группы:

- природные факторы, включающие экономическую оценку отдельных природных условий и ресурсов;
- экономические факторы, включающие мероприятия по охране природы и рациональному природопользованию;
- демографические факторы, включая структуру расселения, обеспеченность отдельных территорий трудовыми ресурсами;
- состояние социальной инфраструктуры.

Большую роль в рациональном размещении производительных сил страны играют также **экономико-географические и экономические факторы.**

При размещении отдельных отраслей промышленности, сельского хозяйства и транспорта, а также в процессе формирования районных пропорций учитывается совокупность всех групп факторов. В то же время отдельно выделяются факторы, влияющие как на размещение производства в отдельных отраслях, так и на формирование территориальных пропорций.

Например, при размещении отдельных отраслей обычно выделяются отрасли, тя-

готеющие к источникам сырья. К таким отраслям относятся отрасли добывающей промышленности: нефтяная, угольная, газовая, добыча железных руд и руд цветных металлов, отрасли лесной промышленности.

К источникам сырья тяготеют и отрасли обрабатывающей промышленности: черная металлургия (особенно ее первичные стадии), производство минеральных удобрений и др. При размещении отраслей добывающей промышленности очень важна экономическая оценка ресурсов: мощность пласта или рудного тела, глубина залегания, размеры запасов, особенно балансовых, качество (содержание железа в железных рудах, нужных компонентов в рудах цветных металлов, калорийность углей, компонентный состав нефти или газа и т.д.).

Вместе с тем, здесь актуален и транспортный фактор, т.е. наличие железных дорог, водных путей, трубопроводов и т.д. При этом учитываются условия использования отдельных видов транспорта, пропускная способность (например, железных дорог), наличие транспортных средств (подвижного состава железных дорог или судов для водных перевозок), их грузоподъемность, а также стоимость перевозок добытого сырья для потребителей.

Важным фактором в добывающей промышленности служит обеспеченность районов добычи электроэнергией. Таким образом, анализируя особенности размещения отраслей добывающей промышленности, следует обращать внимание на всю совокупность факторов при принятии решений о приближении объектов добычи ресурса к сырьевой базе.

Еще более сложную совокупность факторов представляет размещение отраслей обрабатывающей промышленности. Здесь тоже сочетается целый ряд факторов: энергетический, сырьевой, водный, трудовой, транспортный и т.д. В современной экономической литературе, в зависимости от ориентации на тот или иной фактор, отрасли обрабатывающей промышленности принято классифицировать по факторам:

- отрасли сырьевой ориентации,
- отрасли топливно-энергетической ориентации,
- отрасли водо-потребительской ориентации,
- отрасли потребительской ориентации,

а также по ориентации на наличие трудовых ресурсов, особенно наличие высококвалифицированных кадров.

Однако такая классификация основана лишь на одном преобладающем факторе. Регионы России сегодня резко отличаются по основным параметрам социально-экономического развития. На уровне субъектов Федерации различия в душевом произведенном национальном доходе достигают 43 раз, в объемах производства промышленной продукции - 4600 раз, в производстве продукции сельского хозяйства - 60 раз, по обеспеченности транспортными сетями - в сотни раз. Обеспеченность населения личными легковыми автомобилями различается в 17 раз, уровень денежных доходов - в 7 раз и т.д.

Следует учитывать и сложность структуры любой отрасли хозяйства, так как она обуславливается совокупностью целого ряда взаимосвязанных факторов. Поэтому целесообразно составлять несколько вариантов моделей размещения по всем отраслям с учетом совокупности факторов размещения и сравнительной экономической эффективности, выбирая затем наиболее оптимальный вариант. Рассмотрим преобладающее влияние различных факторов на развитие и размещение отдельных отраслей народного хозяйства.

Сырьевой фактор является важнейшим при размещении отраслей добывающей промышленности и ряда отраслей обрабатывающей промышленности. Из отраслей

обрабатывающей промышленности особенно высокой степенью материалоемкости отличаются такие отрасли, как черная металлургия с полным металлургическим циклом (производством чугуна, стали, проката), гидролизная промышленность, целлюлозно-бумажная и др. В этих отраслях на 1 т производимой продукции расходуется до 2 т сырья и материалов.

Очень значителен расход сырья и в процессе производства минеральных удобрений. Например, при годовом производстве 5 млн. т калийных удобрений расход сырья достигает более 16 млн. т. В производстве строительных материалов на цементном заводе при мощности 4,8 млн. т/год потребность сырья достигает около 8,5 млн. т. Нельзя также упускать из внимания и многотоннажный объем продукции этих производств, что тоже вызывает большие издержки при транспортировке к потребителям. Отрасли с большим расходом сырья на единицу продукции принято называть материалоемкими.

Топливо-энергетический фактор является одним из важнейших факторов при размещении многих производств. Особенно большое количество топлива и энергии потребляют: производство ферросплавов, алюминия, свинца, меди, магния, никеля, синтетического аммиака, синтетических волокон, каустической соды и т.д. При производстве, к примеру, алюминия, натрия или магния расход электроэнергии на производство 1 т продукции достигает 14-18,5 тыс. кВт*ч. При получении 1 т никеля - 40 тыс. кВт*ч, при получении 1 т меди (электролизом) - 6 тыс. кВт*ч, а 1 т ферросплавов - 12 тыс. кВт*ч.

Так как топливо-энергетические ресурсы обычно удалены от районов их потребления (большая часть источников находится в восточных районах), встает задача создания новых крупных энергетических объектов в восточных районах страны: мощных ГЭС на Енисее и Ангаре, тепловых электростанций в Кузбассе и Канско-Ачинском бассейне. В связи с созданием энергетических баз на востоке страны возникла потребность приближения к ним ряда энергоемких отраслей (цветной металлургии и химии).

Из группы природных факторов большое воздействие на размещение производства оказывает **водный фактор**. Зачастую он неразрывно связан с энергетическим фактором. Многие производства являются сегодня энергоемкими и в то же время водоемкими (например, производство алюминия).

При постоянно растущих объемах водопотребления в промышленном производстве стоит задача рационального расходования водных ресурсов. При этом необходимо учитывать неравномерность размещения водных ресурсов. Основным критерием водопотребления считается расход свежей воды на единицу готовой продукции. Особенно крупным потребителем воды считается промышленность, которая расходует 40% всей воды, потребляемой народным хозяйством.

К числу водоемких отраслей промышленности следует отнести в первую очередь отрасли химической промышленности. Они же являются и энергоемкими. Из отраслей химии особенно большой расход воды приходится на целлюлозно-бумажную, гидролизную промышленность, производство синтетических волокон. К водоемким отраслям относятся также: текстильная промышленность (особенно производство хлопчатобумажных и шелковых тканей), теплоэнергетика, а также отрасли цветной и черной металлургии. Так, например, для производства 1 т синтетических волокон требуется 2600 м³ воды, а для 1 т хлопчатобумажных тканей - 1260 м³.

Крупным потребителем воды выступает и нефтеперерабатывающая промышленность. Завод по переработке сырой нефти расходует на переработку 12 млн. т нефти до 60 млн. м³ воды в год. Металлургический завод мощностью 3 млн. т чугуна и 1 млн. т

стали расходует 240 м³ воды, тепловая электростанция мощностью 1200 тыс. кВт потребляет 1200 млн. м³ воды в год.

Введение платы за воду и установление лимитов на ее потребление предприятиями, введение штрафов за превышение лимита расходования воды значительно сократит расход воды, обеспечит более рациональное водопользование. Такие процессы уже идут, и в дальнейшем мы неизбежно придем к мировым стандартам и в этой сфере региональной экономики.

Размещение отраслей сельского хозяйства вместе с водным фактором определяет **земельный фактор**. Земельный фонд России вполне достаточен для обеспечения нужд всех отраслей сельскохозяйственного производства. Однако следует иметь в виду, что ежегодно идет отвод земель для несельскохозяйственного назначения - строительства промышленных предприятий, которым требуются значительные строительные площадки, а также для строительства железных и шоссейных дорог, трубопроводов, линий высоковольтных передач.

Ежегодно отчуждение земель на несельскохозяйственные нужды при промышленном и транспортном строительстве превышает 2 млн. га. Это ведет к дальнейшему сокращению сельскохозяйственных площадей.

Большое влияние на размещение производительных сил оказывают демографические факторы. Поэтому при размещении предприятий рекомендуется учитывать как уже сложившуюся **демографическую ситуацию**, так и перспективы ее развития, а также планируемый прирост самого производства. При размещении строительства крупных хозяйственных объектов следует иметь в виду и то, что население в трудоспособном возрасте постепенно сокращается.

Современная демографическая ситуация характеризуется большой неравномерностью расселения. Плотно заселены районы европейской части страны: Центральный, Северо-Западный, Северный Кавказ. Однако районы Сибири, Севера и Дальнего Востока имеют очень низкую плотность населения.

Существенное значение несет **трудовой фактор** в перспективном развитии сельского хозяйства там, где наблюдается существенный недостаток в трудовых ресурсах. Только решение социальных проблем на селе, частная собственность на землю, сближение уровня жизни населения городских и сельских районов, развитие жилищного строительства и инфраструктуры позволит закрепить кадры (особенно молодежь) на селе.

Важной стороной кадровой политики, влияющей на развитие и размещение производства, является **фактор заработной платы**, особенно для районов Севера и восточных районов. Иначе говоря, для слабозаселенных районов и трудодефицитных районов с экстремальными условиями проживания.

Из всего многообразия факторов, влияющих на развитие и размещение производства, следует особо выделить **транспортный фактор**. Транспорт не только обеспечивает освоение новых территорий на севере и востоке страны, но и закрывает потребности западных районов в топливе и сырье. Несмотря на огромное значение транспортного фактора в размещении производительных сил, пока еще велики встречные и чрезмерно дальние перевозки грузов, продукции лесозаготовок, металла, полуфабрикатов и громоздких малотранспортабельных изделий других отраслей промышленности.

Предприятия по производству продукции постоянного потребления (цельномолочной, хлебобулочной, кондитерской промышленности) размещаются вблизи потребителей, и в их доставке до потребителя основная роль принадлежит автомобильному транспорту.

По принципу соотношения материальных ресурсов и готовой продукции, а также

себестоимости продукции можно выделить отрасли промышленности, особенно зависящие от транспортного фактора:

а) отрасли, тяготеющие к источникам сырья, — сахарная, лесопильная, целлюлозно-бумажная, гидролизная, черная металлургия и др. Перевозки сырья здесь стоят дороже перевозок готовой продукции;

б) отрасли, тяготеющие к районам потребления, перевозки готовой продукции которых превышают по стоимости перевозки сырья. Это — сернокислотная, пивоваренная, мебельная промышленность и др.

Учет транспортного фактора является особенно важным при размещении производства любой отрасли. Причем оптимальные размеры предприятий следует определять исходя из экономической целесообразности, но обязательно с учетом транспортных издержек. Эффективность транспорта повышается в результате электрификации железных дорог, развития систем трубопроводов и дальних высоковольтных линий электропередач.

Одним из направлений научно-технического прогресса является использование новых технологических решений при освоении природных богатств восточных районов страны. Применение новых технологических схем дает возможность вести комплексную переработку сырья, заменять их традиционные источники новыми. Так, использование новых методов бурения скважин и добычи нефти, приспособленных к условиям западносибирского Севера, позволяет значительно экономить денежные ресурсы. Впервые в мировой практике в Среднем Приобье при турбинном бурении широко использовались гидромониторные долота, что в 2 раза увеличило скорость бурения скважин.

Такие новые направления, как развитие робототехники, роторных и роторно-конвейерных линий, гибких автоматизированных производств играют важную роль в районах дефицитных или ограниченных трудовых ресурсов. Технический прогресс, сокращающий потребность в трудовых ресурсах за счет роста производительности труда, является основой экономической стратегии освоения отдаленных и труднодоступных районов страны.

Однако научно-техническая революция требует значительных структурных изменений производственных основных фондов. Научно-техническая и производственная база нашей страны не отвечает требованиям интенсификации общественного производства. Свыше 50% оборудования и машин эксплуатируются более 10 лет. В то время как полное обновление оборудования в Японии происходит каждые 6-8, а в Европе — каждые 10-12 лет. К сожалению, наращивание экономической мощи в последние десятилетия носило экстенсивный характер.

Внедрение последних достижений отраслевой науки позитивно влияет на территориальное разделение труда. Поэтому, большое значение в процессе формирования территориальных пропорций носят экономические факторы: рост капитальных вложений, обновление основных фондов и т.д. При решении проблем размещения производительных сил находят широкое применение математические методы. Оптимизационные задачи по обоснованию схем развития промышленного производства решаются чаще всего в следующих постановках:

- определение заданного объема производства продукции и удовлетворение потребности потребителей при ограниченных ресурсах с целью сведения к минимуму суммарных затрат;
- максимизация прибыли при неизменных ресурсах (материальных, трудовых, капитальных вложений).

Однако следует учитывать тот факт, что основным методом таких расчетов явля-

ется т.н. "метод линейного программирования", который объективно не позволяет учесть все факторы, влияющие на функционирование отдельных производств. К примеру, никакой математический метод не поможет учесть влияние теневой экономики на эффективность вложений Всемирного Банка в реструктуризацию угольных предприятий. Поэтому следует четко разграничивать роль математических и нематематических методов в процессе подготовки и реализации управленческих решений.

В ходе решения оптимизационных задач определяются следующие параметры:

- объемы производства на действующих и реконструируемых предприятиях;
- месторасположение нового строительства и планируемые мощности объектов;
- расход ресурсов (сырья, топлива, электроэнергии, оборудования, труда) на каждом производстве;
- размеры капиталовложений на реконструкцию действующих производств и строительство новых объектов;
- потери от ликвидации нерентабельных предприятий;
- объемы добычи сырья и топлива, обеспечивающие производство.

При размещении производительных сил велика роль всей совокупности действующих факторов. Рациональное размещение производительных сил с учетом максимально возможного числа факторов способствует комплексному развитию территорий и эффективному использованию их природно-ресурсного потенциала. Хотя, следует отметить, что решающее значение при размещении новых производств в условиях рыночной экономики имеют не нормативные указания региональных властей, а принцип экономической эффективности.

Если проект ввода в действие новых производств сулит достаточно высокую прибыль, то находятся и финансы, и ресурсы на его осуществление. Поэтому роль региональных властей в современных условиях сводится к устранению бюрократических и прочих препятствий на пути предпринимательских структур, а также развитию инфраструктуры территорий с целью повышения инвестиционной привлекательности регионов.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Обоснуйте принципы размещения производительных сил в Российской Федерации.
2. Прокомментируйте список факторов, влияющих на размещение производительных сил в Российской Федерации.
3. Покажите, как влияют региональные власти и предпринимательские структуры на размещение производительных сил в регионах Российской Федерации.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Гребцова В.Е. *Экономическая и социальная география России: основы теории и практики: Учеб. пособие для вузов.* - Ростов-на-Дону: Феникс, 1997.
2. *Региональная экономика: Учебник для вузов* / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998.
3. *Регионоведение: Учебник для вузов* / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. *Общероссийский классификатор экономических регионов ОК 024-95 (ОКЭР)* (утв. постановлением Госстандарта РФ от 27.12.1995 г. № 640). // *Справочная правовая система "Гарант"*. - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

2. Постановление Правительства РФ от 31.03.1997 г. № 360 "Об утверждении программы Правительства Российской Федерации "Структурная перестройка и экономический рост в 1997-2000 годах". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

3. Указ Президента РФ от 19.05.1996 г. № 737 "О дополнительных мерах государственной поддержки экономического и социального развития Сибири". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 4. РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В период становления и развития рыночных отношений, суверенизации субъектов федерации встает задача формирования четкой и действенной региональной политики в Российской Федерации. В основе такой политики лежит учет специфики регионов в рамках федерации, перенос экономических реформ на региональный уровень, развитие местного самоуправления и предпринимательства на местах, решение социальных проблем регионов.

Под региональной политикой в РФ понимается **система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации.**

Проявившиеся в последние годы процессы дезинтеграции экономики России ставят перед федеральными и местными органами управления задачи сохранения внутреннего рынка, единства инфраструктуры (энергетики, транспорта, связей), общей денежно-кредитной политики, единой налоговой системы, контроля за экспортом и импортом продукции.

Основными целями региональной политики в РФ являются:

- обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ федерализма в РФ, создание единого экономического пространства;
- приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение;
- выравнивание условий социально-экономического развития регионов;
- обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан, установленных Конституцией РФ, независимо от экономических возможностей регионов;
- предотвращение загрязнения окружающей среды, а также ликвидация последствий ее загрязнения, комплексная экологическая защита регионов;
- максимальное использование природно-климатических особенностей регионов;
- становление и обеспечение гарантий местного самоуправления.

На всем пространстве Российской Федерации функционирует единый рынок. Основными принципами его функционирования являются:

- свобода договорных отношений между предприятиями,
- свободное движение товаров и капиталов,
- единство принципов налогообложения,
- свобода транзитных перевозок,
- свободная конкуренция производителей всех форм собственности.

Сохранение единого правового пространства Российского государства во многом зависит от успешного формирования федеративных отношений, организации взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Одними из важнейших положений региональной политики в РФ являются:

- децентрализация власти путем закрепления за субъектами РФ возможно большего числа полномочий в сферах совместного ведения, а также усиление влияния населения на принятие решений федеральными органами государственной власти;
- обеспечение принципа равноправия субъектов РФ между собой и в отношениях с федеральными органами государственной власти с учетом специфики каждого из них.

Провозглашенное многообразие форм собственности, новое геополитическое положение России радикально изменили критерии территориальной организации производства, специализации регионов, размещения отдельных предприятий. Повышение самостоятельности регионов требует совершенствования экономических и бюджетных взаимоотношений с федеральным центром.

Главная цель предстоящего десятилетия - стабилизация производства, возобновление экономического роста в России, повышение уровня жизни населения, создание научно-технических предпосылок укрепления позиций РФ в мире. Усилия органов государственной власти РФ и субъектов РФ концентрируются на решении следующих задач:

- укрепление экономических основ территориальной целостности и стабильности государства;
- формирование региональных и общероссийских рынков товаров, труда и капитала, институциональной и рыночной инфраструктуры;
- сглаживание различий социально-экономического развития регионов, поэтапное укрепление их собственной экономической базы;
- повышение благосостояния и рационализация расселения населения;
- развитие межрегиональных инфраструктурных систем (транспорта, связи, информатики и других);
- стимулирование развития районов и городов, способных стать "точками роста" экономики субъектов Российской Федерации;
- государственная поддержка регионов с высоким уровнем безработицы, демографическими и миграционными проблемами;
- реализация научно-обоснованной политики в отношении регионов со сложными условиями хозяйствования, требующими специальных методов регулирования (районы Арктики и Крайнего Севера, Дальний Восток, приграничные регионы и другие);
- совершенствование экономического районирования страны.

Одним из главных условий реализации задач региональной политики является обеспечение единства экономического пространства страны, определяемого общностью государственного руководства, денежной, налоговой, бюджетно-финансовой систем, скоординированным развитием институциональных структур. При этом территориальное разделение труда и производственная специализация хозяйства регионов Российской Федерации должны обеспечиваться следующими методами:

- модернизация предприятий индустриально развитых районов на принципах экономики постиндустриального типа;
- развитие производственных связей между предприятиями приграничных областей России и соседних государств, создание единых производственно-технологических систем;
- привлечение инвесторов к созданию и эксплуатации предприятий в слабо развитых районах, а также развитию производств, в продукции которых заинтересована российская экономика;

- государственное регулирование цен на продукцию естественных монополий, прежде всего в сфере транспорта и энергетики.

При разработке общероссийских прогнозов и программ особое место отводится региональным вопросам. Это дает регионам ориентиры для определения господствующих тенденций, примерные количественные параметры социально-экономического развития, своего места в межрегиональном разделении труда, возможность корректировать регулирующие воздействия на экономические и социальные процессы.

Важнейшими исходными пунктами должны стать прогнозирование платежеспособного спроса и его регионального распределения, изучение региональных рынков, оценка финансовых и других ресурсных возможностей регионов, активизация потенциала регионов для решения социально-экономических проблем. Среди форм реализации региональной политики особое место отводится федеральным целевым программам развития регионов.

Ведущим должен стать курс на повышение уровня бюджетного самообеспечения субъектов РФ и муниципальных образований. Это позволит уменьшить встречные финансовые потоки между бюджетами различных уровней, снизить объемы федеральной финансовой поддержки регионов, способных обеспечить развитие собственными силами.

В условиях становления и развития рыночных отношений важнейшая задача заключается в решении проблем формирования рынков труда и межрегионального регулирования занятости. В настоящее время сложились три типа районов со специфическими особенностями воспроизводства и структуры населения:

- 1) трудоизбыточные регионы — Северный Кавказ;
- 2) моноотраслевые и депрессивные регионы — районы Севера;
- 3) оборонно-промышленные регионы — Санкт-Петербург, Урал, промышленные узлы юга Сибири, Нижегородская область.

В этих регионах в той или иной мере реализуются меры государственной поддержки и развитию предпринимательской деятельности, привлечению инвестиций (в том числе и иностранных), по рационализации миграционных процессов.

Укрепление единого экономического пространства России во многом сегодня зависит от темпов создания рынка капиталов через развитие системы акционирования предприятий, создание фондовых бирж, коммерческих банков, фондов товарных и сырьевых ресурсов. Большими возможностями в обеспечении предприятий регионов материально-техническими ресурсами и продовольствием обладают сегодня повсеместно создающиеся многоотраслевые структуры холдингового типа, объединившие на акционерных началах коммерческие фирмы и предпринимателей.

Субъекты региональной политики - это организационные структуры, которые уполномочены или стремятся проводить экономическую политику в отношении регионов. Ключевое место среди них занимают государственные органы власти и управления. Проводимая ими региональная политика может быть названа государственной. Необходимо различать:

- государственную региональную политику, проводимую федеральными органами власти и управления,
- государственную региональную политику органов власти и управления субъектов Федерации (региональных властей).

Собственно региональной политикой (в строго научном смысле) является политика, проводимая в отношении регионов федеральными властями. Политику региональных властей можно назвать "политикой регионов". При внешней схожести этих

терминов за ними стоят качественно разные понятия.

Суть федеральной региональной политики заключается в дифференцированном отношении к различным регионам, а наиболее общая цель - частичное перераспределение ресурсов между регионами, оптимизация территориальной структуры общества. Нужно иметь в виду, что почти все действия федерального правительства, формально не подпадающие под это понятие, по-разному воздействуют на разные регионы.

Например, валютный коридор ущемляет экспортоориентированные регионы, но зато они получают преимущества при либерализации внешней торговли; бюджетные вливания в АПК на руку сельскохозяйственным регионам, а финансирование ВПК, науки, высоких технологий - промышленным регионам; дотирование (без региональной привязки) транспортных тарифов благоприятствует периферийным регионам, а субсидирование энерготарифов - энергоемким районам, и т.д. Такого рода региональные следствия нерегиональных решений тоже служат внешним фактором территориальных различий предпринимательского климата.

Политика регионов включает весь спектр доступных региональным властям рычагов и методов воздействия на подведомственную территорию и направлена на развитие региона как такового. Смешивание последствий и результатов различных типов государственной политики чревато разного рода недоразумениями, так как первое, что нужно знать при оценке любых экономических мер - кто и зачем их осуществляет.

Выделяют также негосударственную региональную экономическую политику. Ее субъектами могут быть:

- межрегиональные ассоциации (объединения субъектов Федерации);
- органы местного самоуправления и их объединения;
- иностранные государства и их объединения (типа Европейского Союза), оказывающие помощь России;
- международные финансовые организации (Мировой Банк, Европейский банк реконструкции и развития, Международная финансовая корпорация и пр.);
- финансовые, производственные компании и банки (в том числе иностранные), их объединения и ассоциации.

Разумеется, нельзя игнорировать тот факт, что в развитии регионов проявляются черты общего экономического кризиса государства, усиливающаяся дезинтеграция экономического пространства и различия стартовых условий отдельных регионов. Сюда можно добавить еще и политическую нестабильность, межэтническую напряженность, являющуюся следствием противоречивости национально-государственного устройства России.

В особенно сложных условиях находятся регионы с высокой концентрацией стагнирующих и конверсируемых отраслей, незавершенных инвестиционных программ; регионы, зависимые от поставок сырья и продовольствия, а также регионы с критической экологической обстановкой, где необходимо закрытие экологически вредных производств и осуществление мер по социальной защите населения. К таким регионам относятся ряд областей Урала, Сибири, Дальнего Востока, Центра России.

Отрицательное влияние на геополитическую обстановку вокруг России оказал процесс ликвидации СССР и образование новых независимых государств. К государственным границам сейчас выходят почти все экономические районы России, за исключением Волго-Вятского. Это ведет к передислокации Вооруженных сил, принятию мер по защите границ, местных рынков. А, следовательно, и огромных капиталовложений в поддержание государственной и региональной безопасности, что

отрицательно сказывается на социально-экономическом положении регионов.

Поэтому основные задачи региональной политики России заключаются в обеспечении достойного уровня жизни населения, постепенном выравнивании уровня жизни, сглаживания чрезмерных контрастов в социальных условиях. Главная же цель региональной политики заключается в сохранении единства и целостности России, предотвращении ее распада на суверенные территории. Особенно остро в этих условиях стоит проблема обеспечения баланса общероссийских и региональных интересов. Ни для кого не секрет, что давно уже назрел ряд срочных мер по реформированию экономики, среди которых можно назвать:

- реструктуризацию экономики старых промышленных районов,
- обеспечение занятости населения моногородов,
- конверсирование оборонных отраслей,
- оздоровление экологической обстановки и модернизация инфраструктуры.

Речь идет о преодолении депрессивного состояния отдельных регионов Центрального района, Урала, Сибири и Дальнего Востока, восстановлении нормального товарооборота в сельской местности через стимулирование предпринимательства в аграрной сфере.

Важнейшей задачей здесь является стабилизация социально-экономического положения в районах, возрождение среды обитания малочисленных народов. Если же говорить о размещении производительных сил, то тут следует отметить необходимость освоения природных богатств северных и восточных районов, формирование программно-целевых, территориально-производственных комплексов для комплексного использования ресурсов и эффективного контроля за соблюдением экологических стандартов.

Предстоит изменение специализации новых приграничных районов, создание Свободных экономических зон (СЭЗ) и технополисов для ускорения экономического и социального развития территорий. При этом большая часть мероприятий по развитию регионов неизбежно будет закрепляться за территориями. Однако этот процесс не станет носить стихийный характер. Контроль и руководство за ходом региональных процессов со стороны федерального центра в любом случае останутся гарантом его устойчивости.

Важнейшим условием развития рыночных отношений является уровень организации межтерриториальных экономических связей. Можно выделить следующие основные формы таких связей:

- регулярный товарообмен между территориями,
- территориальное разделение труда,
- стимулирование межтерриториальных экономических институтов,
- развитие межрегионального туризма,
- проведение согласованной налоговой политики, политики ценообразования и демографической политики.

В условиях становления рыночных отношений неизбежно возрастает роль внешнеэкономических связей. В качестве первоочередных направлений развития внешнеэкономической деятельности в Российской Федерации можно выделить:

- совместное освоение и использование природных ресурсов;
- стимулирование создания совместных предприятий;
- совместная реализация экологических проектов на базе передовых зарубежной технологий и с привлечением иностранных капиталов;
- привлечение зарубежных технологий для повышения производительности труда в

промышленности, продуктивности сельскохозяйственного производства и организации фермерских хозяйств;

- использование опыта развитых стран в реформировании и функционировании рыночной инфраструктуры;
- привлечение иностранных специалистов для подготовки управленческих кадров к деятельности в условиях рынка.

При этом особое значение имеет снятие административных ограничений влияющих на процессы ценообразования, развития хозяйственных связей и внешнеэкономической деятельности. В условиях рынка на первое место выходит структура реального потребительского спроса, создание ресурсов потребления, повышение конкурентоспособности и расширение рынков сбыта отечественной продукции, интеграция российской экономики в мировое хозяйство.

Говоря о кризисе экономики России, нельзя не сказать о нарастающих противоречиях в отношениях между отдельными регионами. Не все регионы в одинаковой степени оказались готовы к рыночным реформам. Одни из них из-за неразвитости экономики стремятся к закрытым системам и создают региональные рынки, замкнутые на предприятия и население своей территории.

Другие регионы, имеющие развитую промышленность, хотя и придерживаются принципов открытой экономики, часто предпочитают поставлять свою продукцию не на внутренний рынок России, а за рубеж, активно используя фактор неэквивалентной продуктовой обратимости рубля. К примеру, нефтедобывающие регионы стремятся продавать нефть на мировом рынке, т.к. внутренняя цена одной тонны нефти в России значительно меньше мировых цен.

Это объективная ситуация и запретительными мерами ее не переломить. Необходимо формирование стимулирующих механизмов, делающих внутренний рынок России более привлекательным для товаропроизводителей. И это тоже функция федерального центра.

Существенные различия в экономических, природно-географических, социально-демографических, политических и других условиях между многочисленными регионами России практически исключают унифицированный подход к проведению экономических реформ, ориентированный на средние условия и требуют проведения более гибкой региональной политики с учетом реальных особенностей территорий.

Для успешного завершения экономической реформы в России необходимо сочетание различных подходов к решению региональных проблем с учетом принципа единства государственного регулирования на всей территории страны. Важно учитывать, что регионы России различаются по темпам проведения реформ, развитию предпринимательства и инфраструктуры рынка, внешнеэкономической деятельности и степени проникновения иностранного капитала. Существуют различия рыночного менталитета у населения индустриальных и аграрных регионов, а также в русских регионах и в национальных республиках.

Межрегиональные связи — это система экономических отношений и интересов регионов, которые формируются и развиваются в процессе функционирования общественного производства.

Такая постановка вопроса обусловлена разделением и специализацией общественного труда, размещением производительных сил и природно-географическими условиями отдельных регионов. Развитие межрегиональных экономических связей предусматривает взаимовыгодный обмен продукцией, регулируемый соглашениями между субъектами РФ, городами, отдельными крупными предприятиями.

В настоящее время в регионах активно развиваются процессы укрепления внут-

рирегionalного рынка. В то же время территориальные рынки нельзя представить в изоляции от общероссийского рынка и внешнеэкономических связей. Емкость и структура региональных рынков определяются не только товарами, производимыми в данном регионе, но и продукцией, приобретаемой в других регионах и по линии импорта.

Таким образом, развитие территориальных рынков неотделимо от развития обмена и горизонтальных связей между регионами. Поэтому при совершенствовании межрегиональных экономических связей первостепенное значение имеет расширение вывоза продукции перерабатывающих отраслей.

Так, из районов Центра и Севера целесообразно вывозить продукцию наукоемких отраслей машиностроения, химико-лесного комплекса, ткани, товары народного потребления и народных промыслов; из районов Урала и Поволжья — продукцию тяжелого машиностроения, транспортные средства, прокат черных и цветных металлов, строительную технику, продукцию химии органического синтеза; из районов Сибири и Дальнего Востока — продукцию нефтехимического и газо-химического комплексов, угольной промышленности, черной и цветной металлургии, лесного комплекса, алмазы, драгоценные металлы, пушнину и продукцию рыбной промышленности.

Высокий научный потенциал европейской части России позволяет создавать в Москве, Санкт-Петербурге, Екатеринбурге крупные рынки наукоемкой продукции. В последнее время заметно ускорился процесс интеграции и укрепления межгосударственных связей России с суверенными государствами ближнего зарубежья — Казахстаном и Беларусью, что тоже в значительной мере оживляет экономику России и укрепляет рыночные отношения.

В рыночной экономике государство (в лице центральных или региональных властей) имеет достаточно многочисленные рычаги для оказания целенаправленного воздействия на предпринимательскую деятельность. Оно может брать или не брать с предпринимателей определенные виды налогов, давать или не давать им бюджетные средства, регулировать в определенных сферах уровень цен, поддерживать инвестиционную активность, формировать отношения собственности, вводить определенные условия (социальные, экологические и т.п.) и требовать их соблюдения.

Большинство из них в той или иной форме могут использоваться в региональной политике. Соответственно, ее основными элементами (направлениями) являются:

- налоговая политика;
- бюджетная политика;
- ценовая (тарифная) политика;
- инвестиционная политика;
- структурная политика;
- институциональная политика;
- социальная политика.

Налоговая политика проявляется в установлении налоговых платежей и предоставлении налоговых льгот, определяющих налоговую систему региона, режим налогообложения предпринимательской деятельности.

Бюджетная политика включает механизмы формирования и использования государственных финансовых ресурсов, их перераспределения между отраслями и регионами.

Ценовая (тарифная) политика - это принципы определения сферы государственного регулирования цен и тарифов, способы и формы этого регулирования.

Инвестиционная политика включает меры по поддержке инвестиционной активности субъектов хозяйствования, критерии и методы распределения бюджетных ка-

питаловложений.

Структурная политика представляет собой систему мер (налоговых, бюджетных, инвестиционных и пр.) по поддержке и реструктуризации предприятий, укреплению их позиций на внутреннем и внешнем рынках, развитию тех или иных отраслей экономики (в первую очередь промышленности).

Институциональная политика - политика приватизации, реорганизации отношений собственности, управления государственной собственностью и взаимодействия с частным (негосударственным) сектором экономики регионов.

Социальная политика как фактор предпринимательского климата включает в себя условия и требования, налагаемые на субъекты предпринимательства органами власти и управления ради достижения внеэкономических целей, например, обеспечения социальных гарантий местному населению (занятость, оплата и условия труда и т.д.), улучшение состояния окружающей среды и т.д.

Типы региональной политики определяются наиболее общими подходами и механизмами ее реализации. На **федеральном уровне** можно выделить два типа региональной политики: "формализованный" и "индивидуальный".

При проведении **формализованной** региональной политики центр определяет объективные критерии отношения к регионам различных типов, основанные на расчетах и формулах способы распределения финансовой поддержки. В рамках этого подхода решения по отдельно взятым регионам не принимаются, но каждый регион, удовлетворяющий заранее известным критериям, может претендовать на участие в тех или иных федеральных программах, получение федеральной поддержки, дополнительные полномочия и т.д. Немногочисленными пока примерами реализации такого подхода может служить формула распределения средств федерального фонда финансовой поддержки регионов и разрабатываемая в настоящее время федеральная программа поддержки депрессивных регионов.

Вплоть до настоящего времени в России господствует **индивидуальный** тип региональной политики. Он предполагает, что взаимоотношения федерального центра с регионами строятся на индивидуальной основе, без четко установленных критериев и методов предоставления федеральной поддержки. Самым массовым проявлением такого подхода являются принимаемые по вопросам социально-экономического развития отдельных регионов президентские указы и постановления правительства.

Всего их уже более сотни. Лидирующие позиции здесь занимают Тульская область, Бурятия, республики Коми, Дагестан, Саха (Якутия), Тюменская область, Карелия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карачаево-Черкессия, Калининградская область, Тува, Удмуртия, Кемеровская, Самарская области, Приморский край.

Такого рода решения приняты практически по всем регионам, что привело к их "девальвации". К тому же, как показывают периодические проверки, большинство из них выполняется неудовлетворительно из-за элементарного отсутствия средств и плохой увязки с бюджетным планированием. Отдельные исключения связаны с утверждаемыми указами (постановлениями), федеральными программами развития отдельных регионов (например, Дальнего Востока и Забайкалья, Псковской области, Бурятии и т.д.), которым удается попасть "отдельной строкой" в федеральный бюджет.

Большее значение имеет подписание договора между федеральным центром и субъектом Федерации о разграничении полномочий и предметов ведения. К настоящему времени такие договоры были подписаны с Татарстаном, Башкортостаном, республикой Саха (Якутия), Кабардино-Балкарией, Северной Осетией, Бурятией, Удмуртией, республикой Коми, Чувашией, Свердловской, Нижегородской, Калининградской, Ленинградской, Оренбургской, Омской, Иркутской, Пермской, Ро-

стовской, Сахалинской, Тверской областями, Краснодарским, Хабаровским, Алтайским краями, Санкт-Петербургом.

Реальная их роль с точки зрения регионального развития и влияния на предпринимательский климат различна - от формальной демонстрации внимания центра к нуждам того или иного региона до наделения субъекта федерации вполне действенными полномочиями и финансовыми ресурсами. Сущность этих договоров наиболее полно отражается в прилагаемых к ним соглашениях между федеральным правительством и региональной администрацией, которые охватывают самый различный круг проблем - от налогово-бюджетных взаимоотношений до возрождения казачества.

В целом можно говорить об общей тенденции: предпочтение отдается экономически и политически влиятельным субъектам Федерации, особенно с ярко выраженной этнической доминантой, с одной стороны, и откровенно слабым, нуждающимся в постоянной федеральной подпитке регионам - с другой.

Оба подхода к проведению федеральной региональной политики имеют свои достоинства и недостатки. "Индивидуальная" региональная политика может быть более гибкой и лучше учитывает специфику регионов. "Формализованная" политика лучше предсказуема и обладает более надежными источниками финансирования и поэтому предпочтительнее для оценки перспектив развития регионов.

На **региональном уровне** двумя полюсами экономической политики региональных властей в условиях переходного периода являются "либеральная" и "консервативная" модели.

Либеральная модель предполагает отказ региональных властей от прямого контроля за экономикой, последовательное сокращение субсидирования производителей, ориентацию на частный капитал, открытость территории, интеграцию в общероссийский и, если удастся, мировой рынок и ускоренное реформирование экономики в духе рыночных идей.

Консервативная модель требует сохранения государственного контроля за формально независимыми субъектами хозяйствования, их поддержку и субсидирование, социальное "выравнивание", государственное и муниципальное "предпринимательство", ориентацию на внутрирегиональный рынок, его защиту от внешних конкурентов, настроенное отношение к внешним инвесторам.

Каждый регион вправе выбирать свой путь реформ и в этом одно из преимуществ федерализма. Жесткое следование одной модели резко сокращает возможности адаптации к новым условиям. Судить об эффективности выбранной экономической политики нужно по ее результатам. Пока они в последовательно "либеральных" и "консервативных" регионах внешне почти одинаковы.

Другое дело, что за нынешней социально-экономической ситуацией нужно видеть перспективы развития региона, создание предпосылок для оживления предпринимательской и инвестиционной активности. С этой точки зрения "либеральная" экономическая политика выглядит гораздо предпочтительнее.

Проблема состоит в том, что проводимую на местах экономическую политику довольно сложно оценить количественными, общими для большинства регионов параметрами. Необходим тщательный анализ конкретных документов, постоянное отслеживание решений, принимаемых властями разных уровней (т.е. фактически мониторинг экономической политики региональных и местных властей)².

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

² К настоящему времени наибольший территориальный охват (более 50 субъектов Федерации) имеет база нормативно-правовых актов НПП "Гарант-Сервис".

1. Раскройте роль региональной политики в процессе экономического реформирования экономики России.
2. Проследите процессы регионализации в СССР и РФ. Объясните их причины и необходимость.
3. Охарактеризуйте задачи региональной экономической политики на федеральном и территориальном уровнях.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Власов Р.Г. Регион России: внутрирегиональная политика, устойчивое развитие и безопасность. - Омск: Изд-во ОмГУ, 1997.
2. Игнатов В.Г., Бутов В.И. Регионоведение (методология, политика, экономика, право). - Ростов-на-Дону: ИЦ "Март", 1998.
3. Федерализм: Энциклопедический словарь. - М.: ИНФРА-М, 1997.
4. Регионы России // CD-ROM – М.: Гарант-парк, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Указ Президента РФ от 03.06.1996 г. № 803 "Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Постановление Правительства РФ от 12.11.1998 г. № 1322 "Вопросы Министерства региональной политики Российской Федерации". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Указ Президента РФ от 01.09.1997 г. № 958 "Об Управлении Президента Российской Федерации по координации деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 5. БЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Созданная в 1994 году система межбюджетных отношений создала предпосылки для перехода от индивидуального согласования объемов финансовой помощи субъектам РФ к единым правилам распределения ее на формализованной основе. Однако процесс реформирования остался незавершенным. Ежегодные корректировки были незначительными и непоследовательными. Использование в качестве точки отсчета бюджетных расходов дореформенного 1991 года с последующим доведением их до года, принимаемого за базовый по доходам, только накапливает противоречия.

Недостаточно закреплены расходные полномочия разных уровней бюджетной системы. Не уделяется должного внимания совершенствованию нетрансфертных форм финансовой поддержки из федерального бюджета. Отсутствует комплексный подход к выравниванию социально-экономического развития регионов на основе целевых федеральных программ.

Не решены пока и проблемы слабой заинтересованности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в увеличении налогового потенциала и росте собственных бюджетных доходов. Не до конца сформирована нормативная база обоснования потребностей регионов в бюджетных расходах.

Все это не способствует сокращению дотационности бюджетов субъектов РФ, снижению объема встречных финансовых потоков. Трансферты из федерального бюджета определяются с учетом текущих расходов и не оказывают определяющего влияния на территориальное перераспределение государственных инвестиций. Наряду с нерешенностью вопросов межбюджетных отношений большое влияние на обострение противоречий между Федеральным центром и субъектами Федерации, а

последних с органами местного самоуправления, оказывает принятие законов без определения источников финансирования.

Принципы реформирования межбюджетных отношений. Согласно положениям Бюджетного кодекса РФ межбюджетные отношения в РФ основываются на следующих основных принципах:

- сбалансированность интересов участников межбюджетных отношений;
- самостоятельность бюджетов разных уровней;
- законодательное разграничение расходных полномочий и доходных источников между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ и муниципальными образованиями;
- объективное перераспределение средств между бюджетами в целях выравнивания бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований;
- единство бюджетной системы.

В целях реформирования межбюджетных отношений перед Российской Федерацией предстоит целый ряд неотложных задач, среди которых можно выделить следующие:

- повышение эффективности региональных бюджетных систем, оздоровление региональных финансов;
- сокращение количества дотационных территорий;
- оптимизация встречных финансовых потоков;
- повышение контроля и ответственности за использование выделенных средств регионами;
- финансовая поддержка высокодотационных территорий;
- избирательная инвестиционная финансовая поддержка территорий;
- совместное финансирование за счет федерального и региональных бюджетов отдельных программ и проектов;
- повышение заинтересованности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в увеличении производственного и налогового потенциала территорий;
- согласование межбюджетных отношений органов государственной власти Федерации и субъектов Федерации, а также органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Стимулирование роста доходов и экономии расходов. Основным условием стимулирования самообеспечения региональных бюджетов должно стать оптимальное разграничение полномочий между органами власти разных уровней. В этой связи предусматривается разработать комплексную нормативную базу для финансовой оценки расходных полномочий и потребностей в доходах на каждом уровне бюджетной системы. Разграничение доходов будет производиться по видам (подвидам) в полном объеме, а по некоторым основным видам налогам - по долям (в процентах) или разделенной налоговой ставке, единым для всех субъектов РФ, с закреплением на три года.

Такой порядок распределения налогов между федеральным и региональным уровнем бюджетной системы может использоваться и при разграничении налогов между региональным и местным уровнями бюджетной системы. Другим стимулирующим фактором должно стать законодательное закрепление (на 1999-2001 гг.) базовых нормативов отчислений в бюджеты субъектов РФ от федеральных регулирующих налогов, а также разделенной налоговой ставки по налогу на прибыль в следующих размерах:

- подоходный налог с физических лиц - 100%;
- налог на добавленную стоимость - 25%;
- налог на прибыль - 19%;
- акцизы на спирт и ликеро-водочную продукцию - 50%;
- акцизы на товары отечественного производства (кроме полностью зачисляемых в федеральный бюджет) - 100%.

Реформа межбюджетных отношений базируется на разграничении расходных полномочий и ответственности между уровнями бюджетной системы РФ³. Так, исключительно из федерального бюджета финансируются расходы на:

- обеспечение деятельности федеральных органов государственной власти и их территориальных органов;
- функционирование федеральной судебной системы;
- осуществление международной деятельности в общедоинтересных интересах;
- национальную оборону и обеспечение безопасности государства, конверсию оборонных отраслей промышленности;
- фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу;
- государственную поддержку атомной энергетики, железнодорожного, воздушного и морского транспорта;
- содержание учреждений, находящихся в федеральной собственности или в ведении федеральных органов государственной власти;
- формирование федеральной собственности;
- обслуживание и погашение государственного долга РФ;
- компенсацию государственным внебюджетным фондам выплаты пенсий и пособий, финансируемых за счет средств федерального бюджета;
- пополнение государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, государственного материального резерва;
- компенсацию потерь от решений федеральных органов государственной власти, приведших к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов бюджетов других уровней;
- осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;
- проведение выборов и референдумов РФ;
- реализацию федеральной инвестиционной программы;
- финансовую поддержку субъектов РФ;
- прочие мероприятия федеральных органов государственной власти.

Расходы, финансируемые исключительно из бюджетов субъектов РФ:

- обеспечение деятельности органов государственной власти и управления субъектов РФ;
- формирование государственной собственности субъектов РФ;
- осуществление международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ;
- содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций, находящихся в ведении органов государственной власти субъектов РФ;
- содержание и развитие дорожной сети регионального значения;
- деятельность средств массовой информации субъектов РФ;
- обслуживание государственного долга субъектов РФ;

³ Классификация бюджетных расходов приводится на основании Бюджетного кодекса РФ, принятого Государственной Думой РФ 17.07.98 г., но не вступившего в силу на момент подготовки учебного пособия.

- проведение выборов и референдумов субъектов РФ;
- реализацию региональных целевых программ;
- оказание финансовой помощи местным бюджетам;
- осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на муниципальный уровень;
- компенсацию расходов, возникших в результате принятия органами государственной власти субъектов РФ решений, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению доходов местных бюджетов;
- прочие мероприятия субъектов РФ.

Расходы, финансируемые из бюджетов муниципальных образований:

- содержание органов местного самоуправления;
- формирование и управление муниципальной собственностью;
- содержание учреждений образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;
- содержание муниципальных органов охраны общественного порядка;
- содержание и развитие муниципального жилищно-коммунального хозяйства;
- муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;
- благоустройство и озеленение территорий;
- организацию утилизации и переработки бытовых отходов;
- содержание мест захоронения;
- организацию транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений;
- реализацию целевых программ органов местного самоуправления;
- обслуживание и погашение муниципального долга;
- целевое дотирование населения;
- проведение муниципальных выборов и местных референдумов;
- решение вопросов местного значения.

За счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований финансируются расходы на:

- государственную поддержку отраслей промышленности (кроме атомной энергетики);
- строительство и строительную индустрию;
- сельское хозяйство;
- автомобильный и речной транспорт, связь и дорожное хозяйство, метрополитены;
- правоохранительную деятельность;
- противопожарную безопасность;
- научно-исследовательские, опытно-конструкторские и проектно-исследовательские работы;
- социальную защиту населения;
- охрану окружающей среды и воспроизводство природных ресурсов;
- предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий;
- развитие рыночной инфраструктуры;
- развитие федеративных и национальных отношений;
- деятельность средств массовой информации;
- финансовую помощь другим бюджетам;

- прочие вопросы совместного ведения РФ и субъектов РФ.

В 1998-99 гг. проводится инвентаризация расходов федерального, региональных и местных бюджетов. Субъектам РФ рекомендовано не позднее 2000 года завершить процесс законодательного закрепления расходов за бюджетами субъектов РФ и муниципальных образований. В 1998-2001 гг. планируется поэтапный переход к нормативной оценке бюджетных потребностей органов управления разных уровней для определения обоснованных бюджетных потребностей субъектов РФ.

На первом этапе (1998 г.) разрабатываются нормативы финансирования расходов на жилищно-коммунальное хозяйство, начальное и общее среднее образование, здравоохранение, государственное управление, выплату пособий семьям, имеющим детей.

На втором этапе (1999 г.) разрабатываются нормативы затрат на финансирование общественного транспорта, правоохранительной деятельности, учреждений культуры, физической культуры и спорта, другие нормативы.

На третьем этапе (с 2000 года) оценка расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ будет полностью проводиться на нормативной основе.

Значения бюджетных нормативов будут базироваться на минимальных государственных стандартах и социальных нормативах с учетом реальных возможностей бюджета РФ по их финансированию. Дифференциация нормативов по регионам будет производиться по единой методике с учетом географических, природно-климатических и социально-экономических особенностей.

При распределении финансовой помощи будет учитываться отношение бюджетной потребности региона к средней потребности по субъектам РФ - индекс бюджетных расходов. Индекс бюджетных расходов показывает, насколько больше (меньше) необходимо затратить бюджетных средств (в расчете на душу населения) в регионе по сравнению со средними в РФ затратами для обеспечения финансирования основных бюджетных расходов.

Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ (ФФПР) предназначен для выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ. В перспективе финансовая помощь из ФФПР будет распределяться через нормативы финансовых затрат на предоставление государственных услуг для финансирования расходов по обеспечению социальных стандартов и нормативов в субъектах РФ.

Расчет трансфертов ФФПР на 1999 финансовый год будет проводиться на основе сопоставления среднедушевых налоговых доходов субъектов РФ, скорректированных с учетом удорожания бюджетных расходов. Право на получение трансфертов будет предоставлено субъектам РФ, среднедушевые налоговые доходы которых меньше установленного уровня. Расчетные трансферты должны обеспечивать для всех дотационных регионов единое минимальное значение налоговых доходов.

Уровень дотируемых налоговых доходов субъектов РФ будет устанавливаться исходя из возможностей федерального бюджета и планируемого объема ФФПР. Расчет трансфертов ФФПР будет проводиться в следующей последовательности:

1-й этап - определение душевого дохода (собственных доходов и отчислений от регулирующих доходов) консолидированного бюджета каждого субъекта РФ по формуле:

$$D_{душ}^i = D_i / Ч_i^n, \quad \text{где}$$

D_i - объем доходов консолидированного бюджета субъекта РФ;

$Ч_i^n$ - численность населения данного субъекта РФ (по состоянию на 1.01.1998 г.).

При расчете трансфертов на 1999 год за базу доходов регионов будут приняты согласованные с субъектами РФ показатели, вычисленные на основе данных за 1997 год,

скорректированные по условиям 1999 года (изменение налогового и бюджетного законодательства).

В дальнейшем при расчетах финансовой помощи субъектам РФ будут учитываться оценки налогового потенциала территорий и уровня его использования. В целях формирования необходимой информационно-методической базы Министерству экономики и Министерству финансов РФ будет поручено разработать методику составления финансовых балансов субъектов РФ; Министерству экономики РФ, Министерству финансов РФ и Госналогслужбе РФ - методику оценки нормативной налогооблагаемой базы (валовых налоговых ресурсов) территорий; Госкомстату России - усовершенствовать методику и порядок расчета валового регионального продукта по субъектам РФ.

2-й этап - определение индекса бюджетных расходов. Индекс бюджетных расходов (далее - ИБР) рассчитывается для регионов по единой методике на основе объективных параметров, отражающих бюджетные доходы субъектов РФ к сопоставимым условиям (прожиточный минимум, бюджетная обеспеченность, соотношение расчетных доходов и расходов и т.д.). После утверждения Правительством РФ бюджетных нормативов для оценки расходных полномочий бюджетов субъектов РФ расчет индексов бюджетных расходов будет основываться на интегрированном учете бюджетных нормативов.

3-й этап - вычисление с помощью индекса бюджетных расходов доходных показателей бюджетов субъектов РФ. Для каждого субъекта РФ рассчитывается душевой бюджетный доход по формуле:

$$D^{np}_i = D^{душ}_i / ИБР_i, \quad где$$

$D^{душ}_i$ - фактический душевой доход в базовом году, скорректированный с учетом условий планируемого года;

$ИБР_i$ - индекс бюджетных расходов по группе территорий, в которую входит данный субъект РФ.

4-й этап - расчет трансфертов и долей регионов в ФФПР. Право на получение трансферта имеют субъекты РФ, доля которых в результате расчетов оказывается больше нуля. Трансферты распределяются таким образом, чтобы довести показатель бюджетного дохода на душу населения регионов до максимально возможного при проектируемом объеме ФФПР уровня.

Расчеты проводятся следующим образом. Сначала производится поиск региона с минимальным среди всех регионов душевым доходом и региона, со следующим показателем. Затем определяется сумма недостающих бюджету первого региона средств для доведения душевого бюджетного дохода до уровня следующего за ним региона. Данная сумма умножается на индекс бюджетных расходов, рассчитанный ранее для первого региона, и на численность населения этого региона. Полученная величина вычитается из проектируемого объема ФФПР. Таким образом, после первой итерации⁴ для региона с минимальным душевым доходом определяется часть трансферта, с учетом которой его приведенный душевой доход становится равным аналогичному показателю второго региона, участвующего в расчете.

В дальнейшем происходит выравнивание по тому же принципу. В каждой последующей итерации участвует количество регионов, на единицу большее, чем в предыдущей. Процесс распределения ФФПР происходит до тех пор, пока его объем с учетом уже распределенных сумм не станет равным нулю. Далее определяются доли регионов в ФФПР, которые подлежат утверждению в Федеральном законе "О федеральном бюджете на 1999 год". Доля региона рассчитывается как отношение суммы финан-

⁴ Итерация – результат применения математической операции, получающейся в серии аналогичных операций.

совой помощи, определенной в результате расчетов, к общему объему ФФПР.

Избирательная инвестиционная поддержка регионов будет осуществляться по двум основным направлениям:

- 1) социальному - в рамках Фонда регионального развития (в основном на безвозвратной основе);
- 2) производственному - в рамках Бюджета развития РФ (в основном на возвратной основе).

Фонд регионального развития (ФРР) предназначен для финансирования капиталовложений в субъектах Федерации. ФРР представляет собой совокупность соответствующих частей федеральных программ, региональных программ, программ и проектов отраслевого финансирования и иных капиталовложений. В рамках ФРР осуществляется консолидация расходов федерального бюджета по созданию в РФ инфраструктуры для реализации установленных Конституцией РФ социальных гарантий. Обязательным условием выделения средств ФРР является разработка по согласованию с Министерством экономики РФ плана инвестиционной деятельности по развитию социальной инфраструктуры на территории субъекта РФ.

Распределение средств ФРР осуществляется с учетом объективных различий в бюджетных потребностях регионов. При этом учитываются природно-географические и социально-экономические особенности субъектов РФ, влекущие за собой специфику расходов региональных бюджетов, для чего:

1. Определяется необходимое количество объектов социальной инфраструктуры на территории каждого субъекта РФ, которое рассчитывается на основе нормативов, согласовываются данные о фактическом наличии объектов, степени их изношенности и т.д.
2. Органы исполнительной власти субъектов РФ заключают с Министерством экономики РФ соглашение о плане инвестиционной деятельности по развитию социальной инфраструктуры.
3. Рассчитывается потребность в капиталовложениях в социальную инфраструктуру каждого субъекта РФ с учетом особенностей регионов.
4. В соответствии с ресурсами ФРР определяется сумма капиталовложений из федерального бюджета в социальную инфраструктуру субъекта РФ.

Выделение средств из ФРР на развитие социальной инфраструктуры осуществляется по заявкам органов исполнительной власти субъектов РФ в пределах максимальной доли региона в ФРР. Правительство РФ рассматривает заявки и определяет долю финансирования по социальному направлению ФРР. При этом доля федерального бюджета не может превышать 50% объема финансирования проекта. Остальные средства привлекаются из бюджетов субъектов РФ и других источников. Если заявки субъектов РФ не исчерпывают предельных долей в ФРР, то средства из федерального бюджета выделяются только в размере поступивших заявок или освоения средств.

Для выравнивания диспропорций развития территорий при распределении средств Бюджета развития РФ приоритет отдается программам, обеспечивающим повышение производственного и налогового потенциала дотационных регионов. Отбор проектов и программ для кредитования производится на конкурсной основе Министерством экономики РФ. В качестве одного из условий выделения инвестиций используется обязательство регионов сократить в будущем получаемые трансферты (с указанием конкретных сумм по годам).

Условия предоставления финансовой помощи из федерального бюджета устанавливаются федеральным законодательством и соглашениями между Правительством РФ и органами исполнительной власти субъектов РФ. В качестве условия по-

лучения финансовой помощи из федерального бюджета определено проведение ревизии бюджета субъекта РФ. При получении субъектом РФ финансовой помощи в объеме более 50% расходов бюджета, ревизия проводится в обязательном порядке.

Начиная с 1999 года, финансовая помощь, предоставляемая субъектам РФ из федерального бюджета, будет находиться под контролем территориальных органов федерального казначейства и федеральных контрольных органов. Субъект РФ, получающий финансовую помощь из федерального бюджета на выравнивание бюджета, не имеет права:

- ставить государственных служащих, финансируемых за счет бюджета субъекта РФ и местных бюджетов, в лучшие условия оплаты труда по сравнению с государственными служащими федеральных учреждений;
- предоставлять бюджетные кредиты юридическим лицам в размере, превышающем 3% бюджетных расходов;
- предоставлять государственные гарантии в размере более 5% бюджетных расходов.

Фонд развития региональных финансов (ФРРФ) предназначен для финансового оздоровления бюджетов субъектов Федерации и содействия реформе бюджетной сферы. Источниками образования ФРРФ являются кредиты международных финансовых организаций, а также другие средства, определяемые Правительством РФ.

Средства ФРРФ выделяются субъектам РФ и крупным городам на возвратной основе. Право на получение средств будут иметь регионы и крупные города, успешно осуществляющие меры по финансовому оздоровлению и активно проводящие экономические реформы. В первую очередь, в число участников предполагается включить бездотационные и низкодотационные регионы и регионы, создающие благоприятные условия для достижения финансовой самостоятельности и повышение кредитоспособности.

Наряду с кредитованием регионов из средств ФРРФ, предполагается использовать другие финансовые источники: инфраструктурные кредиты Международного банка реконструкции и развития, кредиты Европейского банка реконструкции и развития на проектное финансирование под гарантии регионов, доступ на внутренний и внешний рынок ценных бумаг.

Ответственность участников межбюджетных отношений. В федеральном законодательстве устанавливаются меры взаимной ответственности участников межбюджетных отношений за соблюдение финансовых обязательств. Соглашениями между Правительством РФ и органами исполнительной власти субъектов РФ, органами исполнительной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления могут вводиться дополнительные механизмы выполнения взаимных обязательств.

Необходимо законодательно закрепить права и ответственность органов государственной власти всех уровней в сфере межбюджетных отношений, оговорив порядок компенсации потерь, вызванных решениями вышестоящих органов и меры ответственности Правительства РФ за выполнение обязательств, а также порядок контроля за этими обязательствами со стороны субъектов РФ.

В целях устранения резкого превышения расходов над доходами вследствие принятия без определения источников финансирования федеральных законов, влекущих снижение доходов или увеличение расходов бюджетов субъектов РФ, Правительством РФ будут внесены в Государственную Думу проекты соответствующих федеральных законов о приостановлении действия федеральных законов, не имеющих финансового обеспечения для их реализации.

Для полного учета финансовых ресурсов и взаимных финансовых обязательств

ежегодно будет составляться территориальный разрез федерального бюджета. В целях создания механизма, обеспечивающего выполнение субъектами РФ и муниципальными образованиями своих финансовых обязательств, Правительство РФ в 1998 году внесло в Государственную Думу проект федерального закона о субъектах РФ и муниципальных образованиях, находящихся в состоянии финансового кризиса.

Для защиты интересов федерального бюджета и мобилизации финансовых ресурсов предусматривается, что Правительство РФ в случаях нарушения субъектами РФ порядка зачисления налогов и иных доходов в федеральный бюджет, а также порядка закупки товаров, оплаты работ и услуг для государственных нужд будет применять следующие санкции:

- приостанавливать финансирование федеральных программ, а также передачу средств по взаимным расчетам, трансфертам, субвенциям, дотациям, бюджетным ссудам и кредитам;
- прекращать выдачу лицензий на экспорт;
- приостанавливать выделение средств из фонда льготного кредитования сезонных затрат и лизингового фонда обеспечения агропромышленного комплекса машиностроительной продукцией и приобретения племенного скота;
- приостанавливать централизованные поставки продукции из государственного резерва.

Оздоровление региональных финансов. Повышение заинтересованности субъектов РФ и муниципальных образований в наращивании собственных доходов, рационализации бюджетных расходов, сокращении зависимости от финансовой помощи и росте эффективности управления финансами – основная проблема экономической реформы на современном этапе. Для ее решения потребуется реализация следующих мероприятий:

- четкое законодательное закрепление бюджетных полномочий и ответственности властей разных уровней;
- отказ от принятия решений, возлагающих на нижестоящие бюджеты дополнительные обязательства без предоставления источников их финансирования;
- расширение налоговых полномочий субъектов РФ и органов местного самоуправления в рамках единого налогового пространства;
- применение стабильных базовых нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов в бюджеты субъектов РФ и муниципальных образований;
- обеспечение поступления налоговых платежей дочерних компаний, филиалов и подразделений предприятий и организаций в соответствующие территориальные бюджеты;
- создание стабильной системы финансовой поддержки территориальных бюджетов на основе сопоставления нормативных бюджетных потребностей и налогового потенциала;
- внедрение принципа обусловленности предоставления финансовой помощи;
- разделение текущей и инвестиционной финансовой поддержки субъектов РФ и муниципальных образований;
- усиление контроля за целевым характером использования финансовой помощи с учетом обоснованности бюджетных расходов дотационных регионов;
- создание в составе федерального бюджета Фонда развития региональных финансов;
- формирование правовых гарантий для безусловного выполнения финансовых обязательств участниками межбюджетных отношений.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Дайте характеристику основных этапов реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации.
2. Раскройте содержание инвестиционной поддержки регионов в рамках социального и производственного направлений.
3. Поясните значение мероприятий по оздоровлению региональных бюджетов на федеральном уровне.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Баранова Л.Г., Врублевская О.В., Косарева Т.Е., Юринова Л.А. Бюджетный процесс в Российской Федерации. - М.: Перспектива; ИНФРА-М, 1998.
2. Дадашев А.З., Черник Д.Г. Финансовая система России: Учеб. пособие. - М.: ИНФРА-М, 1997.
3. Курс экономики: учебник / Под ред. Б.А.Райзберга. - М.: ИНФРА-М, 1997.
4. Регионы России // CD-ROM – М.: Гарант-парк, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ. // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Комментарий к бюджетному законодательству Российской Федерации (Конюхова Т.В.). // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Правительства РФ от 30.07.1998 г. № 862 "О Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 6. НАЛОГОВАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В Российской Федерации устанавливаются и взимаются следующие виды налогов и сборов:

- федеральные налоги и сборы,
- налоги и сборы субъектов Российской Федерации (далее - региональные),
- местные налоги и сборы.

Налоговый кодекс Российской Федерации

Статья 3. Основные начала законодательства о налогах и сборах

1. Каждое лицо должно уплачивать законно установленные налоги и сборы. Законодательство о налогах и сборах основывается на признании всеобщности и равенства налогообложения. При установлении налогов учитывается фактическая способность налогоплательщика к уплате налога исходя из принципа справедливости.

2. Налоги и сборы не могут иметь дискриминационный характер и различно применяться исходя из политических, идеологических, этнических, конфессиональных и иных различий между налогоплательщиками.

Не допускается устанавливать дифференцированные ставки налогов и сборов, налоговые льготы в зависимости от формы собственности, гражданства физических лиц или места происхождения капитала.

Допускается установление особых видов пошлин либо дифференцированных ставок ввозных таможенных пошлин в зависимости от страны происхождения товара в соответствии с Налоговым кодексом РФ и таможенным законодательством Российской Федерации.

3. Налоги и сборы должны иметь экономическое основание и не могут быть произвольными. Недопустимы налоги и сборы, препятствующие реализации гражданами своих конституционных прав.

4. Не допускается устанавливать налоги и сборы, нарушающие единое экономическое пространство Российской Федерации и, в частности прямо или косвенно ограничивающие свободное перемещение в пределах территории Российской Федерации товаров (работ,

услуг) или денежных средств, либо иначе ограничивать или создавать препятствия законной деятельности налогоплательщика.

5. Федеральные налоги и сборы устанавливаются, изменяются или отменяются Налоговым кодексом РФ.

Налоги и сборы субъектов Российской Федерации, местные налоги и сборы устанавливаются, изменяются или отменяются соответственно законами субъектов Российской Федерации о налогах и (или) сборах и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления о налогах и (или) сборах в соответствии с Налоговым кодексом РФ.

Ни на кого не может быть возложена обязанность уплачивать налоги и сборы, а также иные взносы и платежи, обладающие установленными Налоговым кодексом РФ признаками налогов или сборов, не предусмотренные Налоговым кодексом РФ либо установленные в ином порядке, чем это определено Налоговым кодексом РФ.

6. Акты законодательства о налогах и (или) сборах должны быть сформулированы таким образом, чтобы каждый точно знал, какие налоги (сборы), когда и в какой сумме он должен платить.

7. Все неустранимые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налогах и сборах толкуются в пользу налогоплательщика (плательщика сборов).

Федеральными признаются налоги и сборы, устанавливаемые Налоговым кодексом РФ и обязательные к уплате на всей территории Российской Федерации.

Региональными признаются налоги и сборы, устанавливаемые в соответствии с Налоговым кодексом РФ и вводимые в действие законами субъектов РФ и обязательные к уплате на территории соответствующих субъектов РФ. Устанавливая региональный налог, представительные органы власти субъектов РФ определяют следующие элементы налогообложения: налоговые льготы, налоговую ставку в пределах, установленных Налоговым кодексом РФ, порядок и сроки уплаты налога, а также форму отчетности по данному региональному налогу. Иные элементы налогообложения устанавливаются Налоговым кодексом РФ.

Местными признаются налоги и сборы, устанавливаемые и вводимые в действие в соответствии с Налоговым кодексом РФ нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления и обязательные к уплате на территории соответствующих муниципальных образований. Устанавливая местный налог, представительные органы местного самоуправления определяют в нормативных правовых актах следующие элементы налогообложения: налоговые льготы, налоговую ставку в пределах, установленных Налоговым кодексом РФ, порядок и сроки уплаты налога, а также определяют форму отчетности по данному местному налогу.

Доходом признается экономическая выгода в денежной или натуральной форме, учитываемая в той мере, в которой такую выгоду можно оценить.

Дивидендом признается любой доход, полученный акционером от организации при распределении прибыли, остающейся после налогообложения (в том числе в виде процентов по привилегированным акциям), по принадлежащим акционеру акциям. Не признаются дивидендами:

1) выплаты при ликвидации организации акционерам в денежной или натуральной форме;

2) выплаты акционерам в виде передачи акций этой же организации в собственность.

Процентами признается любой заранее заявленный доход, в том числе в виде дисконта, полученный по долговому обязательству любого вида. При этом процентами признаются доходы, полученные по денежным вкладам и долговым обязательствам.

Налог считается уплаченным с момента предъявления в банк поручения при

наличии достаточного денежного остатка на счете, а при уплате налогов наличными денежными средствами - с момента внесения денежной суммы в банк или кассу органа местного самоуправления. В налоговом законодательстве установлен исчерпывающий перечень налогов, которые могут вводиться федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.⁵ Не могут устанавливаться региональные или местные налоги и сборы, не предусмотренные Налоговым кодексом РФ.

К **федеральным налогам и сборам** относятся:

- 1) налог на добавленную стоимость;
- 2) акцизы на отдельные виды товаров (услуг) и отдельные виды минерального сырья;
- 3) налог на прибыль (доход) организаций;
- 4) налог на доходы от капитала;
- 5) подоходный налог с физических лиц;
- 6) взносы в государственные социальные внебюджетные фонды;
- 7) государственная пошлина;
- 8) таможенная пошлина и таможенные сборы;
- 9) налог на пользование недрами;
- 10) налог на воспроизводство минерально-сырьевой базы;
- 11) налог на дополнительный доход от добычи углеводородов;
- 12) лесной налог;
- 13) сбор за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами;
- 14) водный налог;
- 15) экологический налог;
- 16) федеральные лицензионные сборы.

Кроме того, федеральным законодательством будут вводиться специальные налоговые режимы в виде вмененного налога, единого налога на предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения, учета и отчетности, единого налога на сельскохозяйственные предприятия.

Субъектам РФ предоставлено право вводить на своей территории следующие **региональные налоги**:

- 1) налог на имущество организаций;
- 2) дорожный налог;
- 3) транспортный налог;
- 4) налог с продаж;
- 5) налог на игорный бизнес;
- 6) региональные лицензионные сборы.

Помимо перечисленных налогов субъекты РФ имеют право вводить региональный налог на недвижимость, заменяющий налог на имущество предприятий и организаций, налог на имущество физических лиц и земельный налог. Федеральным законодательством предусмотрено зачисление основной части поступлений от данного налога в местные бюджеты, а также право органов местного самоуправления определять (в пределах установленных ограничений) налогооблагаемую базу, налоговые ставки и льготы.

Органам местного самоуправления предоставлено право введения на своей территории следующие **местных налогов**:

⁵ Классификация налогов приводится на основании Части 1 Налогового кодекса РФ, принятого Государственной Думой РФ 16.07.98 г. и частично вступившей в силу на момент подготовки учебного пособия

- 1) земельного налога;
- 2) налога на имущество физических лиц;
- 3) налога на рекламу;
- 4) налога на наследование или дарение;
- 5) местных лицензионных сборов.

Распределение поступлений от отдельных федеральных налогов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ производится по единым базовым нормативам, закрепленным в федеральном законодательстве на срок от 3 лет. Для 1999-2001 годов установлены базовые нормативы отчислений в бюджеты субъектов РФ от:

- налога на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), производимые на территории РФ;
- налога на прибыль предприятий;
- подоходного налога с физических лиц;
- акцизов на спирт, водку и ликероводочные изделия, производимые на территории РФ;
- акцизов на остальные товары, производимые на территории РФ (за исключением акцизов на нефть и газовый конденсат, природный газ, бензин и легковые автомобили);
- других федеральных налогов, подлежащих распределению между бюджетами разных уровней.

Распределение поступлений от федеральных и региональных налогов между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами проводится на основе базовых (минимальных) нормативов, закрепленных за бюджетами муниципальных образований не менее чем на 3 года. В целях повышения самостоятельности территориальных бюджетов и сокращения их дотационности может осуществляться бюджетное регулирование через нормативы отчислений от НДС в счет определенных по единой методике трансфертов с соответствующим сокращением общего объема ФФПМО (фонда финансовой поддержки муниципальных образований).

Для выравнивания бюджетной обеспеченности регионов с 1999 года налоги, уплачиваемые по месту регистрации юридических лиц - крупнейших налогоплательщиков будут целиком зачисляться в федеральный бюджет (по специальному перечню). В этих же целях в налоговое и бюджетное законодательство планируется внести изменения, обеспечивающие рост централизации рентных платежей для последующего распределения по регионам.

Порядок исчисления и уплаты налогов. Налогоплательщик самостоятельно исчисляет сумму налога, подлежащую уплате за налоговый период исходя из налоговой базы, налоговой ставки и налоговых льгот. **Налоговая база** представляет собой стоимостную, физическую или иную характеристики объекта налогообложения. **Налоговая ставка** представляет собой величину налоговых начислений на единицу измерения налоговой базы. Налогоплательщики исчисляют налоговую базу по итогам каждого налогового периода на основе данных регистров бухгалтерского учета и иных документально подтвержденных данных.

Индивидуальные предприниматели исчисляют налоговую базу по итогам каждого налогового периода на основе данных учета доходов и расходов и хозяйственных операций, в порядке, определяемом Министерством финансов РФ и Государственной налоговой службой РФ.

Остальные налогоплательщики - физические лица исчисляют налоговую базу на основе получаемых от организаций данных об облагаемых доходах, а также соб-

ственного учета облагаемых доходов по произвольным формам.

Пеня - денежная сумма, выплачиваемая в случае просрочки уплаты причитающихся сумм налога или сбора. Сумма пеней уплачивается помимо причитающихся к уплате сумм налога или сбора. Пеня начисляется за каждый календарный день просрочки уплаты налога или сбора. Пеня за каждый день просрочки определяется в процентах от неуплаченной суммы налога или сбора. Процентная ставка пени принимается равной $\frac{1}{300}$ ставки рефинансирования Центрального банка РФ, но не более 0,1% в день.

Во всех случаях сумма пеней не может превышать суммы задолженности по налогу. Пени могут быть взысканы принудительно со счетов в банке или за счет имущества налогоплательщика. Принудительное взыскание пеней с организаций производится в беспорном порядке, а с физических лиц - в судебном порядке.

Налоговая декларация представляет собой письменное заявление налогоплательщика о полученных доходах и произведенных расходах, источниках доходов, налоговых льготах и исчисленной сумме налога и другие данные, связанные с исчислением и уплатой налога. Налоговая декларация представляется каждым налогоплательщиком по каждому налогу, подлежащему уплате. Бланки налоговых деклараций предоставляются налоговыми органами бесплатно.

Налоговая декларация может быть представлена в налоговый орган лично или направлена по почте. Налоговый орган не вправе отказать в принятии декларации и обязан по просьбе налогоплательщика проставить отметку на копии налоговой декларации о принятии и дату ее представления.

При отправке налоговой декларации по почте днем ее представления считается дата отправки ценного письма с описью вложения. Формы налоговых деклараций, если они не утверждены законодательством о налогах и сборах, разрабатываются и утверждаются:

- по федеральным налогам - Государственной налоговой службой РФ;
- по региональным и местным налогам - подразделениями Государственной налоговой службы РФ.

Объектами налогообложения могут являться имущество, прибыль, доход, стоимость реализованных товаров (выполненных работ, оказанных услуг) либо иное экономическое основание, имеющее стоимостную, количественную или физическую характеристики, повлекшие возникновение обязанности по уплате налога. Каждый налог имеет самостоятельный объект налогообложения.

Под **имуществом** понимаются виды объектов гражданских прав, относящихся к имуществу в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации. Местом нахождения имущества признается:

- 1) для недвижимого имущества (за исключением транспортных средств) - место фактического нахождения имущества;
- 2) для морских, речных и воздушных транспортных средств - место нахождения (жительства) собственника имущества;
- 3) для других транспортных средств - место (порт) приписки или место государственной регистрации, а при отсутствии таковых - место нахождения (жительства) собственника имущества.

Товаром признается любое имущество, реализуемое либо предназначенное для реализации. В целях регулирования отношений, связанных с взиманием таможенных платежей, к товарам относится и иное имущество, определяемое Таможенным кодексом РФ.

Работой для целей налогообложения признается деятельность, результаты которой

имеют материальное выражение и могут быть реализованы для удовлетворения потребностей организации или физических лиц.

Услугой для целей налогообложения признается деятельность, результаты которой не имеют материального выражения, реализуются и потребляются в процессе осуществления этой деятельности.

Не признается реализацией товаров, работ или услуг:

1) осуществление операций, связанных с обращением российской или иностранной валюты (за исключением целей нумизматики);

2) передача основных средств, нематериальных активов и иного имущества организации ее правопреемнику при реорганизации;

3) передача товаров (работ, услуг), если такая передача носит инвестиционный характер (вклады в уставный капитал, вклады по договору о совместной деятельности);

4) передача имущества при выходе из хозяйственного общества (товарищества), а также при распределении имущества ликвидируемого хозяйственного общества или товарищества между его участниками;

5) передача имущества участнику договора о совместной деятельности в случае выделения его доли из имущества, находящегося в общей собственности;

6) передача жилых помещений физическим лицам в домах государственного или муниципального жилищного фонда при проведении приватизации;

7) изъятие имущества путем конфискации, наследование имущества, а также обращение в собственность иных лиц бесхозных и брошенных вещей, бесхозных животных и при нахождении клада.

Принципы определения налогооблагаемой базы. Для целей налогообложения обычно принимается цена товаров, работ или услуг, указанная сторонами сделки. Предполагается, что эта цена соответствует уровню рыночных цен. Налоговые органы вправе контролировать правильность применения цен по сделкам лишь в следующих случаях:

1) при сделках между взаимозависимыми лицами;

2) по товарообменным (бартерным) операциям;

3) при значительном колебании (более чем на 30%) уровня цен на однородные товары в пределах небольшого периода времени⁶.

Рыночной ценой товара (работы, услуги) признается цена, сложившаяся при взаимодействии спроса и предложения на рынке идентичных или однородных товаров (работ, услуг) в сопоставимых экономических условиях.

Рынком товаров, работ или услуг признается сфера обращения этих товаров (работ, услуг), определяемая исходя из возможности покупателя без значительных дополнительных затрат приобрести товар (работу, услугу) на ближайшей по отношению к покупателю территории Российской Федерации или за ее пределами.

Идентичными признаются товары, имеющие одинаковые характерные признаки. При определении идентичности товаров учитываются физические характеристики, качество и репутация на рынке, страна происхождения и производитель. При определении идентичности товаров незначительные различия в их внешнем виде не учитываются.

Однородными признаются товары, которые, не являясь идентичными, имеют сходные характеристики, что позволяет им выполнять одни и те же функции и быть

⁶ Если, по мнению налогового органа, цены товаров, работ или услуг отклоняются более чем на 30% от рыночной цены однородных товаров, работ или услуг, налоговый орган вправе вынести решение о доначислении налога и пени, рассчитанных исходя из рыночных цен.

коммерчески взаимозаменяемыми. При определении однородности товаров учитываются их качество, наличие товарного знака, репутация на рынке и страна происхождения. Экономические условия сделок на рынке идентичных (а при их отсутствии - однородных) товаров, работ или услуг признаются сопоставимыми, если различие между такими условиями не влияет существенно на цену или может быть учтено с помощью поправок.

К цене товаров, работ или услуг не применяются пени, если скидки вызваны колебаниями потребительского спроса, потерей товарами качества или иных потребительских свойств, истечением (приближением даты истечения) сроков годности товаров, маркетинговой (ценовой) политикой. В том числе - при продвижении товаров, работ или услуг на новые рынки, предоставлении индивидуальных скидок, а также при реализации образцов товаров в целях ознакомления потребителей.

При определении рыночной цены товара, работы или услуги используются официальные источники информации о рыночных ценах и биржевые котировки, информационная база органов государственной власти и местного самоуправления и информация, предоставляемая налогоплательщиками налоговым органам. При отсутствии на рынке сделок по идентичным (однородным) товарам, работам, услугам, а также при невозможности определения соответствующих цен ввиду недоступности информационных источников используются следующие методы:

1) **метод цены последующей реализации**, при котором рыночная цена товаров, работ или услуг определяется как разность цены, по которой такие товары, работы или услуги реализованы и разумных затрат, понесенных при продвижении на рынок. Наценка определяется так, чтобы обеспечить обычную для данной сферы деятельности прибыль;

2) **затратный метод**, при котором рыночная цена товаров, работ или услуг определяется как сумма произведенных затрат и наценки. При этом учитываются прямые и косвенные затраты на производство (приобретение) и реализацию товаров, работ или услуг, обычные затраты по транспортировке, хранению и страхованию. Наценка основана на разумной для данной сферы деятельности норме прибыли.

Порядок уплаты налогов. В целях проведения налогового контроля налогоплательщики подлежат постановке на учет в налоговых органах по месту нахождения организации, ее филиалов и представительств, месту жительства физических лиц, а также по месту нахождения недвижимого имущества и транспортных средств. Налоговыми органами в РФ являются Государственная налоговая служба РФ и ее территориальные подразделения. В отдельных случаях полномочиями налоговых органов обладают таможенные органы.

Государственная налоговая служба РФ и ее территориальные подразделения утверждают формы заявлений о постановке на учет в налоговые органы, расчетов по налогам и налоговых деклараций и устанавливают порядок их заполнения, обязательные для налогоплательщиков. Налоговые органы обязаны:

- 1) осуществлять контроль за соблюдением законодательства о налогах и сборах;
- 2) вести в установленном порядке учет налогоплательщиков;
- 3) разъяснять применение законодательства о налогах и сборах, бесплатно информировать налогоплательщиков о действующих налогах и сборах, представлять формы установленной отчетности и разъяснять порядок их заполнения;
- 4) осуществлять возврат или зачет излишне уплаченных или взысканных сумм налогов, пеней и штрафов;
- 5) соблюдать налоговую тайну;
- 6) направлять налогоплательщику копии акта налоговой проверки и решения нало-

гового органа.

Банки открывают счета организациям, индивидуальным предпринимателям только при предъявлении свидетельства о постановке на учет в налоговом органе. Банк обязан сообщить об открытии или закрытии счета организации, индивидуального предпринимателя в налоговый орган в пятидневный срок со дня открытия или закрытия такого счета.

При недостаточности денежных средств на банковских счетах налогоплательщика перечисление налога исполняется по мере поступления денежных средств на эти счета. Налоговый орган вправе взыскать налог за счет иного имущества налогоплательщика. При взыскании налога налоговым органом может быть применено приостановление операций по счетам налогоплательщика в банках. Взыскание налога за счет имущества налогоплательщика последовательно производится в отношении:

- денежных средств на счетах в банке;
- наличных денежных средств;
- имущества, не участвующего непосредственно в производстве продукции (товаров), в частности ценных бумаг, валютных ценностей, непроизводственных помещений, легкового автотранспорта, предметов дизайна служебных помещений;
- готовой продукции (товаров), а также иных материальных ценностей, не участвующих и (или) не предназначенных для непосредственного участия в производстве;
- сырья и материалов, предназначенных для непосредственного участия в производстве, а также станков, оборудования, зданий, сооружений и других основных средств;
- имущества, переданного по договору во владение, в пользование или распоряжение другим лицам без перехода к ним права собственности на это имущество, если для обеспечения исполнения обязанности по уплате налога такие договоры расторгнуты или признаны недействительными в установленном порядке;
- другого имущества, за исключением предназначенного для повседневного пользования физическим лицом или членами его семьи.

Очень часто приходится сталкиваться с непониманием налогоплательщиками фискальных прав налоговых органов. Налоговые органы вправе:

- требовать от налогоплательщика пояснения и документы, подтверждающие правильность своевременность уплаты налогов;
- изымать по акту при проведении налоговых проверок у налогоплательщика документы, свидетельствующие о совершении налоговых правонарушений;
- вызывать на основании письменного уведомления в налоговые органы налогоплательщиков и иных обязанных лиц для дачи пояснений в связи с уплатой налогов;
- приостанавливать операции по счетам лиц в банках и налагать арест на имущество налогоплательщиков;
- осматривать используемые налогоплательщиком производственные, складские, торговые и иные помещения и территории, проводить инвентаризацию принадлежащего налогоплательщику имущества;⁷
- определять суммы налогов расчетным при отказе допустить должностных лиц к осмотру производственных, складских, торговых и иных помещений, используемых для извлечения дохода, непредставлении необходимых документов, отсут-

⁷ Порядок проведения инвентаризации имущества налогоплательщика при налоговой проверке утверждается Министерством финансов РФ и Государственной налоговой службой РФ.

ствия учета доходов и расходов, учета объектов налогообложения или ведения учета с нарушениями, приведшими к невозможности исчислить налоги;

- требовать от налогоплательщиков устранения выявленных нарушений законодательства о налогах и сборах и контролировать выполнение требований;
- взыскивать недоимки по налогам и пени;
- предоставлять налогоплательщикам отсрочки и рассрочки по уплате санкций за налоговые правонарушения;
- требовать от банков документы, подтверждающие исполнение платежных поручений налогоплательщиков и инкассовых поручений налоговых органов о списании со счетов налогоплательщиков сумм налогов и санкций за налоговые правонарушения;
- привлекать для проведения налогового контроля специалистов, экспертов и переводчиков, а также вызывать в качестве свидетелей лиц, которым могут быть известны обстоятельства, имеющие значение для налогового контроля;
- заявлять ходатайства об аннулировании или приостановлении действия лицензий на право осуществления определенных видов деятельности и предъявлять в суды общей юрисдикции или арбитражные суды иски:
 - 1) о взыскании налоговых санкций с лиц, совершивших налоговые правонарушения;
 - 2) о признании недействительной государственной регистрации юридического лица или государственной регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя;
 - 3) о ликвидации организации любой организационно-правовой формы по основаниям, установленным законодательством РФ;
 - 4) о признании сделок недействительными и о взыскании в доход государства приобретенного имущества в случаях, предусмотренных гражданским законодательством РФ;
 - 5) о взыскании в доход государства имущества, неосновательно приобретенного не по сделке, а в результате совершения иных незаконных действий;
 - 6) о досрочном расторжении договора о налоговом кредите и об инвестиционном налоговом кредите.

Однако специфическими правами обладают не только налоговые органы. Налогоплательщики также обладают правом:

- получать от налоговых органов письменные разъяснения по вопросам применения законодательства о налогах и сборах;
- использовать налоговые льготы и кредиты при наличии оснований и в порядке, установленном законодательством о налогах и сборах;
- представлять свои интересы в налоговых правоотношениях лично либо через своего представителя;
- представлять налоговым органам и их должностным лицам пояснения по исчислению и уплате налогов, а также по актам проведенных налоговых проверок;
- присутствовать при проведении выездной налоговой проверки;
- не выполнять неправомерные акты и требования налоговых органов не соответствующие федеральному законодательству;
- обжаловать в установленном порядке решения налоговых органов и действия (бездействия) должностных лиц;
- требовать соблюдения налоговой тайны и возмещения убытков, причиненных незаконными решениями налоговых органов или их должностных лиц.

На основе данных учета Государственная налоговая служба РФ ведет Единый государственный реестр налогоплательщиков в порядке, установленном Правительством РФ. Сведения о налогоплательщике с момента постановки на учет являются налоговой тайной.

Налоговую тайну составляют любые полученные налоговым органом сведения о налогоплательщике, за исключением сведений:

- 1) разглашенных налогоплательщиком самостоятельно или с его согласия;
- 2) об идентификационном номере налогоплательщика;
- 3) об уставном капитале организации;
- 4) о нарушениях законодательства о налогах и сборах и мерах ответственности за эти нарушения;
- 5) предоставляемых другим государствам в соответствии с международными договорами о взаимном сотрудничестве между налоговыми или правоохранительными органами.

Налоговая тайна не подлежит разглашению налоговыми органами, их должностными лицами и привлекаемыми специалистами. К разглашению налоговой тайны относится использование или передача другому лицу производственной или коммерческой тайны налогоплательщика.

Поступившие в налоговые органы конфиденциальные сведения имеют специальный режим хранения и доступа. Доступ к сведениям, составляющим налоговую тайну, имеют должностные лица по перечням, определяемым соответственно Государственной налоговой службой РФ, Федеральной службой налоговой полиции РФ и Государственным таможенным комитетом РФ.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Охарактеризуйте сходство и отличие трех уровней налоговой системы Российской Федерации.
2. Выделите основные термины, используемые в налоговой практике, и поясните их содержание.
3. Схематично сбалансируйте обязанности налоговых органов и налогоплательщиков.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Черник Д.Г., Починок А.П., Морозов В.П. Основы налоговой системы: Учебное пособие для вузов. - М: Финансы, ЮНИТИ, 1998.
2. Брызгалин А.В., Берник В.Р., Головкин А.Н., Демешева Е.В. Налоговый учет. Анализ взаимодействия и противоречий налогообложения и бухгалтерского учета. - М.: Аналитика-Пресс, 1997.
3. Что и как проверяет налоговая инспекция. - М.: ИНФРА-М, 1995.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ. // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Федеральный закон от 27.12.1991 г. № 2118-1 "Об основах налоговой системы в Российской Федерации". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление СМ РФ от 27.08.1993 г. № 864 "О федеральном казначействе Российской Федерации". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

Глава II. Территориальные особенности Омской области

§ 1. ОМСКАЯ ОБЛАСТЬ – ЧАСТЬ ЗАПАДНО-СИБИРСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЙОНА

Западная Сибирь расположена на перекрестке железнодорожных магистралей и крупных сибирских рек (Обь, Иртыш, Катунь) в непосредственной близости к промышленному Уралу. Этот регион относится к районам с высокой обеспеченностью природными ресурсами при дефиците трудовых ресурсов. Состав Западно-Сибирского экономического района: Алтайский край, Республика Алтай, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская, Тюменская области (включая Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа). Площадь: 2,4 млн. км² (14% территории Российской Федерации).

Удельный вес Западно-Сибирского экономического района в хозяйстве России достаточно высок. Район отличается многоотраслевой промышленностью, развитым сельским хозяйством, значительным научным потенциалом. Западная Сибирь обеспечивает основную добычу нефти, природного газа и значительную часть заготовок древесины. Основные направления развития района связаны со следующими факторами:

- углублением рыночной специализации на базе нефтяной, газовой, угольной промышленности (~50% производства в РФ);
- созданием на их основе крупнейшего комплекса энергоемких, материалоемких и водоемких производств;
- с развитием зернового и животноводческого аграрного комплекса при рациональном использовании природных ресурсов.

Природно-ресурсный потенциал. Западная Сибирь обладает разнообразными запасами полезных ископаемых и, в том числе, топливно-энергетическими ресурсами. В первую очередь - нефтью и газом. Общая площадь нефтегазоносных территорий составляет более 1,7 млн. км². В целом в Западной Сибири было открыто более 300 месторождений нефти и газа. В регионе добывается более 70% российской нефти и до 90% газа.

Богата Западная Сибирь и углем. Основные его запасы находятся в Кузбассе (около 600 млрд. т⁸). Около 30% кузнецких углей - коксующиеся. Угольные пласты отличаются большой мощностью и залегают близко от поверхности, что позволяет наряду с шахтным способом вести открытую добычу. В пределах Западной Сибири находятся крупные месторождения торфа - более 50% от запасов в СНГ (~60 млрд. т).

Значительны рудные запасы Западной Сибири. В Западно-Сибирском железорудном бассейне находятся Нарымское, Колпашевское и Южно-Колпашевское месторождения. Месторождения магнетитовых руд находятся в Горной Шории - Таштагол, Шерегеш и на Алтае - Инское, Белорецкое. На юге Кемеровской области расположено Усинское месторождение марганцевых руд, на востоке - Кия-Шалтырское месторождение нефелинов, в Алтайском крае - Акташское и Чаганузинское месторождения ртути. Кроме этого, в районе представлены месторождения золота, мирабилитов, талька, барита, строительных материалов. В озерах Кулундинской степи Западной Сибири разрабатываются залежи соды и других солей. Новосибирская и Кемеровская области богаты известняками и др. ископаемыми.

Западная Сибирь обладает значительными водными ресурсами, которые имеют энергетическое значение (гидроресурсы Оби, Иртыша и Катуни составляют 200 млрд.

⁸ Угли характеризуются высокой калорийностью (до 8,6 тыс. ккал).

кВт*ч) и располагают ценными рыбными запасами - лососевых, осетровых, сиговых. В Западной Сибири сосредоточены значительные лесные ресурсы. Покрытая лесами площадь составляет около 85 млн. га. Здесь находится около 10 млрд. м³ древесины (12% запасов РФ). Особенно богаты лесом - Томская, Тюменская, Кемеровская области и предгорные районы Алтайского края. Земельные ресурсы Западной Сибири используются:

- на севере - как олени пастбища,
- на юге - под пашню и естественные кормовые угодья (сенокосы и пастбища).

Население и трудовые ресурсы. Население Западной Сибири составляет 15,1 млн. чел. Значительный рост численности населения был связан с быстрым освоением природных ресурсов. Западная Сибирь — район крайне неравномерного размещения населения. Средняя плотность населения составляет 6,2 чел. на 1 км², в то время как в Тюменской области она составляет около 2 чел. на 1 км², а в Кемеровской — 33 чел. на 1 км². Наиболее плотно заселены приречные районы Оби, Иртыша, Тобола, Ишима, а также Кузнецкая котловина и предгорья Алтая. Наименьшая плотность населения – 0,5 чел. на 1 км² – в Ямало-Ненецком автономном округе. В Западной Сибири преобладает городское население, его удельный вес составляет 72,4%. В районе насчитывается 80 городов и 204 поселка городского типа.

Основная часть населения Западной Сибири проживает в городах (~73%). Крупнейшими из них являются Новосибирск - 1,5 млн. чел., Омск – 1,28 млн. чел., Барнаул и Новокузнецк – по 0,6 млн., Томск - 0,5 млн. чел. Существуют и специализированные моногорода: Нижневартовск, Нефтеюганск, Новый Уренгой и др. Большинство населения (90%) русские, на севере живут малочисленные народы - ханты, манси, ненцы, эвенки, коми. В Республике Алтай - алтайцы. Из других народов - татары, казахи, немцы и др. Несмотря на интенсивные миграционные процессы и приток населения из других районов страны и Казахстана, Западная Сибирь - один из наиболее трудодефицитных районов России, отрицательное сальдо миграции составляет 2,1%.

Структура и размещение ведущих отраслей хозяйства. Для хозяйственного комплекса Западной Сибири характерно сочетание добывающих отраслей и отраслей тяжелой промышленности. Велик удельный вес района в производстве сельскохозяйственной продукции. Рыночные отрасли специализации Западной Сибири:

- топливная (нефтяная, газовая, угольная) промышленность;
- черная и цветная металлургия;
- лесная промышленность;
- машиностроение;
- пищевая промышленность (производство животного масла, сыров, молочных, мясных и рыбных консервов);
- химическая промышленность.

К отраслям сельскохозяйственной специализации Западной Сибири относится также производство зерна, молочно-мясное скотоводство, тонкорунное овцеводство, оленеводство, звероводство и пушной промысел.

В процессе разделения труда на территории района сформировалось несколько межотраслевых и отраслевых комплексов.

Нефтегазовый комплекс включает в себя добычу нефти, газа, производство синтетических продуктов и нефтепереработку, систему трубопроводов транзитного и технологического значения. В его составе имеется также производство передвижных электростанций и производство химического и нефтеперерабатывающего оборудования. Главные центры добычи нефти:

- в Тюменской области - Сургут, Нижневартовск, Нефтеюганск, Урай;

- в Томской области - Стрежевой.
Важнейшие нефтепроводы:
 - Усть-Балык — Тобольск — Омск — Павлодар — Чимкент;
 - Сургут — Тобольск — Курган — Уфа — Самара;
 - Сургут — Пермь — Альметьевск — Казань — Нижний Новгород — Ярославль — Полоцк;
 - Нижневартовск — Анжеро-Судженск — Красноярск.
- Центрами добычи газа являются: Надым, Уренгой, Новый Уренгой, Березово, Ямбург и др. Крупнейшие газопроводы:
- Игрим — Серов — Екатеринбург, Медвежье — Пунга — Н. Тура — Пермь — Казань — Нижний Новгород — Москва;
 - Уренгой — Медвежье — Надым — Вуктыл — Торжок — Минск — Западная граница;
 - Уренгой — Сургут — Тобольск — Тюмень — Челябинск — Петровск;
 - Уренгой — Новопсков;
 - Уренгой — Помары — Ужгород и др.

В настоящее время формируется система новых газопроводов, идущая от Ямбурга. Крупные центры нефтехимической промышленности действуют в Томске и Тобольске.

Угольно-металлургический комплекс расположен в Кузбассе и объединяет добычу энергетических и коксующихся углей в Кузнецком и Горловском угольных бассейнах, обогащение и коксование углей, черную и цветную металлургию, коксохимию и тяжелое металлоемкое машиностроение. Черная металлургия, так же как и угольная промышленность, имеет общероссийское значение. Она представлена Новокузнецким металлургическим комбинатом и Западно-Сибирским заводом полного цикла, переплавным заводом в Гурьевске, трубопрокатным заводом в Новосибирской области, а также коксохимическими заводами.

Машиностроительный комплекс объединяет энергетическое машиностроение (в Новосибирской области — турбин и генераторов, в Алтайском крае — производство котлов), оборудование для угольной промышленности производит Кемеровская, Новосибирская, Томская области. Станкостроение представлено в Новосибирской области и Алтайском крае. Основные центры машиностроения Западной Сибири: Новосибирск, Омск, Барнаул, Киселевск, Прокопьевск, Новокузнецк, Анжеро-Судженск, Рубцовск, Бийск и др.

Лесопромышленный комплекс включает в себя лесное хозяйство, лесозаготовительную промышленность, предприятия деревообрабатывающей и лесохимической промышленности. Основная лесозаготовка сосредоточена в Среднем Приобье, в зоне железных дорог Тавда-Сотник; Ивдель-Обь; Тюмень-Тобольск-Сургут в Тюменской области и железной дороги Асино-Белый Яр в Томской области. Центры лесоперерабатывающей промышленности: Томск, Асино, Ташара (Новосибирская область), Омск, Барнаул, Бийск, Тобольск. Особенностью этого комплекса является отсутствие целлюлозно-бумажной и гидролизной промышленности. Однако широкое развитие получило фанерное производство.

Электроэнергетика Западной Сибири развивается на базе ресурсов газа и угля. Наиболее крупные тепловые электростанции находятся в Сургуте, Уренгое, в Кузнецком угольном бассейне. В перспективе энергетика будет развиваться на базе дешевых углей Канско-Ачинского бассейна.

Из отраслей, дополняющих территориальный комплекс Западной Сибири, следует отметить развитие **легкой промышленности**, которая использует собственное да-

вальческое сырье. Кожевенное производство сосредоточено в Омске и Новосибирске, шерстяная и меховая промышленность — в Омске. В Тюмени работает камвольно-суконный комбинат. Хлопчатобумажная промышленность развивается на привозном сырье в Новосибирской области и Алтайском крае. Химическое волокно производится в Кузбассе. Во многих городах Западной Сибири развито трикотажное и швейное производство.

Агропромышленный комплекс Западной Сибири представлен развитым сельским хозяйством: производством зерновых, технических культур, овощей, картофеля, а также развитием молочно-мясного скотоводства, овцеводства и оленеводства. Из зерновых культур возделываются пшеница, рожь, ячмень и овес. Для повышения продуктивности земледелия проводятся работы по осушению земель Барабинской лесостепи и орошению земель в Кулундинской степи. Созданы Алейская и Кулундинская оросительные системы. Помимо традиционных направлений животноводства, в Горном Алтае разводят лошадей, яков, маралов и пятнистых оленей. На юге Западной Сибири занимаются верблюдоводством.

Пищевая промышленность является отраслью рыночной специализации Западной Сибири. Молочно-консервная промышленность размещается в Ялуторовске, Красном Яре, Купине, Карасуке и др. Мясокомбинаты размещены в Бийске, Омске, Прокопьевске и др.

Существуют еще и другие подотрасли, обслуживающие АПК Западной Сибири:

- тракторостроение и сельскохозяйственное машиностроение - в Алтайском крае, в Новосибирской, Омской, Тюменской областях;
- производство азотных удобрений - в Кузбассе;
- производство ядохимикатов - в Алтайском крае и др.

Транспорт и экономические связи. Помимо основной Сибирской железнодорожной магистрали была построена Южно-Сибирская магистраль, сыгравшая большую роль в развитии производительных сил Кузбасса и Алтая. От нее отошли ряд линий в северном и южном направлениях, в том числе: Иртышская — Карасук — Камень-на-Оби — Алтайская и Тюмень — Тобольск — Сургут — Нижневартовск — Уренгой. Межрайонные и внутрирайонные перевозки грузов в Западной Сибири осуществляются по рекам Обь-Иртышского бассейна. Широко представлен в Западной Сибири трубопроводный транспорт и линии электропередач. Большое значение имеет автомобильная дорога по Чуйскому тракту, обеспечивающая связи с Монголией.

Территориальная организация хозяйства. По экономико-географическому положению, характеру природных условий, своеобразию специализации хозяйства на территории Западно-Сибирского экономического района можно выделить два подрайона — Кузнецко-Алтайский и Западно-Сибирский.

Кузнецко-Алтайский подрайон включает в себя Кемеровскую, Новосибирскую области, Алтайский край и Республику Алтай. Хотя подрайон и занимает менее 20% территорий Западной Сибири, однако в нем сосредоточено около 60% трудоспособного населения. Здесь сконцентрированы предприятия угольной, металлургической, химической и машиностроительной промышленности, крупным сельскохозяйственным производством. В этом подрайоне сосредоточена вся добыча руд цветных металлов и черных металлов, все производство кокса, химических волокон, алюминия и ферросплавов, паровых котлов, железнодорожных вагонов.

В **Республике Алтай**, имеющей слаборазвитую промышленность, можно выделить добычу ртути, золота и лесозаготовку.

В **Алтайском крае** добывают полиметаллические руды и производят кокс. Основ-

ными отраслями являются химическая промышленность и машиностроение. Развита коксохимия, производство соды, синтетического волокна, химреактивов, шин и резинотехнических изделий. В машиностроении выделяются котлостроение, тракторостроение, производство дизельных двигателей и грузовых железнодорожных вагонов, станкостроение и электротехническая промышленность. Ведется заготовка древесины и ее переработка в пиломатериалы. Имеется хлопчатобумажная и льноперерабатывающая промышленность, а также крупная пищевая промышленность.

Кемеровская область занимает 1-е место в России по добыче угля. В ней добывается не только энергетический, но и коксующийся уголь, которым обеспечивается черная металлургия Сибири, Урала и некоторых других областей страны. Кузнецкий угольный бассейн остается на обозримую перспективу основным для страны, поэтому наряду с закрытием некоторых устаревших шахт здесь будет развиваться открытая добыча угля и будут построены новые шахты.

В Кемеровской области действуют три металлургических завода, причем предприятия в Новокузнецке относятся к крупнейшим в России. Производятся стальные трубы и ферросплавы, велик объем производства коксохимической продукции и азотных удобрений. Цветная металлургия представлена добычей полиметаллов и золота, выплавкой цинка и алюминия. В машиностроении области выделяется производство основного и вспомогательного оборудования для угольных шахт и карьеров.

В **Новосибирской области** черная металлургия имеет вспомогательный характер и представлена небольшим сталеплавильным заводом. Зато в цветной металлургии есть предприятия-монополисты. В Новосибирске располагаются единственный в стране комбинат по выплавке олова, заводы - аффинажный (выплавка золота), по производству редких металлов и по производству ядерного топлива.

В пределах Новосибирской области сосредоточена значительная часть предприятий машиностроения всего экономического района и представлены: производство электротехнической продукции (генераторы и турбины, крупные электросталеплавильные печи и другая продукция), станкостроение, авиационное, оборонное, электронное машиностроение и производство средств связи. В области заготавливают и перерабатывают лес, развиты легкая и пищевая промышленность и производство строительных материалов.

Металлоемкое машиностроение Кузбасса ориентируется на потребности угольной и металлургической промышленности. Машиностроение Новосибирской области и Алтайского края имеет транспортное, энергетическое и сельскохозяйственное направление. Пищевая и легкая промышленность Кузбасса связана с рациональным использованием трудовых ресурсов, особенно женского труда. В то время как в Алтайском крае и Новосибирской области эти отрасли обусловлены наличием сельскохозяйственной базы и необходимостью наращивания промышленного потенциала.

Сельское хозяйство в Кемеровской области ограничено пределами ее территории, тогда как в Новосибирской области и Алтайском крае оно носит межрайонный характер и ориентировано на поставки сельскохозяйственной продукции в другие районы. Эти различия территорий подрайона укрепляют экономическое единство Кузбасса и Алтая.

В Кузбассе сформировался промышленный район на базе ряда промышленных узлов — Новокузнецкого, Прокопьевск-Киселевского, Белово-Ленинск-Кузнецкого, Кемеровского. В Новосибирской области и в Алтайском крае основной формой промышленной организации является обособленный областной центр. Исключение составляют два промышленных узла — Новосибирский и Барнаульско-Новоалтайский.

Крупнейшими городами Кузнецко-Алтайского подрайона являются Новосибирск,

Кемерово и Новокузнецк. В Новосибирске развито машиностроение. Вблизи города расположен Академгородок — центр Сибирского отделения Российской Академии наук. В Кемерово развита химическая промышленность и машиностроение. Новокузнецк — центр черной и цветной металлургии, добычи угля, производства горного оборудования. Алтайский край (Барнаул) и Республика Алтай (Горно-Алтайск) — центры цветной металлургии, лесозаготовительной, пищевой и легкой промышленности. В сельском хозяйстве, наряду с овцеводством, козоводством и коневодством, широкое развитие получило мараловодство. Земледелие специализируется на выращивании пшеницы, картофеля, кормовых культур. Большое значение имеет санаторно-курортное хозяйство (курорты Белокуриха, Чемал) и туризм.

Западно-Сибирский подрайон включает в себя Тюменскую, Омскую и Томскую области. За исключением полосы вдоль Транссибирской магистрали, его территория — наименее освоенная часть Западной Сибири. В то же время, благодаря наличию здесь больших и высокоэффективных нефтяных, газовых, лесных и водных ресурсов, ускоренными темпами идет процесс формирования Западно-Сибирского территориально-производственного комплекса (ТПК).

Он базируется в Тюменской и Томской областях. Отраслями его специализации являются нефтедобывающая, газовая, лесная, рыбная промышленность, оленеводство, охотопромысловое хозяйство. Южная часть этого подрайона стала базовой зоной центров ТКК, в которых перерабатываются ресурсы севера и изготавливается промышленное оборудование и продовольственные товары для ТКК. Крупные города Западно-Сибирского подрайона — Омск, Томск, Тюмень.

В **Омской области** сосредоточены предприятия нефтеперерабатывающей и нефтехимической промышленности. Омский нефтеперерабатывающий завод - один из крупнейших в стране. Рядом с ним находятся предприятия по производству технического углерода, синтетического каучука, шин, пластмасс и моющих средств. В машиностроении можно выделить производство криогенного оборудования, авиационных двигателей, оборонное, производство средств связи и радиопромышленность. В области заготавливается лес и производятся пиломатериалы, развита первичная переработка шерсти и хлопчатобумажная промышленность.

В **Томской области** ведется добыча нефти и уже работает первая очередь перспективного нефтехимкомбината по производству пластиков. Машиностроение области представлено приборостроением, электротехнической, оптико-механической, подшипниковой промышленностью. Велик объем заготовки и переработки леса.

Тюменская область (вместе с входящими в ее состав автономными округами) занимает первое место в стране и одно из первых мест в мире по добыче нефти, природного и попутного нефтяного газа. Ресурсы области велики и в обозримой перспективе она останется ведущей в стране. Имеющиеся ресурсы позволяют сохранить объемы добычи нефти и увеличить добычу природного газа. Нерешенной остается проблема утилизации попутного нефтяного газа; значительные объемы этого ценнейшего сырья сжигаются в факелах.

В области не хватает мощностей по переработке этого сырья и по производству из него нефтехимической продукции. Темпы строительства и развития Томского и Тобольского нефтехимкомбинатов отстают от возможностей имеющейся сырьевой базы. Перспективным является использование остаточных объемов природного газа в отработываемых месторождениях для строительства на их базе крупных электростанций и подачи электроэнергии, помимо потребителей самой области, на Урал.

Отличительной особенностью территориальной структуры северной части этого подрайона является очаговый характер освоения территории. Новые населенные

пункты располагаются вблизи центров добычи нефти и газа — Уренгой, Ямбург, Надым, Сургут, Нижневартовск, Ханты-Мансийск, Нефтеюганск и др. Большую часть Тюменской области занимают автономные округа — Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий. Наряду с традиционными отраслями хозяйства — оленеводством, охотой и рыболовством, здесь развивается нефтегазодобывающая, лесная, пищевая, легкая промышленность и электроэнергетика.

Западно-Сибирский экономический район имеет специфические экологические проблемы, связанные с размещением производительных сил, особенно с развитием нефтяной, газовой и угольной промышленности на территории района. Особенно высока уязвимость экологических систем севера Западной Сибири к антропогенному воздействию, влиянию транспорта, уничтожению оленьих пастбищ. Все это снижает продуктивность территории.

В условиях становления и развития рыночных отношений Западная Сибирь сохраняет роль крупнейшей топливно-энергетической и экспортной базы страны. Опыт вхождения в рынок уже сейчас реализовался в Западной Сибири в виде крупнейшего государственного газового концерна, который не только предотвратил спад производства, но и постепенно наращивает мощности. Весьма интенсивно идет процесс акционирования и в других отраслях. В первую очередь - в угольной и нефтяной промышленности.

Основным фактором дальнейшего развития экономики подрайона, по-видимому, является выход на мировые рынки и рынки ближнего зарубежья с основным товаром — нефтью, газом, углем. Вместе с тем, развитие отраслей топливно-энергетического комплекса Западной Сибири требует централизованных капиталовложений из федерального бюджета и привлечения иностранных инвестиций в разработку новых месторождений нефти и газа, особенно на полуострове Ямал.

Западно-Сибирский ТПК. На территории Тюменской и Томской областей сформирован Западно-Сибирский территориально-производственный комплекс. Базой для этого ТПК служат уникальные запасы природного газа и нефти, расположенные в средней и северной зонах Западно-Сибирской равнины. А также значительные лесные ресурсы. Общий замысел формирования Западно-Сибирского ТПК заключался в том, чтобы на основе месторождений нефти и газа создать крупнейшую топливно-энергетическую базу. Эта цель сегодня достигнута.

Запасы нефти и газа были открыты здесь в начале 60-х годов на площади в 1,7 млн. км². Формирование Западно-Сибирского ТПК началось в конце 60-х годов. Месторождения нефти сосредоточены в трех нефтеносных районах — Шаимском, Сургутском и Нижневартовском.

Месторождения: Мегионское, Соснинско-Советское, Самотлорское, Усть-Балыкское, Западно-Сургутское, Мамонтовское, Правдинское, Федоровское и другие. Газовые месторождения привязаны к трем провинциям — Приуральской (Игримское, Пунгинское в районе Березово), Северной (Уренгойское, Медвежье, Комсомольское, Ямбургское и др.) и Васюганской провинции. На территории Западно-Сибирского ТПК имеются большие запасы торфа, которые пока не используются. Открыты месторождения бурых углей — Северо-Сосьвинский, Обь-Иртышский бассейны (тоже пока не эксплуатируемые), а также источники термальных йодо-бромных вод.

В перспективе промышленное значение могут получить запасы бурых железняков в центральной части Томской области (Западно-Сибирский железорудный бассейн). Важную роль играют месторождения строительных материалов, расположенные в предгорьях Урала. Биологические ресурсы Западно-Сибирского ТПК представлены

запасами древесины, рыбными ресурсами, оленьими пастбищами, сенокосными угодьями (пойменные луга).

На нефтяных ресурсах Западно-Сибирского ТПК работают нефтеперерабатывающие заводы в Омске, Ачинске, Ангарске. Созданы крупные нефтехимические комплексы в Томске и Тобольске. Нефть из этого региона поступает также в другие районы России, страны СНГ и дальнего зарубежья.

Энергоснабжение комплекса осуществляется за счет тепловых электростанций в Сургуте, Нижневартовске и Уренгое. Освоение нефтегазовых ресурсов повлекло за собой транспортное освоение территорий, эксплуатацию крупных лесных массивов в центральной части Тюменской и на севере Томской областей.

Лесные ресурсы позволили создать лесопромышленные комплексы в Асино, Сургуте, Колпашеве и др.

Машиностроение Западно-Сибирского ТПК специализируется на ремонте нефтяного и газового оборудования; быстро растет строительная индустрия. Во внутренних связях ТПК большую роль играют железные дороги: Тюмень-Тобольск-Сургут-Нижневартовск-Уренгой, тупиковые ветки: Ивдель-Обь, Тавда-Сотник, Асино-Белый Яр, а также водные пути по Оби и Иртышу.

В процессе развития Западно-Сибирского ТПК особое значение приобрел агропромышленный комплекс. В южных районах его основу составляет земледелие и животноводство, производство зерна, сливочного масла, мяса, а в северных — оленеводство и пушное звероводство. В пригородных районах широкое распространение получили птицеводство и овощеводство.

В южных районах Западной Сибири, где в крупных промышленных центрах сложилась мощная оборонная промышленность, активно проводится конверсия предприятий ВПК, переориентация их на выпуск гражданской продукции и товаров народного потребления. Основными направлениями развития Западно-Сибирского экономического района в настоящее время являются:

- преодоление кризисных явлений в нефтедобыче;
- наращивание добычи газа;
- техническое перевооружение предприятий и внедрение новых технологий добычи и переработки сырья (в т.ч. - импортозамещающих);
- сохранение достигнутых уровней добычи угля.

Отсюда вытекают и проблемы нефтегазовой промышленности Западной Сибири: повышение уровня извлечения углеводородов из недр, их комплексная переработка, создание на этой сырьевой базе химических комплексов, развитие производственной инфраструктуры. Назрел переход от традиционного экспорта западносибирского газа и нефти к международному сотрудничеству. Такой переход может осуществиться через создание совместных предприятий, аренду месторождений с внедрением передовой зарубежной технологии в разведке, добыче и переработке углеводородов.

Ресурсный потенциал Омской области. Оценивая степень геологической изученности Омской области, следует отметить, что геологическая съемка масштаба 1:200000, являющаяся основным источником получения информации о запасах полезных ископаемых, проведена более 25 лет назад на территории 136,7 тыс. км² (98% площади Омской области). В настоящее время требуется дальнейшее изучение ранее заснятых площадей на территории 112,5 тыс. км².

По состоянию на конец 1998 года в Омской области в разной степени было изучено 20 видов полезных ископаемых, размещенных в 615 месторождениях и проявлениях (без скважин на подземные воды хозяйственно-питьевого назначения):

- 287 месторождений торфа - разрабатываются 5 площадей, используются запасы

- ранее добытого и забуртованного торфа;
- 157 месторождений сапропеля - разрабатывается 2 месторождения;
 - 4 месторождения нефти - ведется геологическое изучение 2 месторождений;
 - 1 газоконденсатное месторождение - ведется геологическое изучение и подготовка к эксплуатации;
 - 19 месторождений строительных песков - разрабатывается 11 месторождений;
 - 110 месторождений кирпичных глин - разрабатывается 73 месторождения;
 - 1 месторождение гончарных глин - разрабатывается;
 - 8 месторождений керамзитового сырья - разрабатываются 3 месторождения;
 - 1 месторождение сырья для дренажных труб - находится в государственном резерве;
 - 1 участок циркон-ильменитовой россыпи – ведется опытно-промышленная обработка и геологическое изучение;
 - 1 месторождение бентонитовых глин - находится в государственном резерве;
 - 1 месторождение алевроита для посыпки рубероида - разрабатывается;
 - 5 месторождений мергеля - в настоящее время не разрабатываются;
 - 9 проявлений минеральных красок - не разрабатываются;
 - 3 месторождения болотных фосфатов - не разрабатываются;
 - 1 месторождение лечебных грязей - разрабатывается;
 - 1 железорудный бассейн осадочного происхождения – не разрабатывается;
 - 5 месторождений лечебных и минеральных вод, в том числе теплоэнергетического назначения - разрабатываются частично.

Кроме того, более 800 водопользователей ведут добычу подземных вод хозяйственно-питьевого назначения, в том числе и на неразведанных площадях. В г. Омске строятся метрополитен и коллекторы стоков глубокого заложения, в процессе которого используются недра глубже 5 метров от поверхности земли.

Наиболее полно изучены месторождения строительного сырья, занимающие центральную и южную части Омской области. Значительно менее изучены месторождения органоминерального сырья (торфа, сапропеля, фосфатов) - более чем по половине из них подсчитаны лишь прогнозные ресурсы, детально разведана лишь десятая часть месторождений торфа.

По степени изученности таких важнейших полезных ископаемых, как нефть и газ, Омская область, в сравнении с окружающими нефтегазодобывающими субъектами РФ, выглядит малоисследованной. Достаточно сказать, что на ее территории разведано 4 месторождения нефти с суммарными геологическими запасами по промышленным категориям 39,4 млн. т (извлекаемые запасы - 12,6 млн. т). В то время как прогнозные ресурсы нефти оцениваются более чем в 170 млн. т.

В недрах Омской области выявлены нефтегазоносные структуры, аналогичные структурам Томской и Тюменской областей. Таким образом, приходится говорить о крайне недостаточном внимании к проблеме изучения и последующего освоения возможно значительных запасов углеводородного сырья северных районов Омской области.

В 90-х годах в Омской области открыт и сегодня находится в начальной стадии геологического изучения один из важнейших импортозамещающих стратегических ресурсов - циркон-титановые рудные пески. Прогнозные ресурсы этих ископаемых на Тарской россыпи оцениваются по содержанию полезных компонентов в десятки миллионов тонн.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Покажите, какие природные ресурсы являются основой промышленного развития Западно-Сибирского экономического района.
2. Дайте краткую характеристику Кузнецко-Алтайского и Западно-Сибирского подрайонов.
3. Выделите возможные направления кооперации Омской области с другими областями Западной Сибири в процессе использования ресурсного потенциала.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Региональная экономика: Учебник для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998.
2. Регионы России // CD-ROM – М.: Гарант-парк, 1998.
3. Некоторые экономические показатели по регионам Западной Сибири, Дальнего Востока и прочих областей РФ за январь-сентябрь 1997 года.: Стат. бюллетень. - Омск: Омскоблкомстат, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Общероссийский классификатор экономических регионов ОК 024-95 (ОКЭР) (утв. постановлением Госстандарта РФ от 27.12.1995 г. № 640). // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Указ Президента РФ от 19.05.1996 г. № 737 "О дополнительных мерах государственной поддержки экономического и социального развития Сибири". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. . Постановление Правительства РФ от 19.12.1998 г. № 1510 "О федеральной целевой программе "Сибирь" (Основные направления экономического и социального развития Сибири на период до 2005 года)". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 2. ПРИРОДНО-КЛИМАТИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ И РЕСУРСЫ

Территориальная структура России отражает своеобразие внутренних контрастов. Только часовых поясов на территории России - 10. Россия крайне разнообразна по своим природным особенностям. Господствующим типом рельефа являются равнины (почти 70% территории страны). Крупнейшие - Восточно-Европейская, Западно-Сибирская равнины и Средне-Сибирское плоскогорье. Однако обширны и горные массивы: от древних и невысоких Уральских гор (высшая точка - гора Народная - 1895 м) до молодых вулканов Камчатки и высочайших хребтов Кавказа (высшая точка для России - гора Эльбрус – 5642 м).

На территории России расположены четыре климатических пояса: арктический, субарктический, умеренный и субтропический. Наиболее обширную зону "занимает" умеренный континентальный климат с продолжительной холодной и снежной зимой и сравнительно коротким, но теплым летом. Континентальность климата в России возрастает с запада на восток. В Восточной Сибири в межгорной Оймяконской котловине находится один из полюсов холода северного полушария с абсолютным минимумом температуры - 71°C. Для тихоокеанского побережья России характерен муссонный климат с повышенным количеством осадков в летний период. Субтропический климат представлен только на побережье Черного моря.

Для России характерна большая дифференциация температур: средняя температура января изменяется от положительных значений на Черноморском побережье Кавказа до -50°C в Якутии. Сильно отличаются летние температуры на севере и юге России: от +1°C на побережье Северного Ледовитого океана до +25°C в Прикаспийской низ-

менности. Велика и дифференциация осадков по годовой сумме: от 2000 мм и более на Кавказе до 150 мм в Прикаспийской низменности.

В районах с экстремальными условиями существует потребность в механизмах с повышенным запасом прочности: в северных вариантах – способных противостоять низким температурам, а в условиях, например, Прикаспия – способных работать при высоких температурах, или еще вариант – влажные условия Камчатки и Сахалина.

Природные условия – среда, в пределах которой осуществляется функционирование региональных общественных подсистем. Ее важнейшими характеристиками являются климат, рельеф, заболоченность и обводненность территории. Природные условия влияют на все стороны повседневной жизни населения, особенности труда, отдыха и быта, здоровье людей и адаптацию к непривычной экологической обстановке.

Оценка природных условий определяется уровнем комфортности. Для его измерения используются до 30 параметров природной среды (продолжительность климатических периодов с комфортными и дискомфортными температурами, оценка теплоизоляции, одежда, наличие природных очагов инфекционных болезней и др.).

Дискомфортные территории – территории с интенсивным природным прессингом. Такие территории малопригодны для проживания неадаптированного населения. По природным условиям дискомфортные территории делятся на холодные гумидные и аридные, а также на среднегорья и высокогорья.

Для обеспечения нормальных условий для населения в холодных **гумидных** районах производственные, инфраструктурные объекты и жилье строятся по специальным проектам, с повышенной теплоизоляцией и в холодное время года эксплуатируются в закрытом режиме. Для улучшения жизнедеятельности и здоровья населения **аридных** территорий предусматривается разработка социальных льгот и компенсаций (увеличение отпуска, ранний выход на пенсию, сокращение времени работы в жаркие часы суток, сезонная регламентация работ), строительство жилищ с соответствующей теплозащитой, организация медицинского и профессионального отбора лиц, направленных на временную работу.

К дискомфортным относятся районы **среднегорья и высокогорья**. В горах организм человека подвергается воздействию пониженного атмосферного давления и содержания кислорода, перепадов температуры, сильных ветров, солнечной радиации и сильных зимних морозов.

Гиперкомфортные территории пригодны для формирования пришлого населения. По природным условиям гиперкомфортные территории делятся на **бореальные** (леса умеренного пояса) и **семиаридные** (степи умеренного пояса).

В **лесной зоне** объекты строятся по специальным проектам с повышенной теплоизоляцией и эксплуатируются в холодное время года в закрытом режиме. Здесь требуется постоянная профилактика природно-очаговых инфекций, проведение медицинских осмотров людей, работающих вдали от населенных мест.

В **степной зоне** на здоровье негативно сказываются перепады температур, сильные ветры, пыльные бури, повышенная инсоляция, дефицит воды в поверхностных источниках. Нормальные условия жизни обеспечиваются путем строительства помещений, защищающих от высоких температур наружного воздуха и солнечной радиации летом, а зимой – от низких температур и сильных ветров. Острой проблемой остается снабжение доброкачественной водой для хозяйственно-бытовых нужд.

Прекомфортные территории благоприятны для формирования постоянного населения. Условия градостроительства здесь предполагают развитие социально-бытовой инфраструктуры, защиту окружающей среды от деградации и загрязне-

ния.

Комфортные территории оптимальны для жизнедеятельности людей. Улучшение комфортности природной среды здесь связано с мерами по снижению антропогенного загрязнения. Значительная часть России относится к экстремальным и дискомфортным территориям. Но основная часть населения проживает в регионах с прекомфортными и комфортными условиями⁹.

Омская область относится к гиперкомфортным территориям. Вследствие сложных жизненных условий доплачивается 15%-ный северный коэффициент. Однако, коэффициент один и тот же для юга и для ее севера Омской области. Хотя шесть северных районов области находятся на одной широте с Тюменской областью, где коэффициент выше. Этот вопрос до сих пор остается нерешенным.

Природные зоны. Территориальные особенности температурного режима и количеств выпадающих осадков, радиационного режима и типа господствующих воздушных масс вызывают резкое различие климатических условий, формирующих природную зональность территорий. В России природные зоны сменяются с севера на юг: арктические пустыни, тундры, лесотундры, тайга, смешанные и широколиственные леса, лесостепи, степи и полупустыни. На Северном Кавказе находится узкая полоса субтропиков.

Зона арктических пустынь расположена на островах Северного Ледовитого океана и Крайнем Севере полуострова Таймыр. Значительная часть поверхности покрыта льдами. Зима здесь долгая и суровая. Лето короткое и холодное. Средняя температура самого теплого месяца менее +4°C. Это холодные пустыни с господством мхов и лишайников.

Зона тундр занимает побережье морей Северного Ледовитого океана от западной границы до Берингова пролива (20% территории России). На юге тундра достигает Северного Полярного круга. Средняя температура июля +5-10°C. Осадков мало (не более 300 мм), но при недостатке тепла испарение невелико, и увлажнение избыточно. В тундре распространена вечная мерзлота, оттаивающая летом на несколько десятков сантиметров.

Лесотундра тянется вдоль южной границы тундровой зоны. Средняя температура июля +10-14°C, осадков выпадает больше, чем испаряется. Это одна из самых заболоченных природных зон. В лесотундре находятся основные зимние пастбища северного оленя. В открытом грунте выращивают картофель, капусту, репу, редис, салат, зеленый лук. Вместе с северной и средней тайгой лесотундра входит в зоны очагового земледелия.

Лесная зона занимает около 65% территории России, к востоку от Енисея ее ширина местами доходит до 3 000 км.

Подзона тайги включает северную и среднюю тайгу с недостатком тепла и малопродуктивными почвами и южную тайгу, благоприятную для земледелия. Для повышения плодородия здесь необходима мелиорация, известкование и внесение удобрений. Основное богатство тайги - лес. Добыча ценной пушнины также приходится на таежную зону.

Зона смешанных и широколиственных лесов расположена южнее тайги на Восточно-европейской равнине, отсутствует во внутриконтинентальных областях и вновь появляется в южной части Дальнего Востока. Здесь больше тепла и достаточное увлажнение. Дерново-подзолистые и серые лесные почвы плодороднее, чем почвы тайги. Земледелие сочетается с животноводством молочного (на западе) и мясомом-

⁹ Приближенное представление о природно-климатических условиях территорий можно получить на основе данных о средних температурах и осадках наиболее холодного и наиболее теплого месяцев.

лочного направления. Для получения высоких урожаев в почву вносятся минеральные и органические удобрения, проводится известкование почв и местами осушение.

Лесостепная зона - переходная зона от леса к степи, в ней чередуются серые лесные почвы и черноземы. Соотношение тепла и влаги близко к оптимальному, но увлажнение неустойчивое - бывают засухи и суховеи. Поэтому применяются меры, предупреждающие губительное воздействие на посевы (посадка лесных полос). Почвы плодородны, но при ливневом характере осадков и резком таянии снегов происходит смыв плодородного горизонта почв и образование оврагов. Для сохранения пахотных земель необходима борьба с водной эрозией. Природа лесостепной зоны сильно изменена хозяйственной деятельностью. На западе распаханность достигает 80%. Здесь выращивается пшеница, кукуруза, подсолнечник, сахарная свекла и др.

Степная зона расположена южнее лесостепей. Почти по всей зоне травяной покров распахан и уступил место возделанным полям. Здесь самые плодородные почвы страны - черноземы. Животноводство вторично, зона содержит оросительные системы, магистральные и полевые каналы и трубопроводы. Лето жаркое и сухое, но зимой бывают резкие похолодания. Влага зона получает 400-500 мм осадков в год, но испаряется в 2 раза больше.

Полупустыня, как и степь - безлесна. Климат резко континентальный. Испаряемость в 4-5 раз больше количества осадков. В верхних горизонтах почвы накапливаются соли. Полупустыни - хорошие пастбища для овец, верблюдов, лошадей. Пашни занимают небольшие площади. Развитие земледелия требует орошения.

Полусухие субтропики (с сухим летом и циклональными дождями) расположены на узкой части Черноморского побережья в районах Новороссийска и Геленджика. По своим природным особенностям это аналоги средиземноморских полусухих субтропиков побережий Италии и Греции. Летние температуры +23-26°C. Преобладает культурная растительность - виноград, табак, розы.

Влажные субтропики занимают небольшую территорию побережья Черного моря от Сочи до Туапсе. Зимой - температуры выше 0°C, а лето - жаркое. Это территория курортной зоны побережья и лесных горных ландшафтов. Из растительности присутствуют широколиственные дуб и бук с примесью темнохвойных (кавказских пихты и ели), кустарники.

Территория России неоднородна и по степени освоения. Свыше 93% населения сосредоточено в пределах т.н. "главной полосы расселения", которая тянется с запада на восток от Балтики до Тихого океана и занимает 1/3 территории страны. Наиболее ярко это видно на карте плотности населения, где выделяются районы с высокой плотностью более 100 чел./км² и обширные территории на Севере и Востоке, где постоянное население практически отсутствует. Понятие "природные условия" всегда связано с тем или иным видом хозяйственной деятельности. Природные условия могут ускорить или задержать темпы развития хозяйства, способствовать формированию отдельных видов деятельности или тормозить их.

Так, при добыче полезных ископаемых учитываются не только их запасы и качество, но и условия залегания, влияющие на масштабы, способы и стоимость добычи. Может оказаться, что более бедные месторождения, но расположенные в благоприятных условиях, станут наиболее экономичными. Стоимость строительства во многом зависит от прочности и обводненности грунтов, степени сейсмичности или заболоченности территории, наличия вечной мерзлоты или гористого рельефа.

Природа оказывает влияние на организацию коммунального хозяйства. К примеру, стоимость водоснабжения, отопления, освещения жилищ и их строительства различны

в районах теплого и холодного, влажного и сухого климата, в условиях короткого и длинного светового дня.

Важнейшим климатическим фактором является тепло. Термические ресурсы определяют энергию роста растений. Количество тепла, необходимое растениям для полного завершения вегетационного цикла (периода роста), называется биологической суммой температур. Для учета термических ресурсов используют сумму активных (среднесуточных) температур за период вегетации. Обычно принято выделять периоды с температурами выше $+5^{\circ}$, $+10^{\circ}$, $+15^{\circ}\text{C}$.

Состав воздуха практически везде одинаков. Однако в непосредственной близости от крупных городов и промышленных объектов увеличивается содержание сернистого, угарного и углекислого газа. Повышение содержания углекислого газа благоприятно для большинства растений, но чаще всего оно сопровождается ростом других видов загрязнения (например, возле автотрасс).

Агроклиматический потенциал территории менее других природных характеристик подвержен изменению во времени, поэтому возможно использование источников информации, изданных достаточно давно. В настоящее время по всем субъектам РФ составлены агроклиматические справочники, в которых учтено большинство необходимых для практического использования параметров.

Способы выращивания различных культур или разведения животных зависят от агроклиматических условий. Недостаток влаги приводит к резкому снижению качества растительной массы, т.е. уменьшению урожайности. Для выявления условий увлажнения какой-либо местности необходимо знать не только количество выпадающих осадков, но и величину возможного испарения. Чаще всего применяют коэффициент испаряемости, рассчитываемый как отношение годового количества осадков к величине испарения, и гидротермический коэффициент, равный отношению суммы осадков за три летних месяца к сумме активных температур.

Влияние климатических условий на сельскохозяйственное производство можно выразить количественно через агроклиматические показатели. Сельскохозяйственная оценка климата чаще всего основана на сопоставлении агроклиматических условий территории и потребностей культурных растений.

Географическое распределение почв подчиняется ряду закономерностей. Наиболее отчетливо выражена их широтная зональность - смена типов почв с севера на юг, объясняемая изменениями климатических условий и растительности. На севере России маломощные и заболоченные почвы тундры сменяются малоплодородными подзолистыми почвами тайги. На юге широко представлен чернозем, почти весь вовлеченный в сельскохозяйственный оборот. Выделяют почвы промывного и непромывного водного режима.

Почвы промывного водного режима развиваются под тундровой, лесной и луговой растительностью в условиях повышенного прихода влаги (атмосферные осадки и др.). Благодаря создающемуся нисходящему току влаги из почвы удаляются водорастворимые соли, содержащиеся в почвообразующей породе и она "оxygenяется".

Почвы непромывного водного режима - основные пахотные почвы Нечерноземной зоны. Высокая влажность, хорошая отзывчивость на удобрения позволяют широко использовать эти почвы (в основном дерново-подзолистые) в земледелии для выращивания зерновых, кормовых, овощных, картофеля и других сельскохозяйственных культур. Эти почвы нуждаются в известковании.

Дерново-грубогумусовые почвы развиты под травянистыми и кустарниково-травянистыми лесами Камчатки и Курильских островов. Верхние горизонты про-

филя богаты гумусом¹⁰ (5-9%). Мерзлотно-таежные почвы связаны с холодным, резко континентальным климатом, расположены в светлохвойной тайге Сибири. На глубине 1-1,2 м залегает горизонт постоянной мерзлоты. Содержание гумуса значительно (до 6-7%), но земледельческое использование затруднено.

Серые лесные почвы широко распространены в зоне лиственных (преимущественно широколиственных) лесов. Они плодородны, активно используются в земледелии для возделывания зерновых, кормовых, овощных, картофеля, технических и других сельскохозяйственных культур. Этот тип почв характерен для верхней и средней Оки, центральной и южной части Волго-Вятского экономического района, Новосибирской и Томской областей, Алтайского края и других.

Бурые лесные почвы формируются под широколиственными, а также южными хвойными лесами (Кавказ, юг Дальнего Востока). Эти почвы богаты гумусом, хорошо отзываются на удобрения, используются в земледелии.

Черноземовидные глеевые почвы образуются над лугами в низменностях по р. Амур. Обладают мощным гумусовым горизонтом, переувлажнены грунтовыми водами и атмосферными осадками. Интенсивно распахиваются (возделывание риса, сои, пшеницы, овощных культур, картофеля), нуждаются в осушении.

Дерново-карбонатные почвы формируются под лесами на материнских породах, богатых карбонатами (наиболее крупные массивы в Ленинградской, Новгородской, Пермской областях). Имеют нейтральную реакцию, относительно высокую гумусность и хорошую структурность, часто сильно щебневаты. Широко используются в земледелии.

Болотные почвы (главным образом в Западной Сибири, на севере Восточно-европейской равнины, в Средней и Восточной Сибири, на Дальнем Востоке) занимают значительные площади. Избыточно увлажнены в течение всего года. Содержание гумуса до 30%. Осушение и окультуривание проводят в основном на торфяных и торфяно-глеевых почвах, делают возможным использование их в земледелии.

Почвы непромывного водного режима развиваются в условиях превышения возможного испарения с их поверхности над приходом влаги (осадки и др.). Простые соли не вымываются из почвенного профиля, а накапливаются на определенной глубине. Реакция этих почв нейтральная и щелочная.

Арктические почвы (острова Северного Ледовитого океана) маломощны, нейтральны, преобладающую часть года имеют отрицательные температуры.

Палевые мерзлотно-таежные почвы связаны с наиболее сухими районами светлохвойной тайги (Центральная часть Якутии). Сравнительно теплое лето делает возможным земледельческое освоение этих почв.

Черноземы образовались под степной и лесостепной растительностью юга Восточно-европейской равнины, Западной Сибири и котловин юга Средней Сибири. Имеют мощный (от 30 до 140 см) хорошо оструктуренный гумусовый горизонт, содержащий от 4 до 10% гумуса, очень плодородны и практически полностью распашаны. Производительность их ограничивается нередкими засухами. Орошение позволяет получать устойчивые урожаи зерновых, сахарной свеклы, подсолнечника и других культур.

Каштановые почвы образовались под сухой степной растительностью Нижнего Поволжья и Сибири. Они менее гумусны, нередко солонцеваты, на значительных площадях распашаны, подвержены частным засухам. Земледелие (выращивание зер-

¹⁰ Гумус - органический материал, разлагающийся относительно медленно. Растения не используют гумус в качестве питательного вещества, однако он способствует задержанию воды в почве и поддерживает ее в рыхлом состоянии.

новых, овощных, бахчевых культур) требует орошения. На светло-каштановых почвах в основном располагаются сенокосы и пастбища.

Луговые почвы развиваются при близком залегании к поверхности грунтовых вод. В основном используются под сенокосы и пастбища, иногда распахиваются.

Пойменные (аллювиальные) почвы формируются в поймах рек, затопливаемых паводковыми водами. Они очень плодородны и используются под сенокосы и пастбища, посевы овощных, кормовых, риса и других культур.

Если сделать вертикальный разрез почвы, то на боковых стенках разреза можно увидеть несколько слоев, или горизонтов. Последовательность этих горизонтов называется **почвенным профилем**. Такие профили различны в разных природных зонах.

Верхний слой, или **горизонт "А"**, называют пахотным слоем почвы. Он содержит остатки растений и животных, преобразующиеся в гумус почвенными микроорганизмами. В **горизонте "В"** большая часть органических веществ превращена в неорганические соединения. Далее располагается третий слой, или материнская порода, с которой и начинается процесс образования почвы. Эти два показателя служат важными критериями плодородия почвы.

Особое значение для хозяйственного освоения России имеет многолетняя мерзлота, которая занимает почти 10 млн. км². В Европейской части страны мерзлота распространена только в тундре и лесотундре: от Кольского полуострова ее южная граница идет почти по Северному Полярному кругу до Урала. В Западной Сибири граница имеет широтное положение до реки Енисея вблизи реки Подкаменная Тунгуска, где она резко поворачивает на юг и проходит по правобережью Енисея. К востоку от Енисея мерзлота распространена на преобладающей части территории, исключая юг полуострова Камчатка, о-в Сахалин, Приморье и некоторые другие районы.

Природно-климатические условия Омской области. Омская область расположена на юге Западно-Сибирской равнины в среднем течении Иртыша. Поверхность – пологоволнистая равнина с высотами 100–140 м; типичны грядобразные возвышенности ("гивы") – главным образом в южной части; в северной части – обширные заболоченные пространства. Много озерных котловин и западин.

Протяженность территории области с севера на юг составляет 600 км, а с востока на запад – 300 км. Климат – континентальный, умеренно холодный. Зима продолжительная и суровая, средняя температура января около –20⁰С. Лето теплое, непродолжительное, средняя температура июля около +20⁰С. Осадки составляют 300–400 мм в год (с уменьшением к югу). Вегетационный период – 153–162 суток.

На территории области несколько природно-климатических зон, от тайги на севере до степи на юге.

Омская степь, лежащая по обе стороны Иртыша, составляет 25% площади области. Здесь сосредоточено до 40% населения (без Омска), Это основной земледельческий район. Промышленность обслуживает сельское хозяйство и перерабатывает сельскохозяйственную продукцию.

Ишимо-Иртышское лесостепное междуречье занимает 20% территории. Специализируется на молочном животноводстве и посевах зерновых культур.

Правобережная прииртышская лесостепь занимает 12% площади области. Это самая густонаселенная часть области (20% населения). Преобладает молочное животноводство и полеводство.

Тарский Север занимает 43% территории области, но живет здесь менее 20% населения. Около 50% площади покрыто лесом. Основные отрасли хозяйства: молочное и мясное животноводство, льноводство и лесная промышленность.

На территории области практически нет рудных полезных ископаемых, но здесь расположен крупнейший в мире Западно-Сибирский артезианский бассейн. В последнее время термальные воды приобретают все большее значение в качестве источника тепловой энергии. Западно-Сибирский артезианский бассейн является потенциальным источником термальной энергии.

Тридцать процентов территории области покрыто лесами, общие запасы древесины - около 430 млн. м³. Общая площадь лесного фонда области составляет 59,413 тыс. км², (52% от общей площади земельного фонда области). Общий запас древесины составляет 575 млн. м³. Доля спелых и перестойных лесов - 49,7% (286 млн. м³). Расчетная лесосека составляет 7854,6 тыс. м³, в том числе 857,1 тыс. м³ - хвойных пород. Лесистость территории за последние годы практически не изменилась и составляет 42,5%.

По характеру растительного покрова большая часть территории области относится к лесостепной и степной зонам, а северная часть области входит в таежно-лесную подзону. Главные породы – кедр, ель, пихта, береза и осина. На юге лесной зоны смешанные леса сменяются полосой лиственных березово-осиновых лесов, далее постепенно переходящих в “колки” лесостепной зоны.

В почвенном покрове преобладают черноземы – 23,6%, болотные почвы занимают 21%, солонцы и солонцеватые почвы – 15,6%, подзолистые – 13,3%, лесные – 7,3%, луговые – 5,8%, серые лесные – 5,7%, дерново-подзолистые почвы – 3,6%. Наиболее освоены черноземы, они занимают 3,3 млн. га.

Фауна Омской области характеризуется большим разнообразием. На территории области обитают 65 видов млекопитающих, 260 видов птиц, 4 вида пресмыкающихся, 5 видов земноводных, в водоемах более 20 видов рыб. Среди промысловых животных необходимо отметить лося, косулю, кабана, лисицу красную, соболя, куницу, колонка, горностая, белку, зайца-беляка, из птиц – тетерева, утку, рябчика. Большой интерес представляет промысловая рыба: пелядь, карп, щука, налим, карась, язь, окунь. Фонд используемых в целях отлова рыбы пресноводных и прочих водных объектов Омской области состоит из рек (61537 га), озер (109013 га) и рыбоводных прудов (2820 га).

Природные комплексы в сочетании с памятниками истории составляют потенциальную базу для развития туристско-рекреационного хозяйства. Традиционными местами отдыха омичей являются Артынский и Петропавловский боры, комплекс древних памятников Притарья, Чернолученско-Красноярская санаторно-курортная зона, зоопарк (п. Большеречье), озера Ульджай и Эбейты с рапой и лечебными грязями, кедровые урочища северных районов, поселения старого Московско-Сибирского тракта и развиваемая сеть особо охраняемых природных территорий.

В недрах Прииртышья открыто 17 видов полезных ископаемых осадочного происхождения и обширный артезианский бассейн пресных, минеральных и термальных вод. Более 140 месторождений песков, кирпичных глин и керамзитовых суглинков - основа строительной индустрии Омской области. В области выявлено 287 месторождений торфа. Общая площадь в границах промышленных запасов - 1155 тыс. га, суммарные запасы - 347,3 млн. т. К промышленному освоению подготовлено 28 месторождений с суммарными запасами торфа 36,5 млн. т.

Агропромышленный комплекс Омской области, производящий 21% сельскохозяйственной продукции Западной Сибири, занимает одно из ведущих мест в регионе. В расчете на душу населения производственные показатели агропромышленного комплекса области значительно (в 1,5-2 раза) превышают средние по России. Сельскохозяйственных угодий всех категорий хозяйств около 7,0 млн. гектаров. Из них более 4,0 млн. гектаров - пашня, около 1,0 млн. гектаров - сенокосы.

На территории Омской области расположены четыре сельскохозяйственные зоны: южная лесостепная, степная, северная лесостепная и таежная. В настоящее время отчетливо прослеживается тенденция специализации сельскохозяйственного производства в каждой из зон. Производство зерновых культур (83% посевной площади) сосредоточено в южных районах области, производство 97% овощей и картофеля - в южной лесостепной и северной лесостепной зонах.

Общая площадь территории Омской области в последние десятилетия стабильна и составляет 141140 км². Структура земельного фонда по категориям земель на начало 1998 года сложилась следующая:

- земли сельскохозяйственных предприятий и граждан - 9024,6 тыс. га (64%);
- лесной фонд - 3839,0 тыс. га (27,2%);
- остальные 1204,6 тыс. га (8,5%) включают:
- земли водного фонда - 146,7 тыс. га (1,0%),
- земли, находящиеся в ведении городских, поселковых и сельских администраций 703,8 тыс. га (5,0%),
- земли запаса 211,4 тыс. га (1,5%).

Таким образом, преобладающим видом антропогенной нагрузки на природный комплекс Омского Прииртышья по-прежнему остается сельскохозяйственное производство. Считается, что структура земельного фонда области соответствует размещению территории области по природным зонам и развитию современных производительных сил.

Земли сельскохозяйственного назначения - лучшие земли Омской области. На них реализуют свои функции 411 сельскохозяйственных предприятий, большая часть которых (370) представляют частную форму собственности. Доля предприятий с государственной формой собственности на 1 января 1998 года составляет всего 5%. Из земель сельскохозяйственного назначения (9801,6 тыс. га), сельскохозяйственные угодья составляют 67% (6362,4 тыс. га). В том числе, пашня занимает 4247,1 тыс. га (64,7%), сенокосные угодья - 1005,4 тыс. га (15,3%), пастбища - 18,7% (1229,5 тыс. га). Кроме того, крестьянские (фермерские) хозяйства используют 521,9 тыс. га, с посевной площадью в 278,5 тыс. га.

Не менее важны в природном потенциале Омской области **водные ресурсы**. Все реки Омской области принадлежат бассейну Иртыша. Иртыш пересекает область с юго-востока на северо-запад более чем на 1174 км. Крупнейшие притоки Иртыша - Омь, Тара, Уй, Оша, Большой Аёв, Шиш, Туй, Ишим - по гидрологическому режиму относятся к смешанному питанию. Их протяженность - более 200 км. Всего в Омской области насчитывается 29 рек, общей протяженностью 15479 км, 2459 озер с водной поверхностью 177103 га. Общее количество воды, переносимой Иртышом достигает 29 км³ в год.

В долинах крупных рек и на водораздельных пространствах расположено более 16 тысяч больших и малых озер, пресных на севере и горько-соленых - на юге. Крупнейшие из них, Большие Крутинские озера, имеют важное народно-хозяйственное значение. В большинстве озер накоплены большие запасы озерных отложений - сапропелей всех классов, являющихся ценнейшим агрохимическим и фармацевтическим сырьем. 35 тыс. км² (25% общей площади территории области) занимают болота.

Для хозяйственно-питьевого водоснабжения в области используются пресные и солоноватые подземные воды с минерализацией до 3 г/л. Прогнозные ресурсы составляют 3,8 млн. м³/сут. Разведанные запасы подземных вод хозяйственно-питьевого водоснабжения утверждены в количестве 67,9 тыс. м³/сут. Из 7715 действующих скважин отбирается 184,3 тыс. м³/сут., из них на долю сельскохозяйственного водо-

снабжения приходится 80% отбираемого объема.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Охарактеризуйте влияние природно-климатических условий на развитие территорий Российской Федерации.
2. Сравните природно-климатические условия Омской области и других регионов Российской Федерации.
3. Дайте классификацию почв на территории Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Гребцова В.Е. *Экономическая и социальная география России: основы теории и практики: Учеб. пособие для вузов.* - Ростов-на-Дону: Феникс, 1997.
2. *Региональная экономика: Учебник для вузов* / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. - М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998.
3. *Регионоведение: Учебник для вузов* / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. - М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Федеральный закон от 19.07.1998 г. № 113-ФЗ "О гидрометеорологической службе". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Решение областного Совета народных депутатов от 15.07.1993 г. № 133 "О почвенно-географическом (земельно-кадастровом) зонировании территории Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 04.07.1996 г. № 337-п "Об утверждении материалов оценки земель сельскохозяйственного назначения в Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 3. ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ

Численность населения, тенденции и темпы ее изменения относятся к важнейшим характеристикам любой территории. Независимо от состава и занятости численность населения позволяет судить о структуре рабочей силы и о контингенте потребителей товаров и услуг. Большая численность населения - это большее разнообразие, больший выбор, большая свобода маневра. Не меньшее значение имеют и показатели динамики населения.

Растущее население обычно более активно и молодо, чем стационарное и тем более сокращающееся население. Уменьшение числа жителей говорит о стагнации экономики, о деградации населенных пунктов, старении населения. Тогда как рост населения свидетельствует о прогрессивном развитии территории. Возможны и исключения, когда быстрый рост населения создает серьезные проблемы территорий. Сюда можно отнести регионы с высокой рождаемостью (например, республики Северного Кавказа) и территории, испытывающие "обвальные" миграционные нагрузки в результате массового притока вынужденных мигрантов.

Структура численности населения территорий - одна из основных характеристик любой страны, особенно такой контрастной, как Россия. Большую часть европейской страны, юг Сибири и Дальнего Востока занимает зона сплошного заселения. Эта территория получила название **главной полосы расселения**. Занимая 1/3 территории, она сосредоточивает более 93% населения России. Здесь находятся все крупнейшие города и почти вся обрабатывающая промышленность и сельское хозяйство (кроме

оленоводства).

С 90-х гг. население России все в большей степени концентрируется в полосе с наилучшими природными условиями проживания - в главной полосе расселения.

Распределение населения по крупным экономическим районам в 1970-90-х гг.

Районы	1970 г.		1979 г.		1996 г.	
	млн. чел.	%	млн. чел.	%	млн. чел.	%
Северный	5,2	4,0	5,6	4,1	5,8	3,9
Северо-Западный	7,0	5,4	7,7	5,6	8,0	5,4
Центральный	27,7	21,3	28,9	21,0	29,8	20,2
Волго-Вятский	8,3	6,4	8,3	6,0	8,4	5,7
Центрально-Черноземный	8,0	6,1	7,8	5,7	7,8	5,4
Поволжский	14,6	11,2	15,5	11,3	16,9	11,5
Северо-Кавказский	14,3	11,0	15,5	11,3	17,8	12,1
Уральский	19,0	14,6	19,4	14,1	20,4	13,8
Западно-Сибирский	12,1	9,3	13,0	9,4	15,1	10,2
Восточно-Сибирский	7,5	5,8	8,2	6,0	9,1	6,2
Дальневосточный	5,8	4,5	6,8	4,9	7,4	5,0
Россия	130,1	100	137,6	100	147,5	100

Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

Рост численности населения отдельных регионов России. Самый быстрый рост населения характерен для Дальнего Востока: его население выросло в 5 раз (с 1,6 до 8 млн. чел.). Особенно быстро росли северо-восточные регионы (население Камчатки увеличилось с 19 тыс. чел. в 1926 г. до 472 тыс. чел. в 1991 г., т.е. в 25 раз). Население Восточной Сибири выросло втрое (с 3,3 до 9,2 млн. чел.), Западной Сибири вдвое (с 7,3 до 15,1 млн. чел.). В Ханты-Мансийском округе в 1926 г. проживало 39 тыс. чел., а в 1991 г. - около 1282 тыс., увеличившись в 33 раза. Население Урала выросло в 2,5 раза - с 8,2 до 20,4 млн. чел. Поэтому можно сказать, что последние десятилетия продолжался традиционный для России отток населения на восток.

Для демографической характеристики населения обычно используют распределение между двумя типами поселений - **городскими и сельскими**.

В обыденном представлении село - это удаленное поселение, где все друг друга знают, работают в колхозе, и живут в одноэтажных домах без удобств. Почти то же отражено в официальных критериях: чтобы стать городом, населенный пункт должен иметь (как правило) не менее 12 тыс. жителей, более 80% которых занято вне сельского хозяйства. "Промежуточный" между "настоящим" городом и селом - "поселок городского типа" (пгт) должен иметь не менее 3 тыс. жителей и те же 80% неаграрного населения.

В действительности границы между городом и селом сегодня размыты. По мере приближения к городским критериям степень урбанизированности¹¹ территорий возрастает:

- сельскохозяйственные функции замещаются промышленными;
- растет плотность и этажность строений, расширяется коммунальная сфера;
- возрастает число и специализация учреждений сферы услуг;
- увеличивается число профессий, а специализация работников сужается;
- усиливается подвижность населения, меняется образ жизни и система ценностей.

Сельскому образу жизни присущи традиционность, персонификация общения (относятся к человеку как к односельчанину, а не как представителю определенной профессии), жесткий контроль за поведением (все на виду). Для городского образа жизни характерны динамичность, индивидуализм, создание новых стереотипов в по-

¹¹ Урбанизация - рост городов, повышение их роли в жизни общества, распространение городского образа жизни.

ведении, технологии, духовной культуре.

Городское население и города. Покупательная способность сельского населения сегодня гораздо ниже, чем городского. Из-за территориальной оторванности от городов ограничены возможности для любых форм включения сельского населения в новые экономические отношения.

Группировка городов в регионах РФ по численности городского населения

Район	Число городов (с числом жителей, тыс. чел.)						
	До 10	10-50	50-100	100-250	250-500	500-1000	1000 и более
Северный	108	634	177	93	44	18	13
Северо-Западный	8	44	7	4	5	-	-
Центральный	10	38	9	4	-	-	1
Волго-Вятский	36	139	41	22	8	3	1
Центрально-Черноземный	4	42	10	2	5	-	1
Поволжский	6	31	5	3	4	1	-
Северо-Кавказский	6	54	12	10	2	5	3
Уральский	2	56	26	13	5	1	1
Западно-Сибирский	5	92	27	14	5	2	4
Восточно-Сибирский	1	51	17	8	4	2	2
Дальневосточный	7	40	14	6	4	2	-
Россия	12	37	9	7	1	2	-

Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

В инвестиционном отношении более перспективны территориальные скопления населения, сосредоточенные в крупных поселениях и городских агломерациях. Поэтому важной характеристикой регионов служит доля городского населения. В целом по России в городских поселениях проживает 73% населения. Более урбанизированы северные и восточные регионы, а также индустриально развитые территории. Так, в Мурманской области в городах проживает 92% населения, в Кемеровской и Свердловской - по 87%, в Магаданской области - 86%, в Сахалинской - 85%. Наименьшая доля горожан проживает в Калмыкии (37%), Дагестане (42%), в Краснодарском и Ставропольском краях (по 54%), Курганской области (55%).

Таким образом, наглядно видно, что благоприятные природные условия для занятий сельским хозяйством способствуют росту сельского населения. Другой фактор - **уровень развития промышленности региона.**

В поселениях разных размеров складываются разные условия для развития бизнеса. В крупных городах рентабельно создавать специализированные предприятия услуг, которые в меньших поселениях не нужны.

Стотысячники (города с населением от 100 тыс. чел.) образуют достаточно благоприятную предпринимательскую среду, отличаясь восприимчивостью к нововведениям и обладая достаточным населением для обеспечения рентабельного бизнеса.

Общее количество городских поселений в Российской Федерации составляет свыше 3 тысяч. Они сильно различаются по своим размерам: 2/3 этого числа составляют поселки городского типа - небольшие поселения при промышленных предприятиях или райцентры, выросшие из крупных сел и сохраняющие свой прежний облик и образ жизни населения. Население большинства пгт не превышает 10 тыс. чел.

Городов в России - 1059. Более половины из них - малые города с численностью населения до 50 тыс. чел. Как и в поселках городского типа, здесь сохраняются черты сельского образа жизни. Из-за малой численности населения они не интересны для крупного бизнеса. Значительно более перспективны средние (50-100 тыс. чел.) и большие (свыше 100 тыс. чел.) города, численность которых в России составляет соответственно - 177 и 168.

Полноценными городами, т.е. городами с полным спектром хозяйственными и культурными функциями могут быть названы лишь большие города. В них проживает сегодня около половины населения России (46%). Размещены эти города крайне неравномерно. В полной мере этими качествами обладают города-миллионеры. Их всего тринадцать.

Численность населения городов-миллионеров в 1996 г., тыс. чел.

Город	Численность населения
Москва	8434*
Санкт-Петербург	4239
Нижний Новгород	1375
Новосибирск	1368
Екатеринбург	1278
Самара	1175
Омск	1160
Челябинск	1083
Казань	1085
Уфа	1096
Пермь	1028
Ростов-на-Дону	1024
Волгоград	1003

*Без городских поселений, подчиненных городской администрации. Фактически в этот "клуб" входит еще Саратов (899 тыс. чел.) со своей заволожской частью - Энгельсом (184 тыс. чел.), а наиболее близки к нему - Красноярск (914 тыс. чел.) и Воронеж (905 тыс. чел.).

Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

Функции и типы городов подразделяются на градообслуживающие и градообразующие. **Градообслуживающие функции** включают в себя внутригородской транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство, сферу услуг в части обслуживания населения и деятельность отдельных промышленных предприятий (в основном пищевой отрасли и промышленности строительных материалов). К **градообразующим функциям** относятся виды деятельности, работающие на экспорт товаров и услуг: большая часть промышленных предприятий, учреждения науки и высшего образования, внешний транспорт и др. Градообразующие функции делят на:

- **специальные** - работающие на дальние связи (Казань - центр автостроения, Мурманск - морской порт, Владимир - туристический центр);
- **центральные** - обслуживающие потребности региона.

Практически все города (кроме городов т.н. "экономической пустыни" типа Норильска) выполняют центральные функции. Для малых городов (т.н. "местных центров") - эти функции единственные. Остальные города проводится классифицируются по признаку специальных функций: **моноотраслевые** (промышленные, транспортные, научные, туристские и пр.) и **многоотраслевые** (большие города и региональные центры).

Кроме того, крупные города России делят на следующие типы **региональные центры**:

- столицы (Москва и неформальная столица России - Санкт-Петербург);
- неформальные региональные столицы (Екатеринбург – на Урале, Новосибирск - в Западной Сибири и т.д.);
- центры субъектов Федерации (Омск, Тюмень);
- крупные районные центры (Ишим, Тобольск).

отраслевые центры:

- промышленные центры (Кемерово);
- транспортные центры (Мурманск, Владивосток);

- города науки (Пушино, Дубна);
- города-курорты (Минеральные Воды, Кисловодск);
- туристские центры (Владимир).

Вокруг крупных городов (особенно городов с населением более 1 млн. человек) образуются **городские агломерации** - компактные группы поселений, объединенные интенсивными связями (производственными, трудовыми, культурно-бытовыми, рекреационными) в территориальную систему. Крупнейшие в России городские агломерации - Московская¹², Санкт-Петербургская, Нижегородская и Новосибирская. Городские агломерации формируют благоприятную среду для предпринимательской деятельности. Однако здесь действует ряд ограничений, связанных с экологической ситуацией, транспортными проблемами, отсутствием свободных земельных ресурсов. Решение этих проблем целиком и полностью ложится на плечи местных властей.

Центральные места. Любой город, поселок и даже крупное село является центром хозяйственной, социальной и культурной жизни окружающей территории. Центральные места образуют вокруг себя инфраструктуру, но объединяют не только города - крупные сельские поселения тоже выполняют важную роль в территориальной организации. Выбирая место для размещения производства нельзя не учитывать положение населенных пунктов в структуре расселения. Центральные поселения, расположенные в транспортных узлах, всегда перспективнее, чем периферийные.

В каждой области (крае, республике в составе России) можно выделить не менее пяти уровней "центральных мест". Кроме официальных - областного центра, райцентров и центров сельских округов, существует еще два уровня местных центров. Это **города - межрайонные центры** и **села (поселки) - межхозяйственные** или **"кустовые" центры**. Исследования, проводимые в различных регионах России, свидетельствуют, что роль этих центров в последние годы выросла из-за резкого удорожания проезда на местном транспорте.

Системы расселения - системы городских и сельских населенных пунктов, объединенные общей инфраструктурой (транспортные сети, снабжение и сбыт, хозяйственные связи и т.д.). Выделяя системы расселения, определяются **зоны влияния** (зоны тяготения) различных центров. Особенно велико тяготение населенных пунктов к крупным городам. Даже небольшое село вблизи крупного города по образу жизни населения более урбанизировано, чем крупное село или малый город в глубинке.

Всем понятны различия жизни в подмосковном селе и в Называевске Омской области. Поэтому в ряде стран население делится уже не только на городское и сельское, а еще и на метрополинское (крупные города и зоны их тяготения) и неметрополинское (сельская глубинка и малые города). В России такой статистики еще нет, но объективно разница между малым городом и селом меньше, чем между малым и крупным городом. И если бы поделить население России на две урбанизированную и неурбанизированную части, то малые города придется учитывать вместе с селами.

Распределение населения по полу и по возрасту - важнейшая характеристика любой территории, информирующая как о потенциальных потребителях, так и о трудовых ресурсах региона. Многие рабочие места, товары и услуги предназначены сегодня для лиц определенного пола и возраста.

Соотношение полов. Ситуация, характерная для большинства стран мира - превалирование женщин в старших возрастах из-за большей смертности мужчин в трудоспособном возрасте вследствие распространения вредных привычек (алкоголизм, курение, наркомания), занятости на тяжелых, вредных и опасных работах и меньшей

¹² В крупнейшей городской агломерации России, Московской - проживает около 14 млн. чел.

биологической прочности мужского организма. Соотношение полов в молодых возрастах - условие заключения браков.

Диспропорции полов в брачных возрастах возникают вследствие миграции населения. Так, в 1950-60 гг. сельские районы страны напоминали "бабье царство", т.к. мужчины уезжали на заработки. А с 70-х гг. сельские девушки потянулись в город (уходя от тяжелого труда на фермах и полях), а для мужчин появились относительно престижные профессии шофера, тракториста и т.д.

Особые случаи – "города невест" и "города женихов". Когда работа в текстильной промышленности стала для мужчин непрестижной, эта отрасль превратилась в женскую. Противоположный пример - центры добывающей промышленности (особенно в восточных районах Севера), где для женщин крайне мало рабочих мест.

Возрастная структура. От возраста людей во многом зависит их готовность воспринимать нововведения. Молодежь - идеальная среда для всяческих новаций. Люди старших возрастов более консервативны и привержены привычной организации жизни. Следует иметь в виду, что демографическая ситуация в России сегодня неблагоприятна. Смертность превышает рождаемость, и поэтому наблюдается естественная убыль населения.

Неуклонно идет процесс старения, сокращается средняя продолжительность жизни. Наихудшей демографической структурой выделяются Северо-Западный, Центральный, Центрально-Черноземный и Волго-Вятский экономические районы. Если бы не миграционная подпитка, их население в последние годы сократилось весьма существенно. Особенно плохо обстоят дела в сельской местности, где в некоторых сельских районах более 40% населения находится в пенсионном возрасте.

Негативные последствия старения населения отражает показатель демографической нагрузки. Он рассчитывается как отношение числа пожилых людей к численности населения в трудоспособном возрасте. Чем значительнее нагрузка, тем больше трудностей испытывают местные власти при обеспечении нетрудоспособных членов общества. Наибольшая нагрузка сегодня в Центральном районе: на 1000 человек трудоспособного возраста здесь приходится от 390 в Северо-Западном до 460 пожилых людей в Центрально-Черноземном районе. В Дальневосточном районе нагрузка составляет 194, Восточно-Сибирском - 257 чел. на 1000 жителей.

Поколения военных лет рождения стали образовывать семьи только во второй половине 60-х гг., что вызвало очередное снижение рождаемости (с минимумом числа родившихся в 1968 г.). При этом родившиеся в конце 60-х гг. вступают в брак в начале 90-х, что провоцирует новый спад рождаемости, усиленный экономическим кризисом и снижением уровня жизни.

Повышенная доля молодых возрастов приходится на республики юга и востока страны. К примеру, в Дагестане доля населения до 16 лет - 35%, в Туве - 36%, а в Тульской области - всего 19%. Даже в пределах одного экономического района существуют заметные различия между республиками и областями. Так, в Нижегородской области доля молодых возрастов - 21%, а в соседних Марийской и Чувашской республиках - по 26%. Значительно моложе население восточных районов: если в Северо-Западном и Центральном районах эта доля составляет 20%, то в Сибири - 25-27%.

Национальный состав. Отличительная черта Российской Федерации - национально-территориальное устройство государства. В России по данным переписи 1989 г., проживают представители 128 национальностей, имеются 21 республика, 1 автономная область и 10 автономных округов. Народы, по которым они названы, в последнее время именуются "титульными".

Население большинства регионов в этническом отношении очень однородно, но во всех краях и областях и почти в половине республик (в 9 из 21) преобладают русские. В краях и областях доля русских колеблется от 72 до 97%. В регионах, где доля русских снижена, высок удельный вес украинцев и белорусов. Есть всего 9 областей, где доля какого-либо из неславянских народов превышает 5% (в основном татар). Представители большинства этносов составляют в регионах десятые и даже сотые доли процента всего населения.

Еще более однородно население центров регионов. В 33 областных и краевых центрах русские составляют более 90% населения, в других 22 – от 78 до 90%. Даже в населении столиц республик лишь в трех случаях абсолютное большинство (более 50%) составляют представители “титульных” этносов. Это - Махачкала, Чебоксары, Элиста. Еще в 9 столицах эта доля от 20 до 50%, а в остальных - менее 1/5.

Разные народы имеют свои особенности размещения по территории страны. Так, народы Северного Кавказа, Севера, Сибири, Дальнего Востока в основном проживают в пределах своих национально-территориальных образований, тогда как марийцы, мордва и чувашаи рассредоточены по стране. В Омской области также образован Азовский немецкий национальный район в местах компактного проживания немецкого населения. Однако из-за миграции в Германию немцы уже не доминируют в этом районе. В других сельских районах области, особенно северных, велика доля татарского населения.

Социальная структура - распределение населения по группам, отражающим положение людей в обществе. Это наименее очевидная из характеристик населения, поскольку выбор критериев оценки всегда субъективен.

Общественные слои достаточно аморфны, и на протяжении жизни человек может переходить из одного слоя в другой. Этот процесс называется социальной мобильностью. Перемещаться по социальной иерархии могут и социальные группы, утрачивающие или улучшающие свои позиции в обществе.

Представления о современной социальной структуре населения России еще не сформировались. Поэтому перенесение зарубежных моделей социальной структуры на российскую действительность чревато серьезными ошибками. Нестабильность, вызванная реформированием государства, не позволяет пока создать четкую систему расслоения общества. В качестве примера разработки на эту тему можно привести модель, выделяющую пять основных слоев:

- административная элита;
- предприниматели;
- интеллигенция;
- рабочий класс;
- крестьянство.

Понятно, что каждый из этих слоев имеет свою структуру. Кроме того, эта модель не учитывает “деклассированные” и криминальные группы населения. И не во всех случаях можно определить, какая из групп выше по статусу.

Социальная структура наиболее полно отражает особенности поведения людей и позволяет прогнозировать непосредственно связанные с населением аспекты предпринимательского климата. И потом, чем выше уровень образования, тем легче человек воспринимает нововведения и тем более сложные задачи он может выполнять.

По переписи 1989 г. в России на 1000 занятых 159 человек имеют высшее образование (включая неполное), 242 человека – среднее специальное, 336 - среднее общее, 178 - неполное среднее, 85 начальное и ниже. Из-за того, что в России среднее образование является обязательным, больших территориальных различий по уровню об-

разования населения не наблюдается. В целом молодое поколение имеет более высокий уровень образования, чем старое.

Наиболее заметны различия по высшему образованию населения: от 320 на 1000 человек в Москве до 110-120 в большинстве других регионов (минимум в Коми-Пермяцком АО – 61 чел.). Наибольший процент в регионах с городами-миллионерами, располагающими своими вузами и рабочими местами, требующими высокой квалификации. Однако следует учитывать и качественные различия в уровне подготовки студентов в вузах центральных городов (Москвы и Санкт-Петербурга) и вузах глубинки (особенно необластных центров - Шадринске, Ишиме, Бийске и др.). Хотя даже небольшой город, имеющий свои вузы, все же обладает определенными преимуществами.

Демографическое положение Омской области. Территория Омской области составляет 139,7 тыс. км² (0,82% от РФ, 31 место). Население (1996 г.) - 2 178 тыс. чел. (1,48% от РФ, 25 место). Изменение численности (1996 г. к 1990 г.) - 101,7% (РФ - 100,4%). Доля городского населения (1996 г.) - 67,2% (РФ - 72,9%). Плотность населения - 15,6 чел./ км² (РФ - 8,7; 48 место).

В Омской области 32 административных районов и 6 городов областного подчинения. Главные города (в скобках - число жителей в 1995 г., тыс. чел.):

- Омск (1160,2);
- Исилькуль (26,8);
- Тара (26,4);
- Калачинск (25,8);
- Называевск (14,0).

Основные характеристики населения:

- жители малых городов - 13,9 (РФ - 19,4);
- жители средних городов - 0,0 (РФ - 8,2);
- жители больших городов - 53,3 (РФ - 45,2);
из них крупнейших - 53,3 (РФ - 24,9)
- сельские жители - 32,8 (РФ - 27,1);
- пенсионеры - 32,6 (РФ - 34,6);
- лица с высшим образованием - 16,7 (РФ - 18,3);
- студенты - 2,7 (РФ - 2,5).

Демографическая ситуация в г. Омске. В 1997 году численность населения г. Омска увеличилась на 1,5 тыс. человек и составила к концу года 1159,2 тыс. человек. Рост численности населения явился результатом превышения положительного сальдо механического прироста населения (оно составило 5,6 тыс. человек) над отрицательным сальдо естественного прироста населения (оно составило 4,1 тыс. человек).

В 1997 году продолжала снижаться рождаемость, и по сравнению с 1996 годом число родившихся уменьшилось на 681 человека или на 7%. Коэффициент рождаемости (число родившихся на 1000 человек) в течение 1997 года непрерывно уменьшался: так, в начале года он равнялся 8,7, а к концу года уменьшился до 8,0.

Число умерших в 1997 году по сравнению с 1996 годом уменьшилось на 2 человек или на 1,9%. Динамика коэффициента смертности имеет положительную тенденцию: в начале 1997 года число умерших на 1000 человек населения составляло 14,1; к концу года - 11,6. Остается неблагоприятной динамика младенческой смертности: в конце 1997 года на 1000 человек родившихся приходилось 19 умерших. Естественная убыль населения составила в 1997 году 3740 человек и по сравнению с 1996 годом увеличилась на 11,5%.

На протяжении 1997 и в начале 1998 года продолжалось снижение смертности и

рождаемости одновременно, причем смертность снизилась сильнее, чем рождаемость. В целом это расходится с гипотезами относительно изменения демографических характеристик, хотя общая численность населения Омска сохраняется на уровне 1150 тыс. чел. Снижение смертности в какой-то мере свидетельствует о повышении степени адаптации населения к текущей социально-экономической ситуации; но снижению рождаемости¹³ при одновременном росте количества женщин в детородном возрасте и большой доле молодежи трудно найти однозначное объяснение.

Данная ситуация может быть результатом сдвига в социально-психологической мотивации молодежи, что проявляется как в большой доле распадающихся браков, так и в увеличении возраста вступающих в брак впервые. Такая гипотеза позволяет отодвинуть ожидаемый рост рождаемости еще на три–пять лет.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Объясните необходимость и особенности учета демографических условий в процессе подготовки программ экономического развития территорий.
2. Охарактеризуйте тенденции развития демографической ситуации в Российской Федерации.
3. Охарактеризуйте тенденции развития демографической ситуации в Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Игнатов В.Г., Бутов В.И. Регионоведение (методология, политика, экономика, право). - Ростов-на-Дону: ИЦ "Март", 1998.
2. Народонаселение. Энциклопедический словарь. - М.: Большая Российская энциклопедия, 1994.
3. Регионы России // CD-ROM – М.: Гарант-парк, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Общероссийский классификатор занятий ОК 010-93 (ОКЗ). // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Постановление Правительства РФ от 17.02.1999 г. № 192 "Об утверждении Методических рекомендаций по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Госкомстата РФ от 05.02.1997 г. № 008 "Об утверждении Положения о проведении выборочных обследований населения по проблемам занятости (обследования рабочей силы)". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 4. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ИСТОРИЯ

Родина названия "Сибирь" принадлежит юго-западной части ее западной половины. Именно здесь располагалось Сибирское ханство Кучума, на которое напал знаменитый Ермак Тимофеевич, заставив хана покинуть его столицу под названием Сибирь. Как это часто уже бывало в российской истории, Ермак действовал на свой страх и риск (точнее, от имени купцов Строгановых). Более того, его искали московские власти за разбой на Волге, так что он смог заработать прощение Ивана Грозного, преподнеся ему новую страну как бы в подарок. Лишь после этого царь послал в Си-

¹³ В Омске снижение рождаемости достигло уровня крупных мегаполисов - Санкт-Петербурга и Москвы (8 чел. на 1000 чел. населения).

бирь небольшое подкрепление.

Вообще, русские люди появились в этом регионе гораздо раньше. Еще в XVIII веке новгородцы проникли за Северный Урал и включили в свои владения Югру - территорию в низовьях Оби. Однако именно поход Ермака ознаменовал начало реального русского проникновения в Сибирь. Экспансия за Урал шла очень быстро – гораздо быстрее, чем продвижение русских на юг. Примечательно, что Тюмень - ровесница Воронежа, а Томск на десять лет моложе Белгорода, хотя от Томска до Москвы в три раза дальше, чем от Белгорода. При этом к югу от Московской Руси лежали практически безлюдные плодородные земли, тогда как в Сибири Ермак натолкнулся на многочисленное враждебное население, которое еще целый век постоянно бунтовало.

Разгадка заключается в том, что первые русские шли в Сибирь не ради земли, а за пушниной - соболем и песцом, шкуры которых очень высоко ценились в Европе. Причем основной поток русской экспансии пошел сначала гораздо севернее населенных сибирских районов, через тайгу и тундру. Отправной точкой для многих был Великий Устюг в нынешней Вологодской области. И недаром такие северо-сибирские города, как Сургут, Салехард или Мангазея возникли гораздо раньше многих южных сибирских городов. Особой славой пользовалась Мангазея, основанная в устье реки Таз еще в 1601 году. Отсюда морем шла прямая торговля с Западной Европой. Скорость продвижения русских на восток определялась скоростью истребления пушного зверя.

Лишь с XVIII века Россия приступила к освоению южной части Западной Сибири, "замирив" местное население и отбив нападения кочевников с юга. Здесь ее ждали плодороднейшие почвы сибирской лесостепи - хоть и подверженные засухам, но в удачные годы способные давать большие урожаи. Интересно, что лесостепи начинались почти сразу после тайги, так как здесь не было полосы широколиственных лесов, более привычных для русского крестьянина тех времен.

Поэтому в XVIII веке колонизация игнорировала эти местности, стремясь в Кулундинскую степь и на Алтай. Почвы здесь были плодороднее, сам же Алтай оказался богат цветными металлами и полудрагоценными камнями в легкодоступных месторождениях. Уже в начале XVIII века на Алтае стали возникать крепости, заводы цветной металлургии, обширные пашни. Лишь во второй половине XIX века началась массивная распашка южно-сибирских лесостепей - Ишимской и Барабинской, где стали "сажать" крестьян-переселенцев, перемещаемых из Европейской России по специальной государственной программе.

Так в Сибири сложились два первых слоя русского населения - первопроходцы и их потомки, которых часто называли чалдонами, и "государственные" переселенцы XIX века. Чалдоны отличались домовитостью, стремлением к хорошему достатку и привычкой жить в добротных просторных домах. Они обычно сторонились других русских, смотрели на них свысока, так как считали, что те пришли на готовое и не подверглись испытаниям. Переселенцы отвечали им тем же, высмеивая заскорузлый быт чалдонов, но сильно уступали им в трудолюбии и достатке. У переселенцев не сложились собственные нормы поведения, так как приезжали они сюда со всех концов Российской империи.

Несмотря на отдаленность от центра, Западная Сибирь быстро потеряла облик медвежьего угла. Главным ее городом долго был Тобольск. Позже возник Томск, который стал известен своими учебными заведениями, так что его порой называли "сибирскими Афинами". Очень сбалансированной была общественная среда на Алтае. Социальную обстановку в Сибири с самого начала осложняло взяточничество чиновников. Еще в XVIII веке царское правительство было вынуждено реорганизовать

управление Сибирью из-за невероятной коррумпированности местных начальников, а в 1819 году Александр I послал сюда М.М.Сперанского, чтобы тот в ответ на тысячи жалоб учинил расправу над лихоимцами.

Только к концу XIX века после проведения Транссибирской железнодорожной магистрали, общественная жизнь в Западной Сибири вошла в нормальную колею. Регион стал поставлять на европейские рынки огромные количества зерна, причем настолько дешевого, что его потоки грозили разорению крестьянам европейской России, лишив их всяких надежд на экспорт. Поэтому для защиты от дешевого сибирского хлеба пришлось придумать так называемый "челябинский перелом" - резкое увеличение железнодорожных тарифов на перевозку зерна в западном направлении. Позже сибирякам удалось экспортировать зерно через Архангельск.

Революцию регион встретил без энтузиазма. Он не знал крепостничества, коренные жители оберегали свою независимость, и большевикам пришлось немало потрудиться, устанавливая здесь советскую власть. После же ее установления хозяйственное развитие Западной Сибири резко сменило курс: процветавшее сельское хозяйство развалилось, ни о каком вывозе зерна из региона уже не шло и речи, зато стремительно стала расти промышленность. Прежде всего, это относилось к Кемеровской области. Здесь были открыты очень большие запасы каменного угля, нередко выходившего на поверхность многометровыми пластами. Первая советская пятилетка была во многом посвящена именно Кузбассу - строительству шахт, разрезов, гигантских металлургических комбинатов, а самое главное - увязке этого комплекса с уральскими железорудными месторождениями и заводами в единый Урало-Кузнецкий комбинат. В одних и тех же вагонах с Кузбасса на Урал шел уголь, а в обратном направлении - железная руда Магнитки.

Второй мощный этап индустриализации пришелся на годы войны, когда Западная Сибирь приняла множество заводов с оккупированной территории страны. С ними пришла новая волна переселенцев, благодаря которым выросли областные центры Западной Сибири. В послевоенные годы эти предприятия укоренились в регионе, прошли модернизацию и обросли смежниками. Так, Барнаул - обзавелся машиностроением, Рубцовск - тракторостроением, Омск - нефтехимией, Кузбасс - мощной основной химией.

В 70-х годах центр хозяйственной активности региона стал быстро смещаться на север, в Тюменскую область, где были открыты огромные месторождения нефти и природного газа. За 80-е годы в Тюменский нефтегазовый комплекс было вложено более 10% всех капиталовложений СССР. Благодаря этому в короткий срок здесь удалось создать предприятия с громадными объемами производства. Сюда приехали сотни тысяч поселенцев, в том числе из Белоруссии, с Украины, ради них было построено несколько крупных новых городов среди таежных болот Васюганья. Когда трубопроводы соединили Тюменскую область с зарубежными рынками, она превратилась в "главный экспортный цех державы".

После этого Западная Сибирь стала "распадаться" надвое: на северную часть - где все зависело от добычи нефти и газа, и на южную - где господствовали заботы о сельском хозяйстве и военном производстве. Перестройка и реформы довершили этот распад. Южная часть впала в глубокий кризис. Зато северная, тюменская часть Западной Сибири продолжала процветать, получая громадную ренту от добычи полезных ископаемых. Если считать вместе с округами, то Тюменская область прочно заняла место одного из основных регионов-доноров федерального бюджета, уступая по налоговому потенциалу лишь Москве.

Современная Сибирь сосредоточила на своей территории 75% природных ресурсов

России. Из них: 90% - угольных, 70% - лесных и 60% - гидроэнергетических. Однако экономическая история Западной Сибири и Омской области в частности позволяет не только проследить экономическое развитие региона, но и иногда с удивлением обнаружить, что ныне неблагоприятные отрасли экономики прежде определяли хозяйственную жизнь территорий.

Исторические особенности Омской области. Омская область расположена в глубине самого большого материка в центре России, вдоль берегов Иртыша - одной из могучих рек Западно-Сибирской равнины. До конца XVI века эта территория входила в состав Сибирского ханства - государственного образования, созданного на остатках бывшего Джучиева улуса Монгольской империи Чингисхана. На юго-востоке тогда простиралась владения калмыков (ойратов), которые постоянно беспокоили набегами коренное население Среднего Прииртышья.

С распадом Сибирского ханства эта территория вошла в состав России. Русская граница с Джунгарским ханством (1635-1758 гг.) пролегла по долине реки Камышловки. На долгие десятилетия оплотом России на юге Западной Сибири и щитом от джунгарских набегов стал "град Тарский". В 1716 году по указу Петра I для упрочения положения России в Среднем Прииртышье тобольский генерал-губернатор Матвей Гагарин повелел лейб-гвардии подполковнику Ивану Дмитриевичу Бухгольцу построить крепость на берегах реки Омь при впадении ее в Иртыш.

В течение всего XVIII века в Сибири непрерывно проводились административно-территориальные преобразования - современная территория Омской области входила то в Тобольскую губернию (уезды Омский и Тарский), то в состав Тобольского наместничества. Омск оставался уездным городом с 1785 по 1797 г. В 1822 г. при новом разделе Сибири, была выделена Омская область с центром в городе Омске. Тюкалинский и Тарский уезды были причислены к Тобольской губернии, в которой позднее, с упразднением в 1838 г. Омской области, вновь оказался Омск.

В 1822 году по инициативе М.М.Сперанского в Сибири впервые была проведена реформа управления регионом на основе учета географических, экономических и исторических особенностей территории. Был принят целый ряд важнейших законодательных актов: положения о земских повинностях, о хлебных запасах и соляном управлении, о ссыльных и об этапах, о вольном переселении крестьян в Сибирь и т.д. В результате Сибирь была разделена на два генерал-губернаторства: Западно-Сибирское и Восточно-Сибирское с административными центрами в Тобольске (с 1839 г. в Омске) и Иркутске. Западно-Сибирское генерал-губернаторство включило в себя Тобольскую и Томскую губернии, а также Омскую область.

Дальнейшие отношения России и Средней Азии отразились и на судьбе Омского Прииртышья. 21 октября 1868 года на территории кочевий "сибирских киргизов" была образована Акмолинская область с центром в городе Омске. В области насчитывалось 5 уездов с центрами в Акмолинске, Атбасаре, Кокчетаве, Омске и Петропавловске. Основу хозяйственной специализации Акмолинской области составили скотоводство и земледелие. На Иртыше было распространено рыболовство. На территории Акмолинской области были разведаны каменный уголь, добывалась железо, серебро, медь и свинец (действовало около 20 приисков). На озерах выпаривали соль.

Активное заселение и освоение высокопродуктивной сибирской земледельческой зоны вызвало необходимость в особом управлении территорией, и в 1882 году было образовано Степное генерал-губернаторство со столицей в Омске. Интенсивное развитие нового земледельческого района началось в конце XIX века с прокладкой в Сибири железнодорожной магистрали. Производство зерна здесь стало расти так быстро, что уже в начале XX века для его вывоза было решено построить Юж-

но-Сибирскую железную дорогу, проходящую по целинным районам южнее Транссиба.

С 1918 по 1919 г. Омск становится столицей правительства адмирала А.В.Колчака, а с 1925 по 1930 г. город был окружным и районным центром так называемого Сибирского края. С 1929 году губернское деление в России было повсеместно заменено на краевое и областное. Хотя сам процесс административно-территориального передела начался уже вскоре после окончания Гражданской войны. Так, к 1922 году Сибирь была разделена на 6 губерний – Томскую, Омскую, Новониколаевскую, Алтайскую и Иркутскую. Вообще в период с 1918 по 1934 гг. территория и названия области неоднократно менялись - Омская область, Омская губерния, Сибирский край.

7 декабря 1934 г. из районов Западно-Сибирского края, Обско-Иртышской и Челябинской областей была вновь образована Омская область, которая заняла территорию в 1,5 млн. км² от степей Казахстана до Карского моря, став одним из крупнейших административных образований СССР. 14 августа 1944 г. значительная часть районов Омской области была передана новой Тюменской области, и с той поры административные границы Среднего Прииртышья приобрели современные очертания.

Сам город Омск основан в 1716 г. как военная крепость на юго-западной оборонительной линии Сибири, и, находясь на судоходном Иртыше, сразу стал играть важную роль в дальнейшем освоении степного края. Окружной город Тобольского наместничества (1782–1797) и Тобольской губернии (1804–22, 1839–68), областной город Омской (1822–39) и Акмолинской (1895–1918) области, Административный центр Сибирского казачьего войска (1808–1917), Западно-Сибирского (1824–82) и Степного (1882–1917) генерал-губернаторств. С конца 18 века Омск – крупная пристань на Иртыше.

Долгое время Омск оставался лишь чиновничьим городом, уступая по благоустройству и архитектуре даже уездным городам. Московский тракт проходил севернее Омска и почти не оказывал влияния на его развитие. Незначительное оживление в хозяйственную жизнь города внесло открывшееся с 1862 г. регулярное пароходное сообщение между Тобольском, Омском и Семипалатинском. Однако по-настоящему город преобразился лишь с прокладкой Транссибирской железнодорожной магистрали. В течение двух последующих десятилетий город Омск, благодаря бурному росту промышленности, далеко обошел по уровню развития уездную Тару.

К началу XIX века Омск становится центром торговли и сельскохозяйственной науки. Развивается омское купечество, появляются иностранные концессии и монополии. Из Омской области экспортировались: зерно, масло, рыба, меха и меховые украшения, кожи. В городе открываются консульства ряда европейских стран и США. В районе Омска через р. Иртыш был построен большой железнодорожный мост, в городе открылись крупные железнодорожные мастерские, а в 1913 г. завершено строительство железнодорожной линии Омск – Тюмень.

С активным освоением степных земледельческих районов Западной Сибири и ростом сельскохозяйственного производства Омск превращается в крупный торгово-промышленный центр, через который проходил основной товаропоток обширного Степного края. Здесь были открыты филиалы различных торгово-промышленных компаний из Центральной России, имелись представительства американских, английских и немецких фирм, специализирующихся на продаже сельскохозяйственных машин и закупке сельскохозяйственной продукции и сырья.

В городе были организованы первые в Сибири сельскохозяйственная, торгово-промышленная и лесная выставки. Развивалась промышленность, и к 1917 г. в Омске насчитывалось около 200 различных предприятий, в том числе 35 кирпичных, 5

пивоваренных, 4 чугунолитейных завода, имелось много кузниц, действовали паровые лесопилки, предприятия по переработке сельскохозяйственной продукции и выпуску пищевых товаров.

Перед началом первой мировой войны Омск - цветущий, бурно развивающийся город, имеющий свой неповторимый облик. В Омске находился Сибирский кадетский корпус, женская и мужская гимназии, учительская семинария, коммерческое и техническое училища, Западно-Сибирский отдел Русского Географического общества; в 1905 г. открылся драматический театр. В 1900 г. в Омске проживало 37 тыс. чел., в 1917 г. - 113,7 тыс. чел., в 1928 г. - 190 тыс. чел. Война и революция резко оборвали расцвет промышленности и культуры.

Экономическое развитие территории Омской области. Еще с 1733 года важнейшей административной, торговой и военной артерией, связывающей юг Западной Сибири с Европейской Россией, был Московско-Сибирский тракт, проходивший вначале севернее, а затем южнее города Тары. Он начинался от Екатеринбурга и проходил через Тюмень, Тобольск, Тару, Каинск, Колывань, Томск, Енисейск, Иркутск, Верхнеудинск и Нерчинск. Дорога на всем протяжении Московского тракта была вымерена и размечена верстовыми столбами. Вдоль дороги селили переселенцев и ссыльных, а также окончивших срок службы солдат.

Строительство Московского тракта ознаменовало новый этап в освоении территории Сибири. Вдоль тракта располагались поселки и крупные деревни, население которых наряду с сельским хозяйством специализировалось еще и на извозе. К началу строительства Транссибирской железнодорожной магистрали ежегодные перевозки грузов по Московскому тракту составляли от 4 до 7 млн. пудов.

На этих перевозках было занято около 16 тыс. возчиков и свыше 80 тыс. лошадей. Вообще колесные дороги изначально во многом определяли экономическое развитие сибирских городов. Главные тракты имели стратегическое значение и связывали сибирские губернии с Центральной Россией. К основным сибирским трактам относились: Московский (3000 км), Томск - Семипалатинск (700 км) и Омск - ст. Алтайская (1500 км).

В марте 1881 года было высочайше утверждено распоряжение Комитета министров о строительстве Великого Сибирского железнодорожного пути от Владивостока до Хабаровска и от Златоуста до Томска через Челябинск. Уже на первом этапе строительства предполагалось построить Западно-Сибирскую часть магистрали от Челябинска до Оби протяженностью в 1848 км. В 1894 году из Челябинска в Омск прибыл первый поезд. Железнодорожный мост через Иртыш был сдан в эксплуатацию в 1896 году, как и весь Западно-Сибирский участок Транссиба (на два года раньше срока).

К 1913 году была введена в строй железная дорога Тюмень - Омск, прошедшая на густонаселенным уездам Тобольской губернии. Эта ветка обеспечила вывоз сибирского зерна и масла через Екатеринбург в Европейскую часть России. Основными станциями отправки масла были Новониколаевск (30%), Курган (24%), Омск (22%) и другие. В 1915 году в связи со строительством дороги от Тюмени до Омска и прокладкой дополнительных путей от Омска до ст. Карымская Сибирскую железную дорогу разделили на Омскую и Томскую.

Цены на основные продукты питания в Сибири были ниже, чем в остальной России. С ценообразованием тесно была связана проблема транспортных тарифов. Суть этих тарифов (Челябинского тарифного перелома) заключалась в том, что цена за провоз сибирского хлеба резко возрастала на пути из Челябинска в Центральную Россию. Однако рост сельскохозяйственного производства в Сибири и необходимость экспорта зерновых привели к постепенному снижению тарифной надбавки с 1911 года

и полной его отмене в 1913 году.

Транссибирская железнодорожная магистраль, пересекая Иртыш, Обь и Енисей, значительно оживила судоходство. Если сухопутные дороги охватывали только близлежащую к магистрали территорию, то судоходство позволяло доставлять грузы в куда более отдаленные районы. В сферу активного хозяйственного освоения вошла территория площадью около 2 млн. км² (¹/₆ часть Сибири).

Сельское хозяйство на территории Омской области до революции было наиболее рентабельной и динамично развивающейся отраслью экономики. После прокладки транссибирской магистрали сбор и вывоз хлеба начал резко расти. В период 1900-04 гг. в год собиралось около 200 млн. пудов зерна, в 1905-09 гг. – 320 млн. пудов, в 1910-14 гг. – уже 380 млн. пудов. К 1917 году сбор зерновых достиг 600 млн. пудов, а основной объем сбора (80%) пришелся на Западную Сибирь.

В начале века по темпам роста посевных площадей и валовых сборов зерна Сибирь обогнала Центральную Россию и США. При этом темпы роста валовых сборов зерна превышали темпы роста посевных площадей. Это свидетельствовало о более высокой производительности земледелия в Сибири. Во время первой мировой войны темпы валового сбора зерна в Сибири выросли еще больше.

Причиной этого послужили увеличение поставок в армию, рост вывоза в Центральную Россию и дополнительный экспорт. Накануне войны был отменен Челябинский тарифный перелом, сдерживающий поставки сибирского зерна в Европу. Одновременно выросли цены на хлеб. В итоге за три года (1914-17 гг.) сбор зерна в Сибири вырос на 17%, тогда как в Европейской части России он сократился на 13%.

На долю Акмолинской области в 1901-28 гг. приходилось 14% собранных в Сибири зерновых. Основными культурами в Сибири выступали пшеница и овес, составлявшие в валовом сборе до 80%. Такие показатели развития сельского хозяйства в Сибири еще раз подтвердили правильность столыпинской аграрной политики.

К 1913 году на территории Сибири находилось 20% российского поголовья скота (30 млн. голов). Максимальное поголовье скота было в Акмолинской, Семипалатинской и Тургайской областях, а также в Забайкалье. Почти 30% сибирских хозяйств имели по 5-7 лошадей. На одно крестьянское хозяйство в Сибири приходилось почти в 2,5 раза больше голов крупного рогатого скота и свиней, чем в Европейской части России.

С появлением железной дороги в Сибири началось бурное развитие маслоделия. В 1900 году из Сибири вывозилось более 1 млн. пудов, в 1905 – 2 млн., а в 1913 году – более 6 млн. пудов сливочного масла. Основными маслодельческими районами стали густонаселенные земледельческие территории степной и лесостепной зоны Западной Сибири. В Тобольской губернии центром скупки и вывоза масла стал Курган, в Томской губернии – Новониколаевск, а в Степном крае – Омск. Перед революцией в Сибири действовало несколько сотен маслобойных и сыродельных заводов, на крупных железнодорожных станциях были построены мощные холодильники для хранения больших партий масла, а перевозка продукции осуществлялась в специальных вагонах-рефрижераторах.

Если к 1895 году в Сибири перерабатывалось около 1 тыс. пудов масла, то к 1910 году средняя мощность только одного завода составляла от 50 до 160 пудов. За короткий срок Сибирь обогнала все маслодельческие центры России и до революции обеспечивала 90% всего экспорта масла, принося России больше золота, чем вся сибирская золотопромышленность. Однако уже к 1928 году сибирское маслоделие сократилось к уровню 1913 года на 70%.

Челябинский перелом способствовал развитию в Западной Сибири мукомольной

промышленности, которая располагалась вдоль Оби и Иртыша. Главными центрами этой отрасли стали Курган, Павлодар, Омск, Семипалатинск и Барнаул. После октября 1917 года количество мельниц (и, к началу 1920-х гг. - производство муки) в Сибири сократилось на 63% от довоенного уровня.

К началу 20 в. Омск стал признанным торговым центром Западной Сибири (вывоз продуктов сельского хозяйства) со слабо развитой промышленностью. Ситуация с торговлей маслом сильно изменилась в период послереволюционной разрухи. И только в 1922-23 гг. экспорт начал восстанавливаться. Однако восстановить дореволюционные объемы экспорта масла уже не удалось никогда.

Экономика Омской области после революции 1917 года. С проведением коллективизации продуктивность сельского хозяйства в Сибири и на территории Омской области стала резко сокращаться. Отказ большевиков признать пагубность проводимой экономической политики неизбежно толкал Советскую власть на ужесточение карательных санкций. Объективно экономическое развитие региона пошло по двум основным направлениям:

1. Массовое использование даровой рабочей силы заключенных трудовых лагерей и ГУЛАГов в первую очередь на лесоповалах и крупных стройках. Экспорт леса по демпинговым ценам составлял до войны значительную часть валютного экспорта СССР.
2. Преимущественное освоение природных ресурсов Западной Сибири, бурное развитие электроэнергетики, добывающей и обрабатывающей промышленности на экстенсивной основе.

Вместе с тем нельзя обойти вниманием и тот огромный вклад, который внесла Западная Сибирь в обеспечение Победы в Великой Отечественной войне и восстановлении народного хозяйства в послевоенный период. И дело тут даже не в том, что в Сибирь (и в Омскую область в частности) во время войны была эвакуирована значительная часть потенциала ведущих промышленных предприятий Европейской части страны. Просто производство оказалось максимально приближено к сырьевым ресурсам, что и придало мощный толчок развитию экономики региона.

Поэтому основы современной промышленности Омской области закладывались именно в годы второй мировой войны, когда в город были эвакуированы 30 промышленных предприятий из европейской части России. Развитие оборонной промышленности активно шло и в послевоенное время. В 50-е годы было положено начало развитию одного из крупнейших нефтехимических комплексов мира.

Сегодня Омская область – один из наиболее развитых районов Западной Сибири. На промышленных предприятиях занят 21% всех рабочих и служащих области. Преобладают отрасли обрабатывающей промышленности, базирующиеся главным образом на привозном топливе и сырье.

Основные отрасли – нефтеперерабатывающая, легкая и пищевая промышленность. На их долю приходится около 70% общего производства промышленной продукции области. Все предприятия тяжелой промышленности и многие предприятия легкой промышленности созданы за годы Советской власти. Наиболее крупные предприятия: нефтеперерабатывающий комбинат, Сибзавод, “Омксельмаш”, заводы газовой аппаратуры, моторостроительный, электроприборов, синтетического каучука и шинный.

Большинство машиностроительных заводов сосредоточено в областном центре, где производится 95% валовой продукции отрасли. Эти заводы специализированы на производстве электроизмерительной аппаратуры, сельскохозяйственных машин, запчастей к автомобилям и тракторам, оборудования для легкой и пищевой промышленности.

Предприятия машиностроения работают на угле Кузнецкого и Экибастузского бассейна, металле Урала и Кузбасса, нефти западносибирских нефтяных месторождений. Имеется крупный нефтеперерабатывающий комбинат, использующий нефть Среднего Приобья, откуда регулярные перевозки ее начались в 1965 г. по Оби и Иртышу; с 1967 г. нефть доставляется по нефтепроводу Усть-Балык – Омск длиной 1036 км.

Омская область обладает крупнейшим на востоке России агропромышленным комплексом. В районах области имеются маслосыродельные и молочные заводы, мясокомбинаты, мельницы, трикотажные фабрики. Область производит около 30% сливочного масла, вырабатываемого в Западной Сибири. По выработке молочных консервов Омская область занимает 1-е место в Западной Сибири. Пищевая, легкая и лесная промышленность Омской области базируется в основном на местном сырье. На севере области действуют 6 крупных леспромхозов. Деревообрабатывающие предприятия работают близ г. Тары и в районе Омска.

Химическая промышленность представлена заводами - шинным, синтетического каучука, химическим, сажевым и резинотехнических изделий. На базе нефтепереработки развивается нефтехимия. Работают также заводы: судоремонтный, деревообработки, газовой аппаратуры. Развита легкая (кожевенное производство, текстильная, обувная и овчинно-шубная промышленность, швейные, суконная, мебельные, ковровая фабрики), пищевая (мясокомбинат, мелькомбинат и др.) и промышленность стройматериалов (заводы кирпичные и железобетонных изделий).

В 1990-м году были сняты ограничения на въезд в Омск иностранцев. С этого времени Омская область стремится к активному взаимодействию с зарубежными партнерами, действуют совместные предприятия, на межгосударственном уровне заключен целый ряд международных соглашений в сфере экономического сотрудничества.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Выделите основные вехи экономического развития Западной Сибири.
2. Прокомментируйте ведущие направления специализации Омской области на разных этапах экономического развития Западной Сибири.
3. Охарактеризуйте роль Транссибирской железнодорожной магистрали в становлении экономики на территории Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Тимошина Т.М. *Экономическая история России: Учеб. пособие.* / Под ред. проф. М.Н.Чепурина. - М.: ИИД "Филин", ЮД "Юстицинформ", 1998.
2. Винокуров М.А., Суходолов А.П. *Экономика Сибири: 1900-1928.* - Новосибирск: Наука. Сиб. изд. фирма РАН, 1996.
3. Юрасова М.К. *Омск. Очерки истории города.* - Омск: Ом. кн. изд-во, 1986.

§ 5. ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ

Под термином "экологическая ситуация в регионе" принято понимать состояние окружающей (природной) среды с точки зрения ее воздействия на население и хозяйство. Называя экологическую ситуацию неблагоприятной, обычно имеют в виду, что в рассматриваемом месте природная среда (или некоторые ее компоненты) настолько изменилась под воздействием человеческой деятельности по отношению к естественному состоянию, что стала опасной для жизнедеятельности населения и для ведения хозяйственной деятельности.

Благополучная экологическая ситуация способствует предпринимательской дея-

тельности, например, в туристско-рекреационной сфере, сельском хозяйстве (производство экологически чистой продукции), рыболовстве, лесном хозяйстве и пр. В западных странах состояние окружающей среды (например, атмосферного воздуха) ограничивает или способствует развитию таких отраслей, как микроэлектроника и др.

Экологическая ситуация формируется в результате взаимодействия двух основных факторов - загрязнения среды и ее самоочищения. Но если загрязнение зависит от производственно-экономических условий (отраслевая структура хозяйства, масштабы производства, наличие природоохранной инфраструктуры и т.п.), то самоочищение - естественная характеристика природной среды, зависящая от географического положения, атмосферной циркуляции воздуха, климатических особенностей, рельефа, растительного покрова и других природных условий.

Природно-климатические факторы следует учитывать уже при проектировании размещения производственных объектов, в том числе - при подготовке обязательного сегодня проектного документа - "Оценки воздействия на окружающую среду" (ОВОС). К сожалению, это делается далеко не всегда и качество таких документов зачастую оставляет желать лучшего.

В современных условиях загрязнение - главный фактор, определяющий экологическую ситуацию на территории. Под загрязнением понимается процесс накопления вредных веществ в опасной для человека концентрации в окружающей среде. Принято выделять следующие виды загрязнений:

- **химическое** - выбросы газов, пыли, копоти, сбросы сточных вод и т.п. от производственных и коммунальных объектов, транспорта и др.;
- **физическое** - радиоактивное, электромагнитное, шумовое, тепловое;
- **биологическое** - бактериологическое, распространение паразитов, сорных растений и т.д.;
- **эстетическое** - изменение облика природных ландшафтов, вследствие строительства промышленных или иных объектов.

В реальной жизни при оценке экологической ситуации чаще всего учитывается химическое загрязнение. Все современные города с их промышленными предприятиями, коммунальными объектами и транспортом являются источником поступления в окружающую среду (воздух, подземные и поверхностные воды, почвы) разного рода загрязняющих веществ (поллютантов). В зависимости от токсичности поллютанты делятся по классам санитарной вредности: от первого (наиболее опасные - бенз(а)пирен, соединения тяжелых металлов и др.) до четвертого (малоопасные вещества - окись углерода, пыль и т.д.).

По мере накопления в окружающей среде вредных веществ экологическая ситуация отрицательно сказывается как на развитии производства, так и на жизни людей. Существует зависимость между степенью и характером загрязненности окружающей среды и экономической эффективностью территорий. Так, например, выявлены признаки негативного воздействия загрязнения атмосферы на урожайность, питательные и кормовые качества сельскохозяйственных культур, состояние лесонасаждений.

Установлено, что загрязнение воды снижает продуктивность животноводства и качество продукции, ухудшает условия орошаемого земледелия, сокращает продуктивность рыбного хозяйства. Под воздействием загрязняющих веществ ускоряется коррозия металлов. Повышение загрязненности технологического оборудования ведет к ускорению его износа.

При проведении анализа экологической ситуации используется понятие **предельно допустимой концентрации (ПДК)** загрязняющих веществ в воздушной, водной или почвенной среде. ПДК - это содержание вредных веществ, которое при ежедневном

воздействии в течение неопределенного периода времени не вызывает у человека патологических изменений или заболеваний. Требования, предъявляемые к ПДК в Российской Федерации не менее жесткие, чем в большинстве стран мира.

Впервые в нашей стране ПДК была установлена в 1939 г. для вредных веществ в питьевой воде. Сегодня перечень таких норм для водных объектов хозяйственно-питьевого и культурно-бытового назначения насчитывает почти 2000 ПДК. Первые 10 ПДК поллютантов (загрязнителей) атмосферы введены в действие в 1951 году. Сейчас их насчитывается около 500. Нормативы ПДК по загрязнению почв введены в СССР с 1980 г. и в середине 90-х годов их число достигло более сотни.

Наряду с санитарными ПДК, у нас действуют нормативы концентрации вредных веществ для рыбохозяйственных водоемов, для поверхностных вод, используемых в сельскохозяйственных целях, нормативы чистоты атмосферного воздуха для лесной растительности. Кроме этого, существуют также и другие нормативы качества окружающей среды. К ним относятся:

- предельно допустимые выбросы и сбросы вредных веществ (ПДВ и ПДС);
- критические уровни загрязнения (КУЗ);
- допустимые уровни вредных веществ в пищевых продуктах (ДУ);
- нормы радиационной безопасности;
- предельно допустимые уровни шума и др.

В идеале воздействие на среду не должно превышать контрольных параметров. Однако реально чаще всего наблюдается противоположная ситуация. Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) установлены четыре уровня загрязненности среды:

- отсутствие влияния,
- отсутствие раздражения,
- хронические заболевания,
- острые заболевания.

Все эти уровни сегодня широко представлены в Российской Федерации. Загрязненная внешняя среда негативно влияет на человеческий организм, провоцируя рост заболеваемости населения. По данным ВОЗ состояние здоровья населения разных стран на 50-60% зависит от экономической обеспеченности образа жизни, на 18-20% - от состояния окружающей среды и на 20-30% - от состояния медицинского обслуживания.

Оценка влияния экологической обстановки на заболеваемость представляет собой довольно непростую задачу, поскольку на состояние здоровья населения влияет разные социальные факторы: половозрастная структура населения, условия жизни, распространение вредных привычек, качество питания, уровень медицинского обслуживания и пр. Большое влияние на показатели заболеваемости оказывает профессиональная деятельность населения через профессиональные заболевания. Официальная медицинская статистика учитывает заболеваемость по числу обращений в медицинские учреждения. Итоговые показатели во многом зависят от образованности и качества диагностики.

К другим последствиям загрязнения окружающей среды можно отнести снижение эффективности хозяйственного комплекса, ухудшение рекреационных характеристик территории и т.д. В Российской Федерации выделены зоны чрезвычайных экологических ситуаций (экологического кризиса) и зоны экологических бедствий. К первым относятся города: Каменск-Уральский (Свердловская область), Магнитогорск (Челябинская область), Чапаевск (Самарская область), Новочеркасск (Ростовская область); ко вторым - г. Карабаш в Челябинской области и регион Черных земель в Калмыкии.

Все компоненты биосферы на урбанизированных территориях подвергаются загрязнению химическими, физическими и биологическими веществами под влиянием растущей концентрации промышленности и транспорта, увеличению численности населения. В результате образуется среда, по многим параметрам не соответствующая условиям нормальной жизни, оказывающая негативное влияние на физиологическое и психическое здоровье человека.

Конституция (Основной закон) Российской Федерации

Статья 42

Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

К числу городов с высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха относятся: Норильск, Мончегорск, Новокузнецк, Череповец, Липецк, Омск, Нижний Тагил, Асбест, Ангарск, Воркута, Орск, Челябинск, Уфа, Москва (в ее юго-восточном секторе), Новокуйбышевск, Красноярск, Новотроицк, Новосибирск. По сбросу загрязненных сточных вод лидируют: Москва, Санкт-Петербург, Ангарск, Красноярск, Самара, Нижний Новгород, Братск, Новосибирск, Омск, Челябинск, Владивосток, Ярославль, Казань, Екатеринбург, Саратов, Уфа, Воронеж, Новодвинск, Волгоград.

Крупные города расположены на территории нескольких десятков и даже сотен квадратных километров. Экологическая ситуация в пределах городской черты формируется под действием различных факторов. Неблагополучными в экологическом отношении регионами (как правило, с высокой социальной напряженностью) являются районы радиоактивного заражения (выбросы после аварии на Чернобыльской АЭС накрыли западные области России), радиохимического загрязнения (Южный Урал), центров уничтожения оружия массового поражения.

Последствия загрязнения окружающей среды выражаются в стоимостной форме через показатели экономического ущерба. Такие показатели предназначены для принятия аналитических и управленческих решений с 70-х годов. Принято считать, что величина экономического ущерба достаточно объективно отражает экологическую ситуацию территорий. Достоверная информация о экологическом состоянии территории и факторах его формирования оказывает влияние на издержки производства, инвестиционную привлекательность, сбор налогов и штрафов, природоохранные работы и других аспекты хозяйственной деятельности.

Свой вклад в загрязнение окружающей среды вносят практически все отрасли и сферы народного хозяйства. Однако наибольшая ответственность лежит на энергетике, транспорте (прежде всего - автомобильном в городах) и промышленности (черная и цветная металлургия, химическая и нефтехимическая, целлюлозно-бумажная и др.).

Охрана окружающей среды в Омской области. В Омской области осуществляется государственный контроль за соблюдением законодательства об охране окружающей среды предприятиями, организациями и учреждениями любой формы собственности. На территории Омской области действуют федеральные органы, на которые возложены функции контроля экологической ситуации:

- Государственный комитет по охране окружающей среды;
- Омская государственная инспекция рыбоохраны;
- Омская инспекция по надзору за радиационной безопасностью;
- Омская областная станция защиты растений;
- Омский областной центр санитарно-эпидемиологического контроля;
- Омский территориальный комитет водного хозяйства;

- Омское территориальное управление по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;
- Омское управление лесами;
- Пограничная инспекция по карантину растений;
- Управление охотничьего хозяйства.

Областные органы исполнительной власти согласно Уставу Омской области обязаны регулярно информировать граждан об экологической обстановке. В области сформированы областные экологические и другие природоохранные фонды, порядок использования средств которых определяется федеральным и областным законом.

Администрация Омской области устанавливает областные лимиты, экологические стандарты использования природных ресурсов, нормативы платы за их использование и загрязнение окружающей среды, предоставляет налоговые и кредитные льготы при внедрении ресурсосберегающих технологий. Законодательное Собрание Омской области определяет статус областных природных заповедников, заказников, парков, памятников природы и режим охраны редких видов растений, животных и мест их обитания. В Омской области сегодня находится 30 заказников: 16 - охотничьих (зоологических) по охране животных, 12 - ботанических и 2 - комплексных, федерального значения ("Баировский" и "Степной").

Органы государственной власти Омской области согласовывают статус федеральных и устанавливают режим областных зон чрезвычайной санитарно-эпидемиологической и экологической ситуации, зон экологического бедствия. Статус зон чрезвычайной санитарно-эпидемиологической и экологической ситуации и зон экологического бедствия устанавливается федеральным законом.

Для финансирования мероприятий, связанных с решением природоохранных задач на территории Омской области создан **Областной внебюджетный экологический фонд Омской области**, который входит в единую систему внебюджетных экологических фондов, объединяющую Федеральный экологический фонд, республиканские, краевые, областные и местные фонды. Все денежные средства, имущество и другие активы Фонда являются государственной собственностью Омской области. Средства Фонда не входят в состав бюджетов всех уровней.

Источники формирования внебюджетного экологического фонда:

- плата за нормативные и сверхнормативные выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду, размещение отходов и другие виды загрязнений;
- плата за сверхлимитное и нерациональное использование (изъятие, потери) природных ресурсов, а также на воспроизводство и охрану природных ресурсов;
- средства, компенсирующие ущерб, наносимый при строительстве объектов и проведении различного вида работ;
- штрафы за экологические правонарушения, налагаемые в соответствии с действующим законодательством;
- средства от реализации конфискованных орудий охоты и рыболовства, незаконно добытой с их помощью продукции;
- суммы, полученных по искам о возмещении вреда, нанесенного окружающей природной среде;
- средства, полученные в виде процентов за пользование банками денежными средствами, находящимися на счетах Фонда;
- доходы по ценным бумагам, приобретенным за счет средств Фонда, а также от использования средств Фонда юридическими лицами;

- средства, полученные в виде процентов по целевым займам, предоставленные юридическим лицам для внедрения малоотходных технологий или проведения мероприятий, снижающих уровень негативных воздействий на окружающую природную среду;
- средства, полученные в иностранной валюте от юридических лиц и граждан;
- добровольные взносы и пожертвования юридических лиц и граждан;
- доходы от проведения экологических лотерей и займов;
- дотации, субвенции и иные поступления из Федерального экологического фонда РФ и т.д.

Средства Фонда используются в следующих целях:

а) на осуществление мероприятий, предупреждающих, компенсирующих последствия нарушений природоохранного законодательства на территории области, если эти мероприятия невозможно осуществить за счет нарушителей;

б) на реализацию областных экологических программ, принятых Законодательным Собранием Омской области, а также участие в реализации федеральных, межрегиональных, межгосударственных и муниципальных экологических программ;

в) осуществление мероприятий по обеспечению экологической безопасности отдельных природных объектов и экосистем;

г) выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ по созданию ресурсосберегающих, природоохранных и технологий;

д) долевое участие в создании предприятий по переработке и использованию отходов;

е) предоставление целевых займов юридическим лицам и гражданам для внедрения малоотходных технологий и производств, использование вторичных ресурсов, осуществление другой деятельности, обеспечивающей природоохранный эффект;

ж) ликвидацию последствий стихийных бедствий и аварийных ситуаций, которые причиняют или могут причинить ущерб окружающей природной среде Омской области;

з) выплаты компенсационных сумм гражданам в возмещение вреда, причиненного их здоровью загрязнением и иными неблагоприятными воздействиями на окружающую природную среду, если невозможно определить виновного;

и) создание и совершенствование систем мониторинга окружающей природной среды;

к) накопление средств Фонда для реализации экологических программ, в том числе через вложение средств в ценные бумаги и на вклады в банках и иных кредитных организациях;

л) развитие особо охраняемых природных территорий;

м) развитие материально-технической базы и стимулирование деятельности природоохранных органов, участвующих в формировании Фонда;

н) обеспечение текущей деятельности органа управления Фондом;

о) разработку методических, экономических и нормативных документов в сфере рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей природной среды;

п) работы по оценке воздействия на окружающую природную среду действующих производств и других объектов;

р) содействие в развитии экологического воспитания и образования;

с) пропаганду экологических знаний;

т) восстановление охотничьих ресурсов;

у) осуществление иных мероприятий, связанных с охраной окружающей среды.

Средства Фонда используются в соответствии с Законом Омской области о бюджете Фонда на текущий год. Средства Фонда не могут использоваться на финансирование расходов, не предусмотренных в Законе о бюджете Фонда. Не израсходованные в текущем году средства Фонда переходят на следующий финансовый год. Временно свободные средства Фонда изъятию не подлежат. Решение об их использовании, в том числе о вложении этих средств в природоохранные мероприятия, во вклады банков и иных кредитных организаций, в акции и другие ценные бумаги, а также о предоставлении процентных займов принимает Законодательное Собрание Омской области по предложению Главы Администрации (Губернатора) Омской области.

Руководитель Фонда назначается Главой Администрации (Губернатором) Омской области с согласия Законодательного Собрания. Текущий контроль за целевым использованием средств Фонда осуществляет Глава Администрации (Губернатор) Омской области. Контроль за исполнением бюджета Фонда осуществляет Законодательное Собрание Омской области. Проект Закона о бюджете Фонда, вносимый в Законодательное Собрание Омской области, содержит размер ожидаемых доходов, суммы средств по направлениям расходов, в том числе резерв Фонда. В качестве обязательного приложения к проекту Закона о бюджете Фонда предоставляются сметы экологических программ, предлагаемых к финансированию за счет средств Фонда.

Экологическая обстановка в Омской области. Инвестиции на мероприятия по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов в Омске в 1997 году сократились по сравнению с 1996 годом в фактических ценах на 22,5% и составили 145,8 млрд. неденоминированных рублей. Такая тенденция имела место и в последующие годы, но связано это скорее с общим спадом промышленного производства и внедрением экологически более чистых отраслей, нежели со снижением внимания к проблемам экологии со стороны Администраций Омской области и г. Омска. Из всей суммы средств, выделенных на природоохранные мероприятия, 86,3% направлено на охрану атмосферного воздуха, 11,0% - на охрану водных ресурсов, 0,5% - на охрану и рациональное использование земель.

В городе Омске наметилась устойчивая тенденция снижения объема выбросов загрязняющих веществ в атмосферу:

1994 г. – 303,6 тыс. т,
1995 г. – 293,0 тыс. т,
1996 г. – 277,9 тыс. т,
1997 г. – 255,5 тыс. т.

Основным источником финансирования хозяйственной деятельности омских предприятий являются собственные средства. Недостаток финансовых ресурсов не позволяет кардинально разрешить проблемы экологической чистоты. Состав вредных веществ по сравнению с 1996 годом существенно не изменился: 25,5% составляют твердые вещества (в 1996 г. - 25,6%), газообразные и жидкие - 74,5% (в 1996 г. – 74,4%). Все более опасный характер приобретает загрязнение земель свалками промышленных, бытовых отходов. На территории города накоплено около 45 млн. т токсичных отходов.

В 1997 году были предъявлены иски и штрафы в возмещении ущерба, причиненного нарушением природоохранительного законодательства, на сумму 3911,4 млн. руб., что в 5,7 раз больше 1996 года. За 1997 год использовано и обезврежено 4% токсичных отходов, образованных за год.

Всего по г. Омску за 1997 год было уловлено и обезврежено 2060,7 тыс. т вредных

выбросов в атмосферу, утилизировано 13,2% от всех уловленных (на уровне 1996 года). Удельный вес загрязненных сточных вод в общем объеме сбрасываемых составил около 99%. Основными загрязняющими веществами в составе сточных вод, сброшенных в поверхностные водные объекты предприятиями города были - аммонийный азот, фосфор и нитраты. На одного жителя города приходится в среднем 110 кг загрязняющих веществ.

Особо следует остановиться на животноводческой отрасли. Ее основой в Омской области было промышленное производство животноводческой продукции. Объективно промышленное производство в агрокомплексе концентрирует нагрузку на природный ландшафт до предельного уровня. Поэтому сегодня по основным критериям (почвы, грунтовые, поверхностные воды, атмосфера), перейден допустимый предел нагрузки на природу, т.к. технологии производства остаются далеко не совершенны.

К концу 1997 года поголовье скота по сравнению с 1996 годом уменьшилось на 113,1 тыс. голов. Всего в хозяйствах всех категорий содержится 922,4 тыс. голов. Причем 31% скота находится у населения. Сравнительно низкая продуктивность животноводства (Омская область по надоям молока на 1 корову занимает 3 место среди регионов Западной Сибири и 27-е место в РФ), ежегодное изменение структуры стада, выращивание его в частных предприятиях и населением не обеспечивает эффективную реализацию природоохранной деятельности.

Земельные ресурсы. Если говорить об экологическом состоянии сельскохозяйственных земель, то нельзя не упомянуть о том, что посевная площадь в Омской области за последние годы уменьшилась почти на 300,0 тыс. га. При этом управляемой системы вывода тех или иных категорий сельскохозяйственных земель пока не существует. По материалам полевых исследований насчитывается более 3,0 млн. га земель, предрасположенных к развитию эрозийных и дефляционных процессов. Из них требует восстановления 17% сельскохозяйственных земель.

Недопустимо высокая степень освоенности территории юга Омской области ведет к разрушению почвенного покрова и снижению производственных показателей почв. Так, запасы гумуса в процентах на гектар варьируют в пределах от 2,2% до 6,5%. По усредненным данным для 14 районов области они равны 5,1% (малогумусный фон). На этом уровне находятся абсолютное большинство районов степной и южной части лесостепной зоны. Общая потеря гумусированной почвенной массы, со времени начала освоения земель Омского Прииртышья составила порядка 757,5 млн. т.

Больше других пострадала степь - вынос составил 497,4 млн. т, меньше - южная лесостепь - 109,2 млн. т и еще меньше северная лесостепь - 33,9 млн. т. Кроме того, усиливающиеся процессы минерализации гумуса также приводят к снижению его запасов. Продолжают развиваться процессы закисления и засоления почв, переувлажнения и подтопления земель. Таких земель у нас более 30%. Специалистами Госкомэкологии ежегодно выявляются почвы с загрязнением почв нефтепродуктами, тяжелыми металлами, отходами предприятий по переработке сельскохозяйственной продукции.

Земельные ресурсы Омской области достаточны для производства высококачественных сельскохозяйственных продуктов. Однако эколого-экономическое обоснование этого производства должно определять технологический процесс в агрокомплексе и его реструктуризацию по зонам и ландшафтам территории.

Водные ресурсы. Омское управление по Гидрометеорологии проводит наблюдение за качеством поверхностных вод суши. За 1 полугодие 1998 года проанализировано 522 пробы воды, из них в 19 зафиксировано экстремально высокое и в 18 - вы-

сокое содержание нитритного азота, в 6 и 8 пробах соответственно - нефтепродуктов. В 17 пробах установлен острый дефицит и в 6 низкое содержание растворимого в воде кислорода. Отмечалось высокое загрязнение воды тяжелыми металлами - цинком в 14 пробах, железом - в 4, по 1 марганца, меди. В 10 пробах зарегистрировано экстремально высокое и в 13 высокое загрязнение воды пестицидами.

По данным государственного учета в 1997 году из Иртыша забрано 370,91 млн. м³ воды, что составляет 1,4% годового стока. Из реки Омь в среднем ежегодно забирается до 13 млн. м³ или 0,6% годового стока. За счет сокращения объемов производства использование воды в Омской области в 1997 году уменьшилось на 9% и составило 407,3 млн. м³. В тоже время в водные объекты сбрасывается ежегодно в среднем 250 млн. м³ сточных вод, в том числе загрязненных - более 240 млн. м³, в которых содержится до 160 тыс. т загрязняющих веществ.

В результате загрязнение воды Иртыша по нефтепродуктам, фенолам, меди, железу в среднем составляет 6-12 ПДК, а в отдельных случаях отмечался уровень в 30-56 ПДК. Вода Оми также имеет стабильный уровень загрязнения в пределах 8-13 ПДК. Ареал загрязнения поверхностных вод захватывает и северные притоки Иртыша - Ошу, Большой Аев, Тару, Шиш и др. Качество питьевой воды в районах области неудовлетворительное - 50-90% взятых проб воды не отвечает требованиям санитарных норм.

Природоохранные мероприятия. Постановлением Главы администрации (Губернатора) Омской области от 8 апреля 1997 г. № 147-п "О прогнозе социально-экономического развития Омской области на 1997-2000 гг. и среднесрочном плане действий Администрации на период до 2000 г." определены следующие направления обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования на территории области:

- реализация мероприятий, направленных на рациональное, расширенное использование природных ресурсов;
- внедрение новых экологически безопасных технологий;
- совершенствование технологических процессов и оборудования, транспортных средств, качества сырья и топлива для снижения загрязнения окружающей природной среды на основе внедрения ресурсо- и энергосберегающих технологий;
- снижение удельных показателей вредных выбросов на единицу выпускаемой продукции;
- совершенствование экономического механизма природопользования, разработка законопроекта о введении платы за право пользования природными ресурсами, по которым она еще не установлена;
- развитие и совершенствование системы экологического мониторинга;
- решение экологических проблем путем разработки и реализации областных целевых программ: "Вода питьевая", "Плодородие", "Экологическое образование населения Омской области", "Радон", "Отходы", "Охраняемые природные территории";
- оценка экологического статуса г. Омска и подготовка программы вывода территории г. Омска из экстремальной экологической ситуации для представления в федеральные органы государственной власти.

Многое в этом направлении делается уже сейчас. Так, через отдел государственной экологической экспертизы Госкомэкологии Омской области только в 1997 году было проведено более 190 проектов строительства, реконструкции и технического перевооружения промышленных объектов, более 200 площадок под размещение новых объектов строительства.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Прокомментируйте взаимосвязь уровня развития промышленного производства и степени загрязнения окружающей среды.
2. Сформулируйте основные критерии оценки экологической обстановки в Российской Федерации.
3. Охарактеризуйте систему контроля и влияния на состояние окружающей среды в Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М.: ЗЕРЦАЛО, 1997.
2. Игнатов В.Г., Бутов В.И. Регионоведение (методология, политика, экономика, право). – Ростов-на-Дону: ИЦ "Март", 1998.
3. Казанник А.И. Региональные проблемы правовой охраны природы в России. – Омск: ГУИПП "Омский дом печати", 1998.
4. Шишов С.С. Экономическая география и регионалистика: Учеб. пособие. / Под ред. Т.Г.Морозовой. – М.: Финстатинформ, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Закон РСФСР от 19.12.1991 г. № 2060-1 "Об охране окружающей природной среды". // Справочная правовая система "Гарант". – М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Решение Малого Совета Омского областного СНД от 06.05.1993 г. № 082 "О порядке планирования природоохранной деятельности, образовании и использовании средств государственных экологических фондов в Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". – М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Закон Омской области от 19.10.1996 г. № 73-ОЗ "Об областном внебюджетном экологическом фонде Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". – М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 6. ПОЛИТИКО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ

Политическая ситуация в регионе определяется прежде всего состоянием "умов" граждан. В современной России предпринимательство относится к числу достаточно новых видов деятельности. Поэтому восприимчивость населения к социальным нововведениям и к экономическим реформам является составной частью инвестиционного климата территории. Такая склонность проявляется в политических предпочтениях населения, "оппозиционной" или "реформаторской" его настроенности.

Другая составная часть политической ситуации - структура и влияние региональных элит, их политическая ориентация и способность контролировать общественно-экономическую ситуацию. Взаимодействие этих двух частей формирует устойчивость политической ситуации и инвестиционного климата территории.

Справка

География президентских выборов 1996 г.¹⁴

Во втором туре президентских выборов Б.Ельцин собрал более 50% голосов в 50 регионах, больше Г.Зюганова - в 57 регионах. Разброс показателей голосования за Президента РФ очень велик: от 32% в Чувашии до 80% в Ингушетии (к числу активных избирателей).

География голосования за Б.Ельцина обычна для выборов последних лет: выделяются Москва, Санкт-Петербург, Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский, Чукотский и Таймырский АО, Свердловская, Пермская, Мурманская области - т.е. мегаполисы, промышленный Урал (родина президента), нефте- и газодобывающие регионы. К реформаторским регионам добавляются отдельные республики с сильным влиянием местных властей на избирателей -

¹⁴ По материалам Р.Туrowsкого (впервые опубликованы в журнале "Полис", 1996, № 4).

Калмыкия, Ингушетия и Чечня с ее особыми условиями голосования. В перечисленных регионах Б.Ельцин получил более 70% голосов. Однако, в аграрно-индустриальных областях голосов Президент получил только 30-40% голосов избирателей.

Разброс голосов за Г.Зюганова намного больше - от 15% в Ямало-Ненецком АО до 63% в Орловской области. В четырех субъектах РФ Г.Зюганов набрал более 60% голосов - Орловской (родина лидера КПРФ) и Тамбовской областях, Чувашии и Адыгее. Наименьшее число голосов - 15-20% - Г.Зюганов набрал в Ямало-Ненецком и Чукотском округах, Москве, Свердловской области и Ингушетии.

По итогам президентских выборов выделяются несколько типов регионов:

I. Регионы с большим преимуществом Б.Ельцина (разброс голосов более 20%):

I.1. Республики с контролируемым голосованием - Ингушетия, Чечня, Калмыкия, Тува, Кабардино-Балкария, Татарстан.

I.2. Сырьевые регионы - Ямало-Ненецкий АО, Ханты-Мансийский АО, Карелия, Коми, Магаданская, Якутия, Коми-Пермяцкий АО.

I.3. Мегалополисы - Москва, Санкт-Петербург.

I.4. Относительно благополучные индустриальные регионы - Свердловская, Мурманская, Пермская, Архангельская, Вологодская, Московская, Камчатская, Ленинградская, Ярославская, Томская области, Хабаровский край, Новгородская, Челябинская, Калининградская области.

I.5. Автономные округа Крайнего Севера - Чукотский, Таймырский, Корякский, Эвенкийский, Ненецкий.

II. Регионы со средним преимуществом Б.Ельцина (разброс 10-20%): Тюменская, Сахалинская, Ивановская, Иркутская области, Красноярский, Приморский край, Удмуртия, Тульская область.

III. Регионы с небольшим преимуществом Б.Ельцина (5-10%): Владимирская, Нижегородская, Самарская, Кировская, Костромская, Тверская, Ростовская области, Еврейская АО, Башкирия, Дагестан.

IV. Регионы с близкими результатами Б.Ельцина и Г.Зюганова (разница не более 5%): Калужская, Астраханская, Омская, Псковская области, Карачаево-Черкессия, Агинский Бурятский АО, Усть-Ордынский АО, Хакасия, Мордовия, Бурятия.

V. Регионы с небольшим преимуществом Г.Зюганова (5-10%): Новосибирская, Саратовская, Волгоградская, Курганская, Рязанская, Кемеровская области, Краснодарский край, Республика Алтай, Северная Осетия.

VI. Регионы со средним преимуществом Г.Зюганова (10-20%): Читинская, Амурская, Оренбургская, Липецкая, Смоленская, Ульяновская области, Алтайский и Ставропольский края, Марий-Эл.

VII. Регионы с большим преимуществом Г.Зюганова (более 20%): Воронежская, Белгородская, Курская, Брянская, Пензенская, Тамбовская, Орловская области, Адыгея, Чувашия.

Определяющее значение для привлечения инвестиций имеет стабильность и предсказуемость политической ситуации. Неустойчивость обстановки, неопределенность политических предпочтений населения, слабость региональной элиты, борьба за передел власти и сфер влияния ухудшают инвестиционный климат региона, ставят его в зависимость от трудно прогнозируемых факторов и условий. Результаты избирательных кампаний в России в 1989-98 г.г. позволяют выделить три большие группы регионов, отличающихся по политическим предпочтениям электората.

1. "Красный пояс" оппозиционных регионов образует 21 регион с численностью избирателей 27 млн. человек. Эта группа в основном состоит из аграрных и аграрно-индустриальных регионов:

- на Северном Кавказе - Краснодарский и Ставропольский края, Ростовская область, Адыгея;
- в Центральном Поволжье - Марий Эл, Башкортостан, Саратовская, Ульяновская области;

- в Центральном Черноземье и вдоль западной границы РФ - Белгородская, Брянская, Калужская, Курская, Орловская, Псковская, Смоленская, Тверская области;
- на юге Сибири и Дальнего Востока - Республика Алтай, Алтайский край, Амурская, Читинская области.

Оппозиционные регионы обладают пониженным инновационным потенциалом. Тем не менее, консерватизм юга России не означает отрицательного отношения к предпринимательской деятельности. Многие южане, особенно в районах с высоко-развитым сельским хозяйством, несмотря на политический консерватизм имеют склонность к предпринимательской деятельности. К примеру, "оппозиционное" население сельской Кубани отличается поразительной предпринимательской активностью, сказавшейся на его благосостоянии. Кроме того, для избирателей оппозиционных регионов характерно:

- голосование против реформаторских идей и их носителей;
- устойчивость политических предпочтений;
- высокая избирательная активность;
- сильная зависимость от мнения региональной элиты, сохранившейся с конца 80-х годов;
- обостренное восприятие патриотических идей;
- повышенная доля сельского населения и пенсионеров;
- сильная связь городов с сельской местностью и аграрным сектором;
- небольшая доля мигрантов, оторванных от традиционной культуры.

2. "Реформаторский пояс" инновационных регионов включает тринадцать субъектов Российской Федерации с общей численностью избирателей 29 млн. человек. В его составе выделяются несколько отдельных территорий:

- Урал - Пермская, Свердловская, Челябинская области;
- север Сибири - Томская область, Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО, Таймырский АО;
- север Дальнего Востока - Камчатская область и Чукотский АО;
- крупнейшие города европейской части - Москва, Санкт-Петербург, Нижний Новгород.

Реформаторские регионы обладают большим инновационным потенциалом в сравнении с южными регионами. Для них характерна неустойчивость политических предпочтений, низкая избирательная активность, ориентация на западные ценности и потребительские стандарты. В северных и "столичных" регионах велика доля мигрантов, предприимчивой молодежи и т.д. Заниматься бизнесом в такой среде предпочтительнее (обороты капитала более высоки), но не проще, чем в "консервативных" регионах.

3. "Неопределенная ориентация" свойственна группе из 55 регионов с неустойчивыми политическими предпочтениями электората. Для них характерно сочетание оппозиционных и реформаторских признаков. Часть из них склоняется к оппозиционным (Бурятия, Удмуртия, Волгоградская, Воронежская области и др.), другая часть - к реформаторским (Красноярский край, Мурманская, Магаданская, Самарская области). Остальные регионы характеризуются колебаниями политических предпочтений населения. Наглядным примером проявления такого рода различий являются президентские выборы 1996 г.

Схожие различия существуют и на внутрирегиональном уровне. В настоящее время эти различия сводятся в основном к политическому противостоянию между "городом" и "селом". Сеть городов в условиях урбанизированной России образует политический

каркас страны. Города определяют политический климат большинства регионов и служат центрами социально-политических и экономических нововведений.

Результаты избирательных кампаний, проходивших с 1989 г., показали, что большие города являются основной реформаторской силой в России. По степени убывания инновационного потенциала и реформаторских настроений города делят на четыре группы:

- столицы - Москва и Санкт-Петербург;
- города с населением более 1 млн. человек - Нижний Новгород, Екатеринбург, Самара, Омск и другие;
- города с населением от 100 тыс. человек до 1 млн. человек - Краснодар, Псков, Архангельск и другие;
- города с населением менее 100 тыс. жителей.

Различные городские округа также отличаются друг от друга политическими предпочтениям населения. Достаточно высока внутренняя дифференциация и в г. Омске.

Результаты общенационального голосования 1995-96 гг. в г. Омске

Территориальная избирательная комиссия	Парламентские выборы 1995 г.			Президентские выборы 1996 г. (2 тур)	
	"левые"	"демократы"	"патриоты"	Б.Ельцин	Г.Зюганов
Кировская	26,5	31,5	21,6	53,5	39,3
Куйбышевская	27,9	35,3	17,3	54,4	38,5
Ленинская	28,5	28,4	22,0	50,9	41,8
Октябрьская	31,1	29,0	20,1	48,9	43,5
Первомайская	28,9	31,3	19,5	54,5	38,4
Советская	27,3	32,0	19,3	56,3	36,7
Центральная	29,5	30,1	19,4	51,0	41,9
Всего по Омску	28,5	31,1	19,9	52,8	40,0

Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

Политические предпочтения населения также зависят от "центра" и "периферии" (окраинные и слабо развитые районы оппозиционнее, чем прилегающие к административному центру территории). Так, на 2-м туре президентских выборов 1996 г. в Азовском немецком национальном районе за Б.Ельцина проголосовало 64,2% избирателей (Г.Зюганов набрал 30,3%). При этом аналогичные показатели Большеуковского района Омской области составили, соответственно, 29,7% за Б.Ельцина и 75,2% за Г.Зюганова.

Одним из факторов внутрирегиональных политических различий является социально-экономическая ситуация. Однако во многих случаях ее воздействие сглажено внешними обстоятельствами, которые тоже необходимо учитывать при оценке инвестиционной привлекательности территорий. Сложившаяся структура политических предпочтений российских избирателей отражает различия в политической культуре населения регионов. Несмотря на динамичность социально-экономических преобразований последних лет, политические предпочтения в большинстве регионов остаются устойчивыми. Это свидетельствует о наличии скрытых факторов территориальной дифференциации российских регионов, влияющих на инвестиционный климат в стране.

В любом случае, тезис "бытие определяет сознание" не только не потерял своей актуальности, но и получил блестящее подтверждение в современных обстоятельствах. Так, политические пристрастия населения регионов чаще всего лежат на стороне реформаторских сил там, где экономика ориентирована на экспортное производство и любое командно-административное вмешательство может негативно сказаться на уровне жизни избирателей.

Однако оппозиционные взгляды населения далеко не всегда сдерживают предпринимательскую активность, как и реформаторская ориентация не гарантирует успеха. Пока речь идет лишь о специализации регионов разного типа: более традиционные консервативные регионы склонны к менее прибыльным, но более надежным сферам предпринимательства, тогда как в реформаторских регионах внедряются более прибыльные, но и более рискованные нововведения.

Региональная элита. В современной политологии региональную элиту принято делить на 8 основных "групп влияния".

1. *Руководители исполнительных органов региона* – наиболее влиятельная часть региональной элиты, включающая:

- глава региональной администрации - президент, губернатор (глава администрации);
- его заместители;
- руководители ключевых управленческих структур.

Немаловажное условие для привлечения инвестиций - имидж и личные качества главы исполнительной власти, помогающие отстаивать региональные интересы. Негативное влияние на инвестиционный климат оказывает как консервативность регионального руководства, препятствующая реализации нововведений, так и чехарда региональных приоритетов, отсутствие прогнозируемой экономической политики.

2. *Руководители региональных органов федерального подчинения* - многие из которых не уступают по влиятельности руководителям регионального уровня. Наиболее влиятельные представители этой группы:

- Полномочный представитель Президента РФ;
- региональные структуры "силовых" ведомств (Министерства обороны, МВД, ФСБ);
- прокуратура;
- Главное управление Центрального Банка (в республиках - национального банка) и территориальных подразделений Министерства финансов (казначейства);
- федеральные контролирующие органы (госналогслужба, госторгинспекция, органы стандартизации и метрологии и т.д.).

3. *Руководители органов местного самоуправления* - быстро растущая "группа влияния", приобретающая все большее самостоятельное значение. Почти во всех городах и районах местные власти выбраны населением. Во многих случаях именно от местных властей зависит решение практических вопросов инновационной деятельности и предпринимательства.

В последнее время широкое распространение получил конфликт между региональными властями и руководителями органов местного самоуправления (особенно областного центра). Основная причина такого положения заключается в недостаточном разграничении полномочий между органами государственной власти регионов и органами местного самоуправления, несбалансированности денежных потоков. Однако с вступлением в силу нового Налогового кодекса РФ налоговые источники местного самоуправления значительно сократились и его влияние постепенно снижается.

4. *Депутаты законодательных органов власти региона.* Влияние законодательных органов на инвестиционный климат регионов сильно различается. Председатель законодательного органа, как член Совета Федерации¹⁵, обычно на порядок влиятельнее

¹⁵ Председатель Законодательного Собрания Омской области В.А.Варнавский является заместителем председателя Совета Федерации.

остальных депутатов. Влияние других депутатов зависит от их личных качеств, неформальных связей, структур, с которыми они связаны и т.п. Кроме того, большое значение имеет то, какой комитет Законодательного Собрания тот или иной депутат возглавляет (например, комитет по собственности).

5. *Депутаты Государственной Думы от региона* - неоднородная группа, как по своим реальным возможностям, так и по степени участия в делах региона. Ее состав как правило, не превышает 7-10 человек. Однако некоторые из них могут оказаться чрезвычайно эффективными представителями интересов региона в федеральном центре¹⁶.

6. *Руководители крупнейших предприятий* – в последнее время лишились былого влияния из-за кризисного состояния многих предприятий и растущей зависимости от местных администраций. Сохранил позиции лишь высший менеджмент крупных экспортоориентированных компаний, а также региональных предприятий-монополистов (подразделения РАО "ЕЭС России", "Газпром", "Росвооружения" и др.). При оценке их роли учитывается:

- время пребывания в должности и на предприятии;
- форма собственности предприятия;
- распределение контрольного пакета акций;
- доля акций, приобретенная или контролируемая руководством предприятия;
- экономическое положение предприятия;
- степень зависимости от разного рода дотаций и государственной поддержки;
- доля продукции, поставляемой на экспорт;
- связи с региональными и федеральными структурами и т.д.

7. *Руководители и владельцы крупных финансовых и коммерческих структур* - контролируют основные финансовые потоки в регионе и поэтому пользуются растущим влиянием. Сюда входят руководители высшего звена и владельцы контрольных пакетов акций коммерческих банков, руководители филиалов банков общенационального значения, высший менеджмент и основные акционеры коммерческих (особенно внешнеторговых) компаний. Их влияние зависит как от финансовых показателей, так и от уровня неформального взаимодействия с региональными и иногда федеральными органами государственной власти.

8. *Руководители и владельцы средств массовой информации* - главные редакторы и владельцы региональных (местных) газет, телестудий, радиостанций, ведущие журналисты и обозреватели и т.д. пользующиеся растущим влиянием в регионах. Монополизация местных СМИ - худший вариант для предпринимательского климата территорий. В том, что отдельные СМИ проводят линию определенных деловых кругов, нет ничего предосудительного только тогда, когда и другие круги могут донести до населения свою точку зрения (например, по крупному инвестиционному проекту или законодательном акту).

Важнейшим фактором благоприятного инвестиционного климата в регионах служит способность политической и деловой элиты контролировать общественно-экономическую ситуацию. В связи с этим особое значение приобретает структура региональной элиты:

моноцентричная - с одним центром реального влияния,

полицентричная - с конкурирующими центрами влияния.

В настоящий момент лишь в 20 регионах Российской Федерации местная элита

¹⁶ Депутат от Омской области С.Н.Бабурин является заместителем председателя Государственной Думы Российской Федерации.

представляет единую группу: республики Адыгея, Алтай, Башкортостан, Бурятия, Марий Эл, Саха (Якутия), Ингушетия, Татарстан, Северная Осетия-Алания и другие. Кроме того, определенная сплоченность местных элит свойственна регионам, расположенным в восточной части страны и в "красном поясе" (Хабаровский край, Камчатская, Иркутская, Омская, Орловская, Пензенская, Липецкая, Ростовская, Ульяновская области и др.).

В число регионов с полицентричной элитной структурой входит около 40 субъектов Федерации, где местная власть лишь частично влияет на поведение избирателей и ситуацию в регионе. Это Дагестан, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкессия, Мордовия, Красноярский край, Архангельская, Кемеровская, Ленинградская, Московская, Мурманская, Новосибирская, Оренбургская, Пермская, Томская и Ярославская области, Санкт-Петербург, Корякский, Ненецкий, Эвенкийский округа и др.

При характеристике сплоченности региональных элит важно учитывать взаимоотношения различных ветвей власти и исполнительных органов различного уровня. В ряде субъектов РФ существуют противоречия во взаимоотношениях между органами исполнительной власти и городским самоуправлением. Такая ситуация наблюдается в Воронежской, Нижегородской, Пермской, Томской и других областях. В ряде регионов существуют "нестоличные центры сепаратизма" (обычно - крупные промышленные центры), например, в Вологодской, Архангельской, Псковской областях и др.

В России есть и так называемые "матрешечные" регионы, в состав которых входит несколько автономных округов:

- Тюменская область (Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий округа),
- Красноярский край (Таймырский и Эвенкийский округа),
- Иркутская область (Усть-Ордынский Бурятский округ) и др.

В ряде таких регионов имеется скрытое противостояние или открытый конфликт областных (краевых) властей и органов власти и управления автономных округов, являющихся самостоятельными субъектами Федерации. В некоторых субъектах РФ существуют противоречия также между органами законодательной и исполнительной власти.

Тенденции развития политической ситуации в регионах. Во 2 половине 1990-х г.г. в России прошло серьезное обновление региональной элиты. Почти половина глав исполнительной власти заняли посты не ранее конца 1995 г., в том числе около 30 - выиграв выборы в 1996-97 г.г. Гораздо слабее кадровые перемены затронули районные и городские администрации. На муниципальных выборах обычно выигрывали действующие главы администраций.

Однако сама структура региональной элиты после выборов практически не изменилась. В ней по прежнему доминируют представители старой управленческой школы, которые условно поделились на "партию власти" и "оппозицию". Смена власти чаще всего означала восстановление позиций прежних руководителей или вытеснение первого и второго эшелона номенклатуры третьим ее эшелоном. В то же время в региональную элиту все чаще прорываются представители "второй волны" региональных лидеров (если "первой волной" считать руководителей, пришедших в 1991 г.), включающие:

- а) управленцев, не принадлежащих к прежней партийно-хозяйственной номенклатуре;
 - б) хозяйственников с предпринимательским уклоном или просто предпринимателей;
 - в) оппозиционеров, не связанных с номенклатурой (обычно национал-патриотов).
- Пока представителей "второй волны" среди региональных лидеров немного, но они

все чаще заявляют о себе на выборах, хотя выиграть удастся немногим. Такие люди привносят в региональную политическую обстановку непредсказуемость, резко отличаясь от коммунистов и представителей "партии власти".

Обновление региональной элиты ведет к переделу власти в интересах победивших на выборах группировок. Однако глубину кадровых изменений не следует преувеличивать: губернаторские выборы отнюдь не всегда являются войной противостоящих, близких по силе групп. Как правило, группа одна - действующая администрация и связанные с ней экономические структуры (остальные держат нейтралитет или выставляют "провального" кандидата). Оппозиция противопоставляет не мощь контрэлиты, а личные качества выдвинутых политиков.

Губернаторские выборы ведут к усилению коалиционности в регионах. Победителям приходится делить власть с представителями различных элит, поддерживавшим их на выборах или сохранившим нейтралитет, что приводит к конфликтам внутри администрации. Сейчас можно говорить об административной триаде, которую составляют команда-победитель, незаменимые старые кадры и участники предвыборной коалиции.

Во многих регионах сохраняются конфликты двух ветвей власти. Местами противоречия после выборов губернатора и законодательного собрания преодолеваются, если исполнительную и законодательную власть возглавляют люди из одной элиты, обычно оппозиционеры (Брянская, Владимирская, Калужская, Курганская области, Алтайский край). Но в других субъектах Федерации перевыборы сохраняют противостояние, а кое-где расхождения проявляются впервые. Во многих законодательных органах доминируют сторонники бывшего губернатора, и им приходится искать общий язык с новым региональным лидером.

Распространена ситуация, когда в области избран новый губернатор, тогда как на районном и городском уровне остались прежние руководители, поддержавшие на выборах проигравшую сторону. Особенно острыми являются конфликты между областной администрацией и мэрией областного центра, которая является главным поставщиком средств в местный бюджет. Так, ситуация неформального раздела полномочий между новым губернатором и старым мэром регионального центра, возникла в Алтайском, Ставропольском краях, Волгоградской, Воронежской, Калужской, Курганской, Мурманской, Псковской, Челябинской областях. И, напротив, в нескольких регионах сохранились прежние губернаторы, но сменилась власть в административном центре (пример - Ульяновская область).

Относительно стабильной является политическая ситуация в республиках. Даже там, где муниципальные выборы все же проводят, республиканским властям удастся "смягчить" их последствия и избежать нежелательного исхода. В ряде регионов глава администрации избирается представительным органом местного самоуправления, поскольку такой процесс избрания легче контролируется региональными властями (Саратовская область, Мордовия и др.). Но в большинстве регионов губернаторам приходится добиваться лояльности избранных глав районов и городов, к которым смещается сегодня центр власти и принятия решений.

В России формируется "перевернутая" властная пирамида - чем ниже, тем сильнее контроль за ситуацией и эффективнее выполнение решений. Региональная элита становится более структурированной, что приводит к возрастанию конфликтности между ее различными частями. Обычно структурными элементами региональной элиты являются:

- окружение руководителя исполнительной власти региона,
- окружение мэра административного центра,

- окружение председателя законодательного органа (существует далеко не везде),
- лобби районных администраций,
- отраслевые лобби, включая аграрное,
- "персональные" группы крупных предпринимателей и хозяйственников,
- левая оппозиция.

Все эти структуры в разных сочетаниях блокируются или конкурируют на губернаторских выборах. Возрастающее влияние на властные структуры оказывают экономические формальные и неформальные объединения. Типичным примером таких структур на территории Омской области можно назвать Омский союз предпринимателей (более 50 активных членов) или Агропромышленный альянс под эгидой банка "СБС-Агро".

В регионах происходит консолидация благополучных предприятий, формирующих местные бюджеты. От отношений глав администраций с директорами этих предприятий и с их реальными хозяевами зависит стабильность политической жизни регионов. В Омской области также существует немало примеров таких предприятий: АО "Росар", ОАО "Оша", АО "Омский нефтеперерабатывающий завод" и др.

На более низком территориальном уровне этот процесс протекает более явно: в городах, сложившихся вокруг одного "богатого" предприятия, силы, контролирующее предприятие, ведет борьбу с городской администрацией за контроль над городом. Например, корпорации пытаются взять администрацию под свой контроль и отстранить неудобных мэров в некоторых нефтедобывающих центрах.

Аналогичные процессы могут происходить и на уровне целых субъектов Федерации, только там имеет место сложная борьба за влияние между множеством действующих лиц. Так, руководители эффективных экономических структур создают "группы давления", блокируются с крупными политическими деятелями или занимают независимую позицию в зависимости от коммерческих интересов. В целом после выборов 1996-97 гг. региональная элита стала более разнообразной, что ведет к дальнейшей дифференциации политических режимов в регионах. Но если на уровне региональной элиты России преобладает интеграционная тенденция ("Губернаторы всех регионов, объединяйтесь!"), то на уровне самих регионов часто происходит усиление противоречий.

Омская область отличается традиционной политической стабильностью. Несколько партий, действующих в области, не оказывают заметного влияния на общественную жизнь. Конструктивное взаимодействие основных политических сил, в первую очередь законодательной и исполнительной власти, создает в области особую атмосферу стабильности.

Несмотря на пестрый национальный состав населения, в Омской области отсутствуют межнациональные конфликты. В 1992-м году на территории области был создан Азовский немецкий национальный район - один из первых в России немецких национальных районов. Активное взаимодействие с Казахстаном и другими странами Востока придает Омской области особое значение в развитии восточной политики России.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Поясните, как влияет политическая ситуация на развитие экономики регионов Российской Федерации.
2. Поясните, как политическая ориентация региональных властей влияет на инвестиционную привлекательность территории региона.
3. Поясните, какие отличительные экономические признаки характеризуют по-

литическую расстановку сил в Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Государственная служба: теория и организация. Курс лекций. - Ростов-на-Дону: Феникс, 1998.
2. Игнатов В.Г., Бутов В.И. Регионоведение (методология, политика, экономика, право). - Ростов-на-Дону: ИЦ "Март", 1998.
3. Косалс Л.Я., Рывкина Р.В. Социология перехода к рынку в России. - М.: Эдиториал УРСС, 1998.
4. Политология: Учеб. пособие. / Под ред. Г.В.Полуниной. - М.: Акалис, 1996.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации (под ред. Окунькова Л.А.). // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Указ Президента РФ от 27.09.1993 г. № 1466 "О совершенствовании работы с иностранными инвестициями". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Устав (Основной закон) Омской области. // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

Глава III. Размещение производительных сил в Омской области

§ 1. ЭКОНОМИКО-ГЕОГРАФИЧЕСКОЕ ПОЛОЖЕНИЕ

Значительная часть территории России удалена от мировых коммуникаций на тысячи километров. В Кызыле - столице республики Тува, находится центр Евразии, самая удаленная точка от Мирового океана. Приморские регионы России, выходящие к Северному Ледовитому океану не менее континентальны, чем внутриматериковые районы страны. На юге страны государственная граница проходит со столь же континентальными азиатскими странами (Казахстан, Монголия, внутренний Китай). Наиболее освоенная европейская часть России на большинстве участков отделена от мировых рынков транзитными пошлинами "трудных" государств (Украина, Прибалтика, Польша).

Экономико-географическое положение региона - характеристика, определяющая окружение, доступность (инвестиционная привлекательность), уровень интересов инвесторов (макро-, мезо- и микроуровни) и функциональные составляющие (транспортно-географическое, демографо-географическое и др.) территорий. Под экономико-географическим положением в региональной экономике понимается характеристика признаков отдельных территорий, оказывающих влияние на экономические процессы в регионах. Экономико-географическое положение определяет экономическую структуру территориальных образований (городов, районов, отдельных предприятий) и потенциал ее развития.

Все пространственные отношения, охватываемые понятием "экономико-географическое положение", можно разбить на несколько уровней по масштабу:

микрорасположение – расположение, инфраструктура территории и ресурсные характеристики (изучается на мелкомасштабных картах);

макрорасположение – роль объекта в его "дальних" экономических связях (изучается на крупномасштабных картах).

Макрорасположение территориальных образований отличается разным масштабом, который зависит от величины населенного пункта. Так, для Москвы макрорасположение охватывает межрайонные связи города внутри России и СНГ, а также (в системе международных связей) с дальним зарубежьем. Аналогичный уровень экономико-географического положения для Серпухова описывается связями в пределах Центрального района России.

Между микро- и макрорасположением выделяют промежуточное мезорасположение (изучается на среднемасштабных картах). В итоге экономико-географическое положение территориального образования включает все его уровни. Поэтому город или другой населенный пункт может иметь выгодное макрорасположение и невыгодное микрорасположение. Так, Называевск имеет выгодное макрорасположение, как транспортный узел, и невыгодное микрорасположение, т.к. в нем слабо развито промышленное производство и мало рентабельно сельское хозяйство.

Экономико-географическое положение может быть нескольких видов:

транспортно-географическое положение – положение относительно транспортных магистралей, транспортных узлов, определяющих связи территории с другими регионами. Транспортно-географическое положение зависит от роли транспортных магистралей, наличия транспортных путей разного типа, пропускной способности дорог, центрального или периферийного положения района.

аграрно-географическое – уровень развития сельского хозяйства, наличие благоприятных условий для его ведения, положение относительно источников сельскохозяйственного сырья, продовольственных баз и др.

сбыто-географическое положение – положение территории относительно основных рынков сбыта товаров как производственного, так и потребительского назначения. Этот фактор учитывает положение территории относительно регионов с определенным уровнем доходов населения, со сложившимися предпочтениями потребителей, с характерными для данной местности коэффициентами эластичности спроса на определенные виды товаров и услуг.

демо-географическое положение – положение территории относительно основных рынков рабочей силы и др. Не случайно успех реформ особенно заметен в регионах с избытком квалифицированных кадров и более высокой долей научно-технических разработок. Причем влияние этого фактора не прямая. И даже в тех регионах, где в силу недостаточности финансирования наука деградирует, отмечается более интенсивная работа по созданию рыночных структур и большая склонность к нововведениям.

Кроме того, нельзя забывать, что значительное влияние на экономические процессы в регионах оказывают и политико-географические (Дагестан, Чечня), национально-географические (Адыгея, Бурятия) и другие факторы. При оценке непосредственного экономико-географического положения важно учитывать следующие основные моменты:

1. **Полезность.** Суть этой характеристики заключается в том, что любые ресурсы имеют ограниченный характер. Среди множества мест, благоприятных для инвестирования в производство товаров и услуг, объективно существует дифференциация как по стоимости освоения ресурсов, так и по дальнейшему развитию бизнеса. Эта дифференциация обусловлена множеством факторов, среди которых можно выделить центральность или периферийность положения, уровень инфраструктуры, качество рабочей силы, емкость рынков и т.п.

Эти факторы определяют в реальные затраты на выпуск единицы продукции. Отсюда любое место, которое обеспечивает снижение совокупных затрат на выпуск единицы продукции, имеет определенное преимущество перед другими. Разница между минимальными затратами на развитие соответствующего вида деятельности и аналогичными затратами в любом другом месте образует рентность производства продукции или предоставления услуг.

2. **Потенциал положения.** Эта категория экономико-географического положения основана на утверждении о том, что не существует территорий полностью исчерпавших потенциал своего развития. Рыночная экономика потому и называется открытой, что на развитие рыночной ситуации определяющее влияние оказывает внешняя среда (налоги, цены, конкуренция, технический прогресс и т.д.). Задача управления в такой ситуации сводится к анализу и прогнозу ее развития. При плановой экономике такое было бы немыслимо.

3. **Рыночное равновесие.** Экономико-географическое положение оказывает большое влияние на формирование спроса и предложения на конкретные группы товаров и услуг в определенное время и в определенном месте. Изменения в характере спроса и предложения определяют изменение инвестиционной активности в рамках отдельных территорий.

Например, при технологических нововведениях с постоянным уровнем затрат увеличивается уровень предложения и масштабы спроса. И это увеличение будет идти до тех пор, пока издержки на обращение (в т.ч. транспортные) не превысят размеров дополнительной выгоды, получаемой за счет внедрения технологических, организационных и прочих инноваций. Одновременно увеличивается сфера охвата территории, площадь которой зависит от доходов и плотности населения. При этом может

произойти перераспределение рынка между несколькими конкурентами, если внедрение новаций у одного производителя идет более медленно, чем у другого.

Традиционно географическому положению отводится роль корректирующего фактора: оно может либо содействовать, либо тормозить формирование определенных стереотипов хозяйственной, а в более широком аспекте и общественной жизни, и даже предопределять их развитие. Экономико-географическое положение влияет на всю систему рыночных регуляторов.

Так, экономико-географическое положение объекта определяет стоимость аренды земли, потенциальную прибыль от использования местных ресурсов; уровень прибыли, скорость оборота капитала влияют на темпы формирования инфраструктуры коммуникаций, а масштаб их развития меняет величину строительной прибыли и т.д. Цепочка этих связей вновь замыкается на выгоды положения территорий, способствующей притяжению или отталкиванию капитала из данной местности.

Комплексная оценка факторов экономико-географического положения позволяет сгруппировать регионы России по степени влияния его на их инвестиционную привлекательность по следующим критериям:

1. Экономико-географическое положение благоприятствует развитию территорий:

а) в регионах Европейского Центра и Урала, расположенных в зоне влияния главных транспортных узлов общенационального значения (Москва, Санкт-Петербург, Нижний Новгород, Ростов-на-Дону, Екатеринбург), пронизанных транспортными магистралями, обеспечивающими связь с глубинными и приграничными районами России;

б) в приморских районах с развитым портовым хозяйством (Краснодарский и Приморский края, Мурманская и Калининградская области, в меньшей мере это наблюдается в Астраханской, Архангельской и Сахалинской областях);

в) в регионах, примыкающих к западной границе России и расположенных на транзитных путях в Европу (Карелия, Смоленская, Ленинградская, Новгородская, Псковская, Брянская и Белгородская области).

2. Экономико-географическое положение сдерживает инвестиционную активность:

а) в районах Крайнего Севера и Дальнего Востока (за исключением участков этих регионов, которые имеют выходы на мировые рынки);

б) в континентальных регионах Восточной и Западной Сибири, удаленных от основной части страны и от мировых рынков (положение может улучшиться после строительства коммуникаций и трубопроводов к портам России и Китая);

в) в периферийных районах страны с плохим выходом к общероссийской системе коммуникаций (Калмыкия, республики Северного Кавказа).

Вообще территорию Российской Федерации условно принято делить на **Западный** (европейский) и **Восточный** (азиатский) макрорегионы. В состав западного макрорегиона включают все субъекты Федерации Европейской части России и Урал. Доля этого макрорегиона по площади составляет 25% от всей территории России, однако в его пределах проживает 78% населения страны. В состав восточного макрорегиона входят субъекты Федерации "за Уралом" - в Сибири и на Дальнем Востоке. Соответственно он занимает 75% площади, но располагает только 22% населения России.

Западный макрорегион – это наиболее заселенная и часть страны. Здесь сосредоточен основной демографический и социально-экономический потенциал, наукоёмкие производства и технологии.

Восточный макрорегион - ресурсный регион России, в котором зона сплошного освоения тянется в южной части вдоль Транссибирской магистрали, а на остальной территории представлена очаговым типом освоения.

Кроме того, отдельно иногда выделяют **зону Севера**. В ее состав входят так называемые "районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности", для которых действуют особые условия экономической деятельности (например, сохранившиеся разного рода северные надбавки и коэффициенты).

Зона Севера охватывает полностью или частично территорию 23 субъектов Федерации, 165 административных районов, 102 городов и более 350 поселков городского типа. Она занимает 11 млн. км² или 64% территории Российской Федерации. В ее пределах проживает около 9 млн. человек или немногим более 6% численности населения страны. Средняя плотность населения составляет здесь менее 0,9 чел./км², а доля городского населения - свыше 80%.

Экономико-географические районы России - группа соседствующих субъектов Федерации, сходных по экономико-географическому положению, природно-ресурсному потенциалу, специализации ведущих отраслей хозяйства и представляющих собой территориальные социально-экономические комплексы.

Экономико-географические районы часто называют крупными (основными) экономическими районами. Для них характерны две наиболее яркие черты - специализация и комплексность. Под **специализацией** понимается концентрация производства товаров и услуг в рамках определенной территории. Специализация районов формируется в результате географического разделения труда, основанного на использовании выгод экономико-географического положения, использования природных условий и ресурсного потенциала, квалификации и профессиональных навыков населения, а также имеющихся производственных мощностей и рыночной инфраструктуры. **Комплексность** определяется степенью согласованности ресурсной базы, производства и потребления территории, взаимосвязанностью отраслей хозяйства.

По действующей официальной сетке экономического районирования на территории России выделяют 11 крупных экономических районов и отдельно Калининградскую область. Экономические районы разнообразны по площади, численности и плотности населения, уровню урбанизации, экономическому потенциалу и другим параметрам.

Основные параметры экономических районов России

Экономический район	Территория, тыс. км ²	Население, млн. чел.	Плотность населения чел./км ²	Доля городского населения
Северный	1466	5,8	4,1	75,8
Северно-Западный	196	8,0	41,2	86,7
Центральный	483	29,8	62,1	82,9
Волго-Вятский	265	8,4	31,9	70,0
Центрально-Черноземный	168	7,9	47,0	61,4
Поволжский	536	16,9	31,5	73,0
Северо-Кавказский	355	17,8	49,8	55,5
Уральский	824	20,4	24,9	74,5
Западно-Сибирский	2427	15,1	6,2	70,9
Восточно-Сибирский	4123	9,1	2,2	71,4
Дальневосточный	6216	7,4	1,2	75,8

Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

Субъекты Российской Федерации. Все субъекты Российской Федерации имеют собственное внутреннее административно-территориальное деление. В качестве административно-территориальных единиц субфедерального уровня выступают административные районы, города республиканского, краевого, областного, окружного подчинения. На низовом уровне находятся административно-территориальные единицы: города районного подчинения, поселки городского типа, административные районы в городах областного подчинения. Каждое из этих образований может слу-

жить объектом регионального анализа.

Соседствующие административные районы и города, имеющие сходство по тем или иным параметрам, формируют социально-экономические районы мезоуровня. Иногда выделяют социально-экономических районы микроуровня, в которые входят отдельные районные центры, поселки городского типа и города. Городские агломерации, как правило, не имеют своего отдельного органа управления. Однако их социально-экономическое развитие регулируется Генеральными планами, в которых определены основные направления развития территориальной и функциональной структуры.

Отдельную группу составляют **территориально-хозяйственные системы**: территориально-производственные комплексы (ТПК), промышленные узлы, аграрно-промышленные и другие виды комплексов.

Территориально-производственный комплекс - взаимосвязанное сочетание предприятий территории, за счет которого достигается дополнительный экономический эффект от удачного подбора предприятий в соответствии с природными и социально-экономическими условиями района, его транспортным и экономико-географическим положением. ТПК могут иметь различный территориальный уровень – от локального (Братско-Усть-Илимский) до крупного (Западно-Сибирский нефтегазовый). Большинство из них формировались в рамках планового хозяйства, размещаясь в районах нового освоения. Как правило, они остались незавершенными и их перспективы в рыночных условиях все еще не определены.

Промышленный узел - сложившееся территориальное сочетание промышленных предприятий, объединенных производственными и технологическими связями, системой вспомогательных производств, единой инфраструктурой и общностью транспортно-географического положения. По функциональным признакам выделяют узлы добывающей промышленности (угольные, нефтегазовые и т.д.), обрабатывающей промышленности (металлургические, машиностроительные, химические и др.), промышленности смешанного типа (угольно-металлургические, гидроэнергопромышленные, лесопромышленные).

Типология российских регионов. Регионы Российской Федерации весьма неоднородны. Так, на уровне субъектов Федерации выделяют следующие типы:

а) по географическому положению:

- внутренние - Свердловская, Томская области, Мордовия;
- приграничные - Псковская область, Краснодарский край, Хабаровский край;
- приморские - Калининградская область, Приморский край, Мурманская область и др.;

б) по ролевым функциям:

- столичные - Москва, Санкт-Петербург;
- рекреационные - Черноморское побережье Краснодарского края;

в) по уровню урбанизации:

- высокоурбанизированные - Тульская, Московская, Нижегородская области;
- со средним уровнем урбанизации - Курская область, Краснодарский край;
- сельскохозяйственные - Дагестан, Алтай;

г) по типу хозяйственной ориентации:

- аграрно-индустриальные - Чувашия, Омская область;
- индустриально-аграрные - Волгоградская, Липецкая области;
- индустриальные - Нижегородская, Свердловская области;
- аграрные - Калмыкия, Тува;

д) по срокам хозяйственного освоения:

- вторичного индустриального освоения - Белгородская область;
- нового освоения - Иркутская область;
- пионерного освоения - Ямало-Ненецкий АО;
- старопромышленные - Тульская область;
- е) по отраслевой специализации:
 - моноотраслевые - Камчатская область, Ханты-Мансийский АО;
 - с несколькими отраслями - Кемеровская область;
 - многоотраслевые - Самарская область;
- ж) по промышленной специализации:
 - базовых отраслей - Вологодская область;
 - обрабатывающих отраслей - Омская область;
 - ресурсные - республика Коми и т.д.

Существует еще и комплексная типология регионов России, сочетающая различные характеристики субъектов Федерации. Например:

1. Переходные к постиндустриальному этапу развития столичные регионы (Москва, Санкт-Петербург).
2. Старопромышленные индустриальные высоко урбанизированные регионы Европейской России - Центрального района (Тульская область), Урала (Челябинская область) и Среднего Поволжья (Саратовская область).
3. Северные районы нового и пионерного освоения с преобладанием добывающих отраслей (топливно-энергетические, лесохозяйственные, металлургические) - регионы Европейского Севера (Мурманская область), Севера Западной Сибири (Ямало-Ненецкий АО), большая часть регионов Восточной Сибири (Таймырский АО) и Дальнего Востока (Республика Якутия).
4. Восточные индустриальные с повышенным уровнем урбанизации регионы юга Восточной Сибири (Читинская область) и Дальнего Востока (Хабаровский край).
5. Индустриально-аграрные со средним или пониженным уровнем урбанизации – регионы Центрального Черноземья (Тамбовская область), “русская” часть Северного Кавказа (Ставропольский край), юг Урала (Оренбургская область) и Западной Сибири (Омская область).
6. Аграрно-индустриальные, экономически слаборазвитые, но плотно населенные республики Северного Кавказа (Дагестан) и Южной Сибири (Тува).
7. Слабо освоенные, но потенциально богатые природными ресурсами регионы Севера (Эвенкийский АО).

Кроме представителей перечисленных типов, существует большое количество переходных регионов, имеющих признаки сразу нескольких типов. Например, Московская область не только старопромышленная, но и индустриально-аграрная, с признаками столичного региона. Кабардино-Балкария – аграрный регион, но в ней развиты отдельные отрасли промышленности федерального значения (цветная металлургия, радиоэлектроника) и рекреации (курортная индустрия Приэльбрусья).

Экономико-географическое положение Омской области. Омская область расположена в центре обширного континента, вдали от морей, на юге Западно-Сибирской равнины (высота 60-120 м над уровнем моря) и граничит на юге с Республикой Казахстан, на западе и севере - с Тюменской, на востоке - с Новосибирской и Томской областями России. С образованием независимых государств в Средней Азии возросло геополитическое значение области как экономического и культурного форпоста России и Сибири в межгосударственных отношениях с ними.

Территория области простирается с севера на юг более чем на 600 км и с запада на восток - на 300 км, входит в подтаежную, лесостепную и степную природ-

но-климатические зоны умеренного пояса. В современных границах территория Омской области занимает площадь 139,7 тыс. км². По величине она превосходит такие государства Западной Европы, как Австрия, Бельгия и Венгрия (вместе взятые Бельгия, Нидерланды, Швейцария и Албания могли бы разместиться в пределах области). Общая протяженность внешних границ области составляет 2800 км, из которых 1000 км стали государственной границей с Казахстаном.

Омское Прииртышье расположено в пятом часовом поясе. Москва по времени отстает от Омска на 3 часа. При движении с юга на север области друг друга сменяют три природные растительные зоны: степи, лесостепи и таежные леса. Основная водная магистраль области - река Иртыш и ее притоки связывает между собой северные и южные районы области, а саму область - с районами Восточного Казахстана, Тюменской, Новосибирской, Томской, Кемеровской областей и Алтайского края.

Природные условия Омской области соответствуют континентальному климату. Вследствие вторжения холодных масс арктического воздуха с севера и теплых воздушных потоков из Казахстана и Средней Азии погода часто меняется, метеорологические условия неустойчивы. Одна из характерных черт климата Омской области - малое количество осадков (300-400 мм/год) и резко выраженная сезонность: почти половина годового количества осадков выпадает за 3 летних месяца. Снежный покров появляется обычно в октябре-начале ноября. В лесостепной и степной частях области - нередки интенсивные пыльные бури. По количеству часов солнечного сияния за год южная часть области может соперничать с районами Украины и Северного Кавказа. Так, средняя сумма часов солнечного сияния за год составляет в Омске 2223 часа (в Риме - 2363 часа, а в Москве - только 1575 часов).

Территория Омской области включает в себя территории входящих в нее административно-территориальных образований, внутреннее пространство воды, а также воздушное пространство над ними. Описание границ Омской области и входящих в нее административно-территориальных образований утверждается областным законом.

Омская область самостоятельно определяет свое административно-территориальное устройство. Порядок создания, изменения и упразднения административно-территориальных образований, наименование, переименование населенных пунктов и административно-территориальных образований, а также иные вопросы административно-территориального устройства Омской области регулируются областным законодательством.

Органы местного самоуправления Омской области участвуют в решении вопросов административно-территориального устройства области. При этом ни одно административно-территориальное образование, либо иная часть Омской области не могут в одностороннем порядке выйти из ее состава. Изменение границ Омской области возможно на основании результатов областного референдума, по взаимному согласию области и сопредельного субъекта Российской Федерации и подлежит утверждению Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Омская область подразделяется на 32 сельских района. На ее территории расположены пять городов областного подчинения: Исилькуль, Калачинск, Называевск, Тара, Тюкалинск. Областной центр – город Омск. Районы области: Азовский, Большереченский, Большеуковский, Горьковский, Знаменский, Исилькульский, Калачинский, Колосовский, Кормиловский, Крутинский, Любинский, Марьяновский, Москаленский, Муромцевский, Называевский, Нижнеомский, Нововаршавский, Одесский, Оконешниковский, Омский, Павлоградский, Полтавский, Русско-Полянский, Саргатский, Седельниковский, Таврический, Тарский, Тевризский, Тюкалинский, Усть-Ишимский, Черлакский, Щербакульский.

В области живут 2176 тысяч человек, из них в самом Омске 1170 тысяч, в пяти других городах области 310 тысяч, остальные - на селе. По национальному составу население состоит из русских (1760 тысяч), немцев (131 тысяча), украинцев (107 тысяч), казахов (76 тысяч), татар (48 тысяч) и представителей других национальностей. В экономике области занято 690 тысяч человек. Трудовые ресурсы насчитывают много высококвалифицированных специалистов, особенно инженерно-технического состава, занятых в различных отраслях промышленности.

Разведка нефтегазовых месторождений в области ведется с 50-х годов. В 90 км северо-восточнее Тевриза открыто Тайтымское нефтяное месторождение. Извлекаемые запасы нефти подсчитаны в количестве 4,5 млн. т. Прирахтовское месторождение находится в 16 км к юго-западу от Тевриза. Извлекаемые запасы – 3,8 млн. т. Ягыл-Яхтское нефтяное месторождение расположено в 40 км севернее села Петровка (Тарский район). Запасы – 1,2 млн. т. Эксплуатируется пока только Прирахтовское месторождение в объеме 1,5–2 тыс. т в год. Значительные залежи нефти имеются в прилегающих землях Тюменской и Томской областей. В 6 км западнее Тевриза имеется газовое месторождение (объем 640 млн. м³).

В последнее время в связи с угрозой истощения мировых запасов нефти все большее значение приобретают термальные воды в качестве источника тепловой энергии. Крупнейший в мире Западно-Сибирский артезианский бассейн рассматривается многими исследователями как перспективный на термальные воды, распространенные практически повсеместно (за исключением юга Омской области).

Минеральная вода “Омская” поступает на розлив с глубины 1,2-1,5 км (Октябрьский округ г. Омска). Вода близка по составу и лечебным параметрам к водам курорта Эссентуки, отличаясь от них лучшим вкусом, меньшей минерализацией и отсутствием углекислоты. Сегодня на ее основе налажено производство безалкогольных напитков и пива, реализуемых не только на территории области, но и в соседних регионах.

С разной степенью изученности на севере Омской области, обладающем благоприятными условиями для торфообразования, известно несколько десятков месторождений торфа с запасами от нескольких тысяч до десятков миллионов кубических метров. Мощность торфяных залежей составляет в среднем 2-3 м. Для промышленного освоения подготовлено месторождение сфагнового торфа верхового типа в Крутинском районе. Ежегодную добычу здесь планируется довести до 200 тыс. м³.

Запасы разведанных месторождений сапропеля на севере Омской области превышают 500 млн. т. В 1989 году начата эксплуатация месторождений сапропеля Крутинской ПМК объединения “Омскводмелиорация” (годовой объем добычи – 150 тыс. т).

В пределах Тарского, Муромцевского, Колосовского, Знаменского и других районов области подтверждено наличие промышленных залежей циркон-ильменита. Содержание полезного компонента на различных участках колеблется в широких пределах. Выделяются участки площадью 50–60 км² с промышленным содержанием циркония более 15 кг/м³ и ильменита – более 25 кг/м³.

Кроме того, на территории области имеются запасы:

- керамзитовых глин – 15 млн. м³;
- песка – 50 млн. м³;
- болотных мергелей – 399 тыс. т;
- бентонитовых глин – 21 млн. т;
- мирабилита – 10 млн. т.

Это тоже довольно дешевые и ценные ресурсы. Миллионный Омск и практически все многоэтажные дома в сельских районах Омской области построены из местного

кирпичного и керамзитового сырья.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Дайте свое определение понятия "экономико-географическое положение региона".
2. Кратко охарактеризуйте экономико-географическое положение Омской области.
3. Сопоставьте экономико-географическое положение Омской области и одной из других областей Западно-Сибирского экономического района.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Гребцова В.Е. *Экономическая и социальная география России: основы теории и практики: Учеб. пособие для вузов.* - Ростов-на-Дону: Феникс, 1997.
2. Шишов С.С. *Экономическая география и регионалистика: Учеб. пособие.* / Под ред. Т.Г.Морозовой. - М.: Финстатинформ, 1998.
3. *Регионоведение: Учебник для вузов* / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. - М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Общероссийский классификатор экономических регионов ОК 024-95 (ОКЭР) (утв. постановлением Госстандарта РФ от 27.12.1995 г. № 640). // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Распоряжение Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 19.02.1998 г. № 065-р "О разработке прогноза социально-экономического развития Омской области на 1999 год, параметров прогноза до 2001 года". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Законодательного Собрания Омской области от 22.10.1998 г. № 203 "Об областной целевой программе "Содействие занятости населения Омской области на 1998-2000 годы". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 2. ТРУДОВЫЕ РЕСУРСЫ

К трудовым ресурсам принято относить население, способное работать в народном хозяйстве. Основная его часть – население в трудоспособном возрасте. В России нижняя граница трудоспособного возраста - 16 лет, а верхняя определяется возрастом выхода на пенсию по старости: 60 лет у мужчин и 55 лет у женщин. В состав трудовых ресурсов не включается так называемое "нетрудоспособное население в трудоспособном возрасте" - инвалиды и льготные пенсионеры (имеющие право на пенсию до достижения пенсионного возраста), но включаются работающие лица старших возрастов. В 1994 г. их было около 4 млн. чел. (13% лиц старше трудоспособного возраста), но это число постепенно уменьшается (в 1992 г. - было более 5 млн. человек).

Доля населения в трудоспособном возрасте зависит от возрастной структуры населения. В среднем по России этот показатель составляет примерно 57%, достигая максимума на Крайнем Севере (до 67% в Магаданской и Камчатской областях) и минимума в районах с высокой рождаемостью (Дагестан – 52%). В экономике занята лишь часть трудовых ресурсов. Все зависит от уровня безработицы и от доли населения, занятого в домашнем и личном подсобном хозяйстве.

В целом по России занятые в экономике составляют 81% населения в трудоспособном возрасте и 46% всего населения. Минимальные показатели в республиках Северного Кавказа. Например, в Дагестане занятое население составляет только 65% от населения в трудоспособном возрасте и 34% от всего населения - т.е. на каждого

работающего приходится вдвое больше иждивенцев, чем в среднем по стране.

Отраслевая структура занятости – распределение занятого населения по отраслям народного хозяйства, в последние годы значительно изменилась. В 1990-94 гг. резко сократилась занятость в промышленности (с 30,3 до 27,1%), строительстве (с 12,0 до 9,9%), науке (с 4,2 до 2,7%). Выросла занятость в торговле (с 7,8 до 9,5%), сельском хозяйстве (с 12,9 до 15,1%), образовании (с 9,6 до 10,8%), кредитовании, финансах и страховании (с 0,5 до 1,1%). Регионы России можно выстроить в ряд от наиболее аграрных к индустриальным и постиндустриальным.

Полюс аграрности - это Дагестан, Алтай, Калмыкия, где в сельском хозяйстве работает более 35% занятого населения. Из “русских регионов” значительная доля сельского населения проживает в Краснодарском и Ставропольском краях, Курганской области (25% занятых).

Полюс индустриальности - области Центральной России, где доля занятых в промышленности недавно достигала почти половины (Владимирская область - 46% в 1990 г., 42% в 1994 г.), а также Урал.

Постиндустриальная ситуация складывается в Москве, где еще недавно занятость в науке и в промышленности (по 19-20% всех работников) была практически равной, а сейчас быстро растет доля торговли и финансов.

Один из показателей состояния трудовых ресурсов в регионе - **текучесть рабочей силы**. В среднем по России ежегодно увольняется и поступает на работу каждый четвертый-пятый работник (число увольняющихся в последние годы увеличивается, что ведет к росту числа безработных). На Крайнем Севере и Дальнем Востоке, где значительная часть населения – приезжие, текучесть традиционно выше (ежегодно увольняется и поступает на работу каждый третий), в более традиционных районах – меньше (в Дагестане - каждый десятый).

Новый фактор на рынке труда - появление иностранных рабочих. Их число пока невелико - в 1994 г. в России зарегистрировано 129 тыс. чел. Фактически - в несколько раз больше, но все равно не более 1% занятых. Однако в ряде регионов их доля существенно выше, что резко меняет ситуацию на местных рынках труда. В Москве и Подмосковье это строители, работники городского транспорта (в основном из ближнего зарубежья), на юге Дальнего Востока – китайцы, использование которых экономически выгоднее - они строят дешевле, быстрее и качественнее, чем российские рабочие.

В стране с развитой экономикой безработица будет существовать всегда. Кадры, в той или иной мере не устраивающие работодателей, постоянно пополняют армию претендентов на вакантные рабочие места, и более подготовленный специалист скорее найдет работу. Задача государства - дать гражданину возможность приобрести знания или помочь найти достойную работу.

Занятость населения и трудовые ресурсы Омской области. На развитие рынка рабочей силы наиболее существенно влияют социально-экономические факторы. И в первую очередь, общая экономическая динамика - спад производства, структурные сдвиги в экономике, изменения в формах собственности, ситуация в инвестиционной сфере и сфере доходов (стоимость труда). Спад объемов производства и низкая инвестиционная активность усилили процесс высвобождения излишней рабочей силы с предприятий области. В 1997 году по сокращению штатов было высвобождено 18,7 тыс. работающих, что в 1,8 раза больше, чем в 1996 году. Уровень восполнения рабочей силы, характеризующий прием кадров на замену выбывших работников, в 1997 году составил 77,0%, что меньше уровня 1996 года (82,7%).

В области наметилась позитивная тенденция на снижение вынужденной неполной

занятости. По данным органов статистики в 1997 году общая численность работников крупных и средних предприятий, работавших в режиме неполного рабочего времени и находившихся в вынужденных отпусках, составила 121,6 тыс. чел. (17,6% среднесписочной численности), что на 10,5% ниже, чем в 1996 году.

В целом по области в 1997 году численность занятых на крупных и средних предприятиях области продолжает снижаться. Наиболее интенсивное сокращение численности происходит в таких отраслях экономики, как промышленность, наука, общепит, снабжение и сбыт, строительство, транспорт и сельское хозяйство¹⁷. С развитием рыночной инфраструктуры связан рост занятых в коммерческих структурах. Кроме того, рост занятости отмечается в учреждениях культуры, в жилищно-коммунальном хозяйстве и бытовом обслуживании.

Структура трудовых ресурсов в Омской области соответствует среднероссийским показателям и позволяет рассматривать территорию в контексте процессов происходящих в РФ:

- занятые в промышленности, в строительстве и на транспорте - 22,7% (РФ - 26,8%);
- занятые в сельском хозяйстве - 12,2% (РФ - 7,4%);
- занятые в непроизводственной сфере - 17,1% (РФ - 16,9%)¹⁸.

Рынок труда Омской области характеризуется гибкостью, невысоким уровнем официально зарегистрированной безработицы при значительных размерах скрытой незанятости, ростом застойной и хронической безработицы, особенно в сельской местности. В областном центре основная часть безработных имеет высшее и среднее образование. Но от этого проблем в организации профессионального переобучения не становится меньше, поскольку требуется не только сохранить, но и развить их профессиональный потенциал этих людей.

Уровень образования стоящих на учете в службах занятости имеет два полюса: 19% не имеют даже полного среднего образования, в то же время у 55% безработных областного центра — высшее и среднее профессиональное образование. При этом каждый пятый имеет перерыв в работе более года.

Исследования показывают, что практически каждый второй не имеющий сегодня работы нуждается в профессиональной переподготовке. Ситуация усугубляется массовым высвобождением с предприятий оборонно-промышленного комплекса, которые до недавнего времени обеспечивали занятость 80% трудоспособного населения, рабочих и специалистов, трудившихся до этого на узкоспециализированных производствах.

В 1994/98 численность повысивших квалификацию руководителей и специалистов сократилась на треть, рабочих - в пять раз. Вместе с тем в агропромышленном комплексе рынок труда пополнился малоквалифицированными кадрами, не имеющими специальности. Как показала микроперепись 1994 года, в сельских районах на каждую тысячу жителей 376 человек имеют неполное среднее образование, а каждый шестой не имеет даже начального. Поэтому одним из важнейших средств защиты от безработицы является профессиональное обучение высвобождаемых работников и незанятого населения.

Однако и здесь не все гладко. Как правило, на предприятиях расчеты потребности в квалифицированных кадрах слабо связаны с перспективой развития, поскольку осуществляются методом "от достигнутого". В таких условиях приоритетным направлением профессионального обучения безработных является обучение индивидуально-трудовой деятельности, предпринимательству и профессиям, обслуживающим

¹⁷ См. приложение, табл. 1.

¹⁸ Источник: CD-ROM "Регионы России", данные 1996 года.

конкурентоспособные технологии.

Если в первые годы существования службы занятости лишь единицы безработных селян изъявляли желание получить новую специальность, то сейчас положение меняется, поскольку комитет проводит политику организации обучения рядом с местом проживания безработных. Если в городе уровень безработицы колеблется в пределах 1% жителей, то в сельских районах он составляет 3,7%. При этом на селе практически каждый второй безработный ранее нигде не работал, значительная часть не имеет специальности.

Система высшего и среднего специального образования Омской области создавалась с таким расчетом, чтобы обеспечивать не только свои потребности в квалифицированных кадрах, но и удовлетворять спрос других регионов. Столкнувшись с жесткими условиями рынка, вузы, техникумы и ПТУ стали пересматривать учебные программы, вводить новые специальности и специализации, расширять диапазон подготовки. В России многие учебные заведения по инерции продолжают готовить кадры без учета приоритетов развития производства и социальной сферы. Поэтому выпускники профессиональной школы все чаще испытывают трудности с трудоустройством или работают не по специальности.

В значительной мере выпуск неконкурентоспособной продукции, спад производства, нарушение хозяйственных связей, простои, увольнение высоко квалифицированных специалистов являются следствием неумения руководителей организовать работу в условиях рыночной экономики. В Омской области пятая часть сотрудников органов исполнительной власти имеет образование, не соответствующее профилю работы, а, следовательно - нуждается в профессиональной подготовке. На решение этой проблемы нацелен Указ президента РФ "О подготовке управленческих кадров для организации народного хозяйства Российской Федерации" и последующие документы правительства, связанные с его реализацией.

В последние годы не произошло значительного изменения в половой структуре зарегистрированных безработных. В 1995 г. женщины составляли 62% безработных граждан, а в 1996 г. и 1997 г. – уже 65% и 67%. Анализ статистических данных показывает, что при сокращении штатов на предприятиях в первую очередь высвобождаются женщины (около 65% от общей численности).

Среди уволившихся по собственному желанию также преобладают женщины. Уровень образования среди безработных женщин выше, чем у мужчин. По данным службы занятости каждая третья безработная женщина имеет высшее или среднее специальное образование, среди безработных мужчин – только каждый пятый.

Состав зарегистрированных безработных по полу (чел.) на 1 января каждого года

	<i>Женщины</i>			<i>Мужчины</i>		
	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
Численность зарегистрированных безработных, из них:	14921	16643	15898	9140	8879	7932
<i>По причинам незанятости:</i>						
- уволившиеся по собственному желанию	8014	8517	6775	5436	5631	3979
- высвобожденные работники	3507	4197	5788	1034	1073	1663
- выпускники учебных заведений	1001	1192	808	458	368	280
<i>По уровню образования:</i>						
- с высшим и средним спец. образованием	5478	5651	5306	1669	1681	1563
- не имеющие полного среднего образования	2791	2635	2356	2939	1550	2292
<i>По возрасту:</i>						
- молодежь 16-29 лет	5537	5861	4462	2841	8770	2343

- лица среднего возраста	8500	9817	10570	5226	4824	4647
- лица предпенсионного возраста	884	965	866	1073	1146	942
Отдельные категории безработных:						
- не приступавшие к трудовой деятельности	1450	1664	1309	674	660	562
- не имеющие профессии, специальности	2620	2708	2360	1557	1553	997
- имеющие длительный (более года) перерыв в работе	2749	3103	3178	1405	1483	1389
Доля среди зарегистрированных безработных по состоянию на конец года	62,0	65,2	66,7	38,0	34,8	33,3

Источник: Социально-экономическое положение Омской области за январь-май 1998 года. - Омск: Облкомстат, 1998.

Перемены на рынке труда и рост безработицы повысили требования к качеству рабочей силы. Работники низкой квалификации или узкой специализации имеют меньше шансов найти новое рабочее место. Удельный вес безработных, не имеющих профессионального образования (среднее общее, неполное среднее, начальное образование) увеличился с 55% в 1996 г. до 57% в 1997 г. В наибольшей степени с трудностями в поиске рабочего места сталкивается молодежь, а также граждане, имеющие неполное среднее или среднее общее образование.

Отмечаются существенные различия в структуре безработных, проживающих в городской и сельской местности. В областном центре каждый второй из числа зарегистрированных в службе занятости потерял работу по причине сокращения штатов, и только каждый третий уволился по собственному желанию.

В сельских районах Омской области ситуация противоположная: среди безработных каждый второй уволился по собственному желанию и только каждый третий был высвобожден с предприятия по сокращению штатов. В сельской местности среди зарегистрированных безработных 64% граждан имеют среднее общее образование или не имеют полного среднего образования и только 20% безработных - с высшим или средним профессиональным образованием.

В этих условиях содействие профессиональной переподготовке сельчан является одной из актуальных проблем политики занятости. В Омской области образовательный уровень безработных граждан значительно выше - каждый второй, состоящий на учете в службе занятости, имеет высшее или среднее профессиональное образование.

Состав регистрируемых безработных по уровню образования

	01.01.96.		01.01.97.		01.01.98.	
	чел.	%	чел.	%	чел.	%
Численность зарегистрированных безработных, из них имеющих:	24061	100,0	25522	100,0	23830	100,0
- высшее проф. образование	1769	7,3	2178	8,5	1920	8,0
- среднее проф. образование	5378	22,4	5154	20,2	4949	20,8
- начальное проф. образование	-	-	4174	16,4	3426	14,4
- среднее общее образование	11184	46,5	9074	35,6	8887	37,3
- неполное среднее образование	5730	23,8	4942	19,3	4648	19,5

В 1997 г. продолжалось увеличение дифференциации районов по степени напряженности ситуации на рынке труда. На 1 января 1998 года в 31 из 32 сельских районов уровень безработицы превысил среднеобластной показатель. Наименьший уровень безработицы отмечен в Центральном округе г. Омска (0,5%), среди сельских районов - в Омском районе (1,6% ЭАН¹⁹).

Особенно напряженная ситуация сложилась в северных районах области, где не

¹⁹ ЭАН - экономически активное население.

развит сельскохозяйственный сектор и одной из основных сфер занятости населения является лесная и деревообрабатывающая промышленность. В конце года практически отсутствовали вакансии в Колосовском районе, Усть-Ишимском и Крутинском. В Называевском, Знаменском, Павлоградском, Горьковском, Тарском районах на каждую вакансию приходилось от 226 до 390 человек. Незначительное количество вакансий во многих сельских районах значительно осложняет трудоустройство безработных граждан.

Качественные показатели реформированности трудовой сферы Омской области ограничивают возможности региональных органов занятости в решении проблем трудоустройства граждан и проведении активной политики на рынке труда, как

- медленное обновление системы рабочих мест,
- сохранение малоэффективных и низкооплачиваемых рабочих мест,
- высокое предложение квалифицированной рабочей силы,
- перелив рабочей силы в неформальный сектор экономики,
- ориентация 50% трудоспособных граждан на стабильное рабочее место даже при низкой и не выплачиваемой зарплате.

Чтобы сформулировать проблемы и определить приоритеты в региональной политике занятости на 1998-2000 годы, необходимо определить базовое состояние рынка труда в области.

Областная служба занятости населения. За шесть лет существования службы занятости почти 17 тысяч омичей смогли получить профессию и рабочее место в соответствии с приобретенной специальностью. Это направление работы службы занятости считается достаточно перспективным, трудоустраивается 90-95% прошедших переобучение²⁰. Реализация программы "Профессиональное обучение" ведется, в основном, по взаимозачетам. Оплата учебным заведениям осуществляется до 70% товарно-материальными ценностями.

Значительных результатов удается достичь путем организации опережающего обучения высвобождаемых работников. В 1992-98 г.г. из числа безработных омичей по направлениям службы занятости подготовлено более 3 тысяч специалистов по работе с ценными бумагами, менеджеров, маркетологов, предпринимателей. В рамках всероссийской программы "Партнерство" ("Бизнес для России") 45 человек прошли стажировку в Америке, что послужило толчком для развития новых рабочих мест.

Сегодня можно говорить, что организационный период становления системы профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации населения в области завершен, появилась возможность ежемесячно садить за парту до пяти тысяч человек. Причем переподготовка граждан с высшим образованием, как правило, ведется на базе высшей школы.

Основная часть имеющих среднее образование получает новую или смежную профессию в колледжах и лицеях. Однако большую часть нагрузки по переподготовке безработных несут учебные центры службы занятости - учебно-методический центр "Ориентир" и областной социально-деловой центр профессиональной реабилитации инвалидов и незанятого населения.

Омский социально-деловой центр осуществляет профессиональную ориентацию, профотбор, профессиональное обучение производственную адаптацию и трудоустройство инвалидов. Только в Омской области насчитывается свыше 93 тысяч инвалидов, каждый второй из которых находится в трудоспособном возрасте.

Учебно-методический центр "Ориентир", созданный в 1995 году, за два года дея-

²⁰ Среди обычных клиентов службы занятости этот показатель колеблется в пределах 20-30%.

тельности успел подготовить 1690 специалистов, большинству из которых удалось устроиться как на государственные, так и на коммерческие предприятия; многие занялись индивидуальной трудовой деятельностью, поступили в высшие учебные заведения. В настоящее время в центре и его филиалах обучается 520 человек. Центр "Ориентир" получил государственную аккредитацию на право заниматься образовательной деятельностью.

В ноябре 1997 г. при комитете труда и занятости населения начал действовать информационный центр, сконцентрировавший на своей базе информацию о наличии вакантных рабочих мест и специалистов региональной службы занятости (социологов, психологов и т.д.).

В Усть-Ишимском районе начал действовать филиал областного социально-делового центра профессиональной реабилитации инвалидов и незанятого населения, на базе которого организованы временные рабочие места. В планах - увеличение производственных мощностей СДЦ и создание постоянных рабочих мест.

И это далеко не предел. Так, в Знаменском районе (350 км от Омска) создана школа ремесел, где будут обучать по 17 специальностям народного промысла. И не только обучать. Эта школа должна стать своеобразным бизнес-инкубатором для начинающих предпринимателей и мастеров на Севере Омской области. Результаты говорят сами за себя - в 1997 году из 2600 прошедших обучение безработных жителей села не были трудоустроены лишь 80.

Ключевые проблемы занятости населения в Омской области. Для того чтобы трудовая сфера не была тормозом экономического развития, стоит задача ускорения рыночных преобразований, сочетания экономических и социальных приоритетов. Речь идет о перераспределении рабочей силы по отраслям, территориям и видам занятости, увязке этих процессов с экономическими возможностями региона и оказанием социальной поддержки безработным гражданам.

В результате комплексного анализа ситуации на рынке труда выделены следующие ключевые проблемы в сфере занятости населения Омской области:

1) Неудовлетворительное качество рабочей силы

- Снижение квалификации работников в связи со снижением уровня образования населения:
 - число учащихся в ВУЗах и ССУЗах области сократилось в 1996/97 учебном году по сравнению с 1985/86 г. на 14%;
 - число прошедших профобучение и повышение квалификации на предприятиях области, особенно в сельской местности, снизилось в 1997 г. по сравнению с 1996 г. на 24%;
 - лишь около 10% безработных граждан имеют возможность переобучиться или повысить квалификацию за счет средств Фонда занятости, в основном на краткосрочных курсах.
- Низкая территориальная мобильность рабочей силы.
- Неудовлетворительное качество рабочей среды.
- Медленное обновление рабочих мест: снижение инвестиций в 1997 г. по сравнению с 1996 г. на 6%.
- Фиктивный характер большого количества рабочих мест и недоиспользование трудового потенциала: треть работающих граждан получают заработную плату ниже прожиточного минимума.
- Хроническая задолженность по выплате зарплаты: на 01.02.98. ее имели из 1895 обследованных 1000 предприятий (53%).
- Высокий уровень производственного травматизма: в 1997 г. было травмировано

4,5 тыс. чел., а около 100 тыс. работников занято в неблагоприятных условиях труда.

- Большие потери труда: в 1997 г. более 78 тыс. чел. находились в вынужденных отпусках и более 43 тыс. чел. работали неполное рабочее время.
- Несоблюдение соблюдения трудовых прав граждан, выражающаяся в неограниченных правах администрации предприятий и дискриминации наемных работников.

2) Сокращение социальной инфраструктуры предприятий.

- Структурные несоответствия спроса и предложения рабочей силы
- Низкий образовательный уровень безработных граждан (вакантны рабочие места, требующие высокой квалификации, но среди безработных преобладают граждане с невысокой квалификацией): в среднем по области на одну вакансию приходится 5 человек, на ряд вакансий претендует до 20 человек.
- Низкая "прозрачность" рынка труда
- Отсутствуют современные методики прогноза.
- Информация органов государственной статистики недостаточна для комплексного изучения процессов на рынке труда.
- Слабо развита информационная сеть рынка труда, в т.ч. электронная связь.

3) Критические зоны рынка труда

- Территориальные критические зоны:
 1. районы Омского Севера;
 2. 10 районов области с уровнем официальной безработицы выше 5%;
 3. населенные пункты с моноэкономической структурой: леспромхозовские поселки, пгт. Крутая Горка, п. Большегруппское;
 4. 417 населенных пунктов с уровнем реальной безработицы выше 15%.
- Преобладание неэффективной занятости (концентрация рабочей силы на убыточных предприятиях, большие потери рабочего времени, низкая эффективность труда, низкий уровень заработной платы):
 - в машиностроения и военно-промышленного комплекса;
 - в легкой и текстильной промышленности;
 - в лесной и деревообрабатывающей промышленности;
 - в сельском хозяйстве.
- Массовое высвобождение работников на ведущих предприятиях области:
 1. в 1997 году было заявлено о высвобождении 19,4 тыс. человек с 1644 предприятий области;
 2. в 1998 будет высвобождено 15-20 тыс. работников;
- Прогноз на 1998-2005 годы: ежегодно может высвобождаться по 25 тыс. рабочих мест с предприятий, находящихся под угрозой банкротства.

4) Безработица

- Высокий уровень скрытой безработицы: в 1997 г. более 120 тыс. чел. (12% экономически активного населения) являлись "полубезработными" (отпуска по инициативе администрации, работа неполное рабочее время).
- Среди безработных 64,6% особо нуждается в социальной защите (молодежь, женщины с детьми дошкольного возраста, многодетные и одинокие родители, лица предпенсионного возраста, инвалиды и т.д.).

5) Дефицит финансирования политики занятости

- Высокая задолженность хозяйствующих субъектов в Государственный фонд занятости: общий долг предприятий на начало 1998 г. составил 145,2 млн. деноми-

нированных рублей, из них по страховым взносам - 51,6 млн. руб.

- Высокая задолженность по выплате пособий по безработице: на начало 1998 г. долг составляет 33,7 млн. денонинированных рублей, период задолженности - 7 месяцев.
- Недостаток средств Фонда занятости для обеспечения активной политики занятости: в 1997 г. израсходовано в 4,4 раза меньше, чем на пассивную политику занятости.

Региональная политика занятости. Уровень официально зарегистрированной безработицы в Омской области составляет примерно 2,4%. Эта цифра не отражает ситуацию на рынке труда, поскольку совокупный размер скрытой безработицы по оценкам экономистов превышает 10%. Среди основных причин высвобождения работников можно выделить спад и реструктуризацию производства, а также трудности инвестирования, создания новых рабочих мест.

Администрация Омской области выделяет три основных направления в региональной политике обеспечения занятости населения:

- сохранение кадрового потенциала по перспективным для области профессиям, создание новых и поддержка существующих рабочих мест;
- обеспечение баланса спроса и предложения кадров в перспективных сферах деятельности - народные промыслы, предпринимательство и малый бизнес, сфера обслуживания и социальная работа;
- максимальная доступность информационной базы о потребностях и предложениях профессионально подготовленной рабочей силы.

Главной целью Администрации Омской области в переходный период (на 1998-2000 гг.) видит обеспечение взвешенной политики занятости чтобы, с одной стороны, не допустить массовой безработицы, а с другой - не препятствовать высвобождению излишней рабочей силы в связи со структурной перестройкой экономики. Приоритеты региональной политики занятости на 1998-2000 гг. определены с учетом общефедеральной стратегии занятости, специфики развития региональной экономики, финансовых возможностей территории и доминирующих тенденций в сфере труда и занятости. Они включают в себя:

- развитие кадрового потенциала через совершенствование обучения, переподготовки и повышения квалификации кадров;
- переориентацию экономически активного населения на новые формы трудовых отношений;
- рост мобильности трудовых ресурсов;
- повышение эффективности существующих рабочих мест с точки зрения условий труда и его оплаты;
- стремление к сбалансированности предложения рабочей силы и числа рабочих мест;
- обеспечение прогрессивных сдвигов в отраслевой структуре занятости населения;
- содействие созданию новых рабочих мест в перспективных для региона сферах экономики;
- предотвращение критической ситуации на локальных рынках труда;
- материальную поддержку и трудоустройство безработных граждан.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Поясните взаимосвязь структуры трудовых ресурсов и промышленного потенциала регионов Российской Федерации.
2. Охарактеризуйте позитивные и негативные процессы в сфере занятости насе-

ления Омской области.

3. Обоснуйте приоритеты региональной политики занятости в Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. *Народонаселение. Энциклопедический словарь.* - М.: Большая Российская энциклопедия, 1994.
2. *Регионы России // CD-ROM – М.: Гарант-парк, 1998.*
3. *Труд в Омской области. 1997 год.: Статист. сб. - Омск: Омскоблкомстат, 1998.*

Нормативно-правовые акты и документы:

1. *Федеральный закон от 20.04.1996 г. № 036-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.*
2. *Постановление Правительства РФ от 24.07.1998 г. № 828 "О Федеральной целевой программе содействия занятости населения Российской Федерации на 1998-2000 годы". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.*
3. *Постановление Законодательного Собрания Омской области от 22.10.1998 г. № 203 "Об областной целевой программе "Содействие занятости населения Омской области на 1998-2000 гг.". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.*

§ 3. ПРОМЫШЛЕННОЕ ПРОИЗВОДСТВО

Общепризнанно, что промышленное производство является стержнем любой экономической системы. И дело тут не только в наполнении федерального и региональных бюджетов и обеспечении занятости населения, но и в экономической безопасности государства и отдельных его субъектов. Российская Федерация переживает далеко не самые лучшие свои времена. Однако даже сегодня реструктуризация и развитие промышленного производства продолжает оставаться основной задачей экономической политики государства.

В качестве ведущих критериев, отражающих состояние промышленного производства в регионах Российской Федерации можно выделить следующие показатели:

- объем промышленного производства и динамика его изменения;
- размеры дебиторской задолженности промышленных предприятий и динамика ее изменения по отраслям;
- размеры и динамику обновления основных производственных фондов на промышленных предприятиях;
- структуру затрат на производство промышленной продукции, включая показатели рентабельности;
- структуру промышленного производства по отраслям и их взаимное влияние друг на друга и т.д.

Вообще, любое промышленное производство в макроэкономическом масштабе развивается под влиянием основных закономерностей общественного разделения труда. Это концентрация, специализация, кооперирование и комбинирование.

Концентрация производства - процесс сосредоточения производства и рабочей силы на крупных предприятиях в целях повышения эффективности выпуска однородной или технологически связанной продукции.

Специализация производства - процесс сосредоточения производства отдельных видов продукции или ее частей в самостоятельных отраслях, производствах и на специализированных предприятиях.

В промышленности различают:

предметную специализацию - основанную на концентрации массового выпуска однотипной законченной продукции;

подетальную специализацию - изготовление определенных типов комплектующих;

технологическую специализацию - выполнение особых технологических операций.

Российской промышленности присущ высокий уровень концентрации производства, что выражается в большой численности кадров и мощности предприятий в большинстве отраслей промышленности. В то же время уровень развития специализации относительно низок, что можно объяснить господствовавшей в стране отраслевой формой управления экономикой и значительными расстояниями между промышленными предприятиями.

Поэтому большинство промышленных предприятий в России совмещает в себе самые разноотраслевые производства. Например, многие хлопчатобумажные комбинаты имеют в своем составе чугунолитейное производство, деревообработку, производство строительных материалов. Слабо развито специализированное производство литья, поковок и штамповок, нет развитого и специализированного ремонта станочного оборудования и инструмента, электромоторов и т.п.

Кооперирование производства - оборотная сторона специализации, форма производственных связей между специализированными предприятиями, совместно изготавливающими определенную продукцию. По территориальному признаку оно подразделяется на внутрирайонное и межрайонное, по отраслевому - на внутриотраслевое и межотраслевое. В соответствии с видами специализации выделяют три вида кооперирования: агрегатное, подетальное и технологическое. В зависимости от длительности сроков осуществления кооперирование производства подразделяют также на постоянное и временное.

Комбинирование производства основано на технологическом и организационном соединении в одном предприятии различных производств. Оно предполагает крупные размеры предприятий и высокий уровень концентрации производства. Комбинирование осуществляется на основе последовательных стадий обработки продукта, комплексного использования сырья, переработки отходов. Оно приводит к формированию особого типа предприятий-комбинатов, объединяющих несколько технологически связанных специализированных производств разных отраслей, последовательно обрабатывающих или комплексно использующих сырье, отходы или побочные продукты.

Каждая из отраслей промышленности использует те или иные принципы разделения труда в зависимости от своей технологической и экономической специфики. Так, специализация и кооперирование особенно характерны для машиностроения, комбинирование - для черной и цветной металлургии, химической и нефтехимической промышленности.

Подавляющее большинство промышленных предприятий вместе с обслуживающей их инфраструктурой формируют **промышленные узлы**, в состав которых входит ведущий центр и тяготеющие к нему малые города и поселки. Помимо этого имеется большое количество малых и удаленных промышленных центров и отдельных промышленных пунктов, в которых действует одно промышленное предприятие.

Сочетание предприятий всех отраслей промышленности в пределах конкретного экономического района определяет его **производственную специализацию**. При этом в пределах экономического района можно выделить отрасли с внутрирайонной специализацией и с межрайонной, вплоть до международной.

Но территории России промышленность размещена весьма неравномерно. Первые 10 регионов с населением менее 30% от общей численности населения России со-

средоточивают почти 45% общероссийского объема промышленного производства.

Первые 10 регионов по объему промышленного производства

№№	Регион	Доля в общероссийском производстве, %	Доля в численности населения, %
1.	Тюменская область (с округами)	8,6	2,1
2.	Свердловская область	5,2	3,1
3.	г.Москва	5,0	5,9
4.	Самарская область	4,3	2,2
5.	Челябинская область	4,2	2,4
6.	Республика Башкортостан	4,1	4,5
7.	Кемеровская область	3,7	2,1
8.	Красноярский край (с округами)	3,7	2,0
9.	Нижегородская область	2,9	2,5
10.	Московская область	2,7	4,5
	Всего	44,4	29,5

Поэтому наиболее надежный способ определения специализации региона - расчет соотношения между производством и внутренним потреблением тех или иных видов продукции. Превышение производства над внутренним потреблением и вывоз продукции будет свидетельствовать о факте межрегиональной специализации. Однако необходимые для таких расчетов данные не всегда доступны. Поэтому для первоначальных расчетов можно пользоваться более простыми методами:

1) Рассчитать долю региона (промузла) в общероссийском производстве определенного вида продукции, а затем долю региона в численности населения (или занятых в экономике). Если отношение первого параметра ко второму больше 1, то есть основания считать производство данной продукции одной из отраслей специализации региона.

2) Рассчитать долю отрасли (подотрасли) в общем объеме промышленного производства региона. Если она выше доли той же отрасли (подотрасли) в общем объеме производства по России в целом, то есть основания включить отрасль в число отраслей специализации.

Промышленное производство в Омской области. С началом рыночных реформ стало ясно, что Омская область, не имеющая больших запасов природных источников сырья, может развиваться только за счет товарного сельского хозяйства и производства конечной продукции высокой степени переработки. Само существование Омска в нынешнем облике и численности его населения зависит от того, насколько конкурентоспособной будет продукция омских предприятий, удастся ли найти на нее покупателей, каков будет объем госзаказа на вооружения, сколько удастся его продать за рубеж и т.п.

Объем промышленной продукции в 1 полугодии 1998 г.

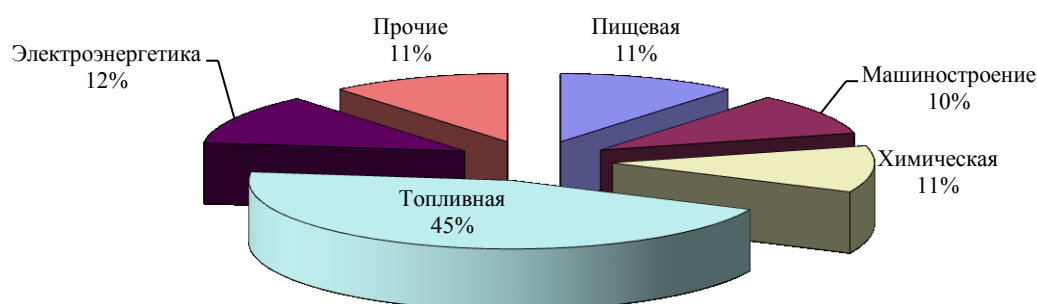
Регион	Население, тыс. чел.	Объем промышленной продукции, среднемесячно		Рейтинг по абсолютным значениям	Рейтинг на душу населения
		абсолютный, млн. руб.	на душу населения, руб.		
Алтайский край	2672,0	1122,8	420,2	5	6
Кемеровская область	3022,8	3229,0	1068,2	2	2
Новосибирская область	2749,3	1310,0	476,5	4	5
Омская область	2178,5	1602,5	735,6	3	4
Томская область	1073,2	845,4	787,8	6	3
Тюменская область	3211,1	10405,0	3240,3	1	1
Республика Алтай	202,5	4,3	21,1	7	7

Источник: Социально-экономический мониторинг регионов Западной Сибири за период январь-июнь 1998 года. Омск., Облкомстат, 1998. - с. 4.

Решение этих задач требует не столько сохранения научно-технологического потенциала, сколько его обновления для обеспечения конкурентоспособности на мировом рынке, модернизации старых рабочих мест и создания новых. Поэтому для Омской области неизбежен путь интенсивного высокотехнологического развития, по которому вынуждены идти страны, не имеющие природных ресурсов.

Промышленность - одна из ведущих сфер материального производства, основа экономического потенциала Омской области. По объему промышленного производства Омская область занимает 19-е место в России, а Омск - 4-е место среди промышленно-развитых городов страны после Москвы, Санкт-Петербурга и Екатеринбурга. Основные отрасли омской промышленности: электроэнергетика, топливная, химическая и нефтехимическая, машиностроение, металлообработка, лесная и деревообрабатывающая, стройматериалов, легкая, пищевая, мукомольно-крупяная.

Структура промышленного производства Омской области в % (1995 г.)



Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

Более 90% промышленного производства сосредоточено в областном центре. Отдельные предприятия выпускают продукцию, обладающую конкурентоспособностью на мировых рынках. Лидеры омского экспорта - предприятия химии, нефтехимии и нефтепереработки. Три четверти основных фондов машиностроительной отрасли приходится на оборонный комплекс. Крупнейшими предприятиями этой группы отраслей являются ПО "Полет", ПО "Завод транспортного машиностроения", ОАО "Омский агрегатный завод", ОМП им. П.И. Баранова, ПО "Сибирские приборы и системы", ОАО "Релеро", ПО "Иртыш", Сибзавод имени Борцов революции, ОАО "Сибкриотехника", ОАО "Омскгидропривод" и другие.

Структура основных производственных фондов в промышленности Омской области достаточно наглядно отражает состояние производственных мощностей. Несмотря на то, что на долю топливной промышленности приходится только около 15,4% основных фондов, реализация продукции этой отрасли занимает больше половины объема реализации продукции промышленности в текущих ценах, а в сопоставимых ценах — более двух третей.

В то же время показатели машиностроения и металлообработки — составляют 43,3% и 10,6% (в сопоставимых ценах — 5,6%). Рост удельного веса топливной промышленности объясняется не увеличением объема реализации продукции этой отрасли (в сопоставимых ценах он даже упал), но падением производства в машиностроении, химии и нефтехимии, лесной, деревообрабатывающей, целлюлозно-бумажной промышленности и легкой промышленности.

Наименьшие темпы спада производства характерны для электроэнергетики (82,9%

от уровня 1992 года) и топливной промышленности (84,7% от уровня 1992 года). При этом падение производства в основных энергоемких отраслях, таких как химическая и нефтехимическая (в 3,9 раза), машиностроение и металлообработка (почти в 4 раза), а также общее снижение промышленного производства (почти в 2 раза), сопровождаются снижением выработки электроэнергии всего на 15,6%. Традиционным выводом в таких случаях является гипотеза о наличии существенного теневого сектора, в котором производится неучтенная продукция.

Другая проблема экономики г. Омска заключается в постепенном выбывании активной части производственных фондов: машин, оборудования, передаточных устройств. Как известно, они имеют более короткий срок службы, чем здания и сооружения. Имеющиеся данные позволяют сделать вывод о том, что на некоторых предприятиях Омска в качестве основных средств остаются только заводские корпуса и инженерные коммуникации.

Структура промышленно-производственных основных фондов (в % на конец года)

Промышленно-производственные фонды:	1991	1992	1993	1994	1995	1996
- здания	27,7	27,0	25,0	31,1	35,9	38,2
- сооружения	7,6	7,7	7,3	8,1	8,8	27,9
- передаточные устройства	12,1	11,8	11,7	13,1	15,2	—
- силовые машины и оборудование	8,5	5,7	9,9	8,9	6,2	8,0
- рабочие машины и оборудование	34,9	37,3	25,0	31,8	28,5	21,7
- измерительные и регулирующие приборы, устройства и лабораторное оборудование	3,5	1,9	1,6	1,5	1,5	1,4
- транспортные средства	2,2	2,9	4,7	3,4	2,8	2,0
- инструменты, производственный инвентарь и вычислительная техника, прочие основные средства	3,5	5,7	14,8	2,1	0,7	0,8

В 1996 г. изменилась технология статистического учета основных производственных фондов предприятий: инженерные коммуникации вошли в состав раздела "сооружения", что обусловило резкий рост их величины. В то же время переоценка основных средств осуществлялась с применением различных индексов удорожания, что привело к значительным колебаниям показателей в общей стоимости.

Однако общая тенденция очевидна - доля пассивной части фондов выросла с 47,4% в 1991 г. до 66,1% в 1996 г. В 1997 г. процесс "проедания" основных средств омскими предприятиями продолжился: доля амортизационных отчислений в структуре затрат на производство продукции снизилась с 5,6% в 1996 г. до 3,8% в 1997 г.²¹

Восстанавливать основные фонды предприятиям не позволяет общая низкая эффективность промышленного производства. Об этом свидетельствуют показатели динамики рентабельности производства и производительности труда. Если в 1992 году отдача от затрат на оплату труда позволяла восполнять оборотные средства и приобретать оборудование, то уже в 1996 году возможность инвестирования за счет собственных средств предприятий резко сократилась. В 1996 году при объеме основных средств в 23,1 трлн. руб. (в ценах 1997 г.) объем прибыли составил всего 1,3 трлн. руб. (включая налог на прибыль).

Реализация промышленной продукции в Омской области (числ. - млрд. руб., знам. - %)

Отрасль	1992	1993*	1994*	1995*	1996*
электроэнергетика	12,3	12,0	10,3	9,8	10,2
в процентах	7,2	8,7	9,9	9,7	11,2
топливная	75,8	65,8	59,3	65,7	64,2
в процентах	44,4	47,5	57,1	65,4	70,0
химическая и нефтехимическая	36,7	21,4	11,3	11,2	9,5

²¹ Данные приведены за девять месяцев каждого года.

в процентах	21,5	15,5	10,9	11,2	10,3
машиностроение	20,3	16,2	9,1	7,2	5,2
в процентах	11,9	11,7	8,8	7,1	5,6
лесная, деревообр. и целлюлозно-бумажная	1,9	1,8	1,0	0,6	0,5
в процентах	1,1	1,3	1,0	0,6	0,5
строительных материалов	3,6	2,8	2,1	2,0	1,7
в процентах	2,1	2,0	2,1	2,0	1,8
легкая	10,2	6,8	3,5	2,3	1,5
в процентах	6,0	4,9	3,4	2,3	1,6
пищевая	8,2	6,8	5,8	5,4	4,9
в процентах	4,8	4,9	5,6	5,4	5,4
Промышленность всего	170,8	138,7	103,9	100,5	91,6
в процентах	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* в сопоставимых ценах.

В целом Омск по-прежнему остается “классическим” промышленным городом — несмотря на рост удельного веса фондов транспорта и связи, жилищно-коммунального хозяйства, основная масса товаров, обеспечивающих существование города как “промышленного узла в системе территориального разделения труда” приходится на промышленность. Нельзя не отметить неуклонное снижение реализации собственной продукции и услуг торговли, общепита, материально-технического снабжения.

В каком-то отношении такое резкое снижение (почти в 6 раз за 5 лет) обусловлено неточностью статистического учета продукции и услуг предприятий торговли. Важно учитывать еще и то, что цены на важнейшие виды продукции и услуг росли весьма неравномерно.

Индексы цен в промышленности Омской области

	Индексы цен, в размах с начала года					Общий рост цен, в размах
	1992	1993	1994	1995	1996	1992-96
Индекс цен производителей промышленной продукции	56,6	8,5	3,1	2,9	1,5	6330,2
Индекс цен на строительно-монтажные работы	14,6	12,9	4,5	2,4	1,8	3677,6
Индекс тарифов на грузовые перевозки	18,6	20,9	6,1	2,9	1,7	11690,6
Индекс потребительских цен	22,2	10,7	3,1	2,3	1,3	2144,6
Индекс тарифов на жилищно-коммунальные услуги	12,2	24,9	4,5	3,5	1,9	9375,0
Среднемесячная зарплата по г. Омску (без бюджетной сферы)	11,5	10,2	3,5	2,1	1,8	1624,3

Цены на продукцию личного потребления выросли значительно меньше, чем на продукцию производственного назначения, что объясняется влиянием дешевого импорта потребительских товаров (темпы обесценения рубля на внутреннем рынке были значительно выше снижения его валютного курса). Исключением служат тарифы на услуги жилищно-коммунального хозяйства и тарифы на грузовые перевозки.

Однако более важным следствием разрыва в росте цен на продукцию производственного и конечного потребления является очевидное сокращение внутреннего спроса на производственные ресурсы со стороны отраслей группы “Б”. Это означает острую необходимость структурной перестройки в отраслях группы “А”, к которым принадлежит большинство предприятий омской промышленности. Но и рост цен в производстве строительно-монтажных работ тоже в 1,5 раза выше индекса потребительских цен.

В 1998 году произошло увеличение фактических затрат на 1 рубль товарной продукции, что было обусловлено увеличением затрат в топливной промышленности и электроэнергетике. Уровень расчетной рентабельности снизился в среднем на 10%, в

топливной промышленности - на 28,3%, в электроэнергетике - на 5,5%. При этом рентабельность некоторых отраслей промышленности в начале 1998 года достигала весьма значительных показателей:

- электроэнергетика (27,7%),
- пищевая промышленность (18,1%) в основном за счет мясной промышленности (13,7%),
- пивоваренной (43,6%),
- ликероводочной (12,6%),
- производства безалкогольных напитков (42,5%).

В связи со снижением затрат на 1 рубль товарной продукции в подотраслях по производству технического углерода и шинной промышленности, химическим и нефтехимической промышленностью стала рентабельной, а затраты на 1 рубль товарной продукции отрасли снизились на 11%. Продолжали оставаться убыточными машиностроение, промышленность стройматериалов, лесная и деревообрабатывающая. Несмотря на снижение затрат в легкой промышленности в 1997-98 гг. эта отрасль тоже осталась убыточной.

Структура затрат в промышленном производстве Омской области по отраслям (начало 1998 года)

Затраты на производство и реализацию продукции, %	В том числе:				Затраты на 1 руб. товарной продукции, %	Уровень рентабельности, %
	материальные затраты	оплата труда	отчисления на социальные нужды	амортизация		
Электроэнергетика	70,8	9,4	3,6	7,2	78,3	27,7
Топливная	88,3	3,7	1,4	1,9	99,8	0,2
Химическая и нефтехимическая (без химико-фармацевтической)	72,9	8,4	3,2	4,5	92,8	7,7
Машиностроение и металлообработка (без производства медицинской техники)	55,6	20,5	7,6	7,7	101,5	-1,5
Лесная, деревообаб. и целлюлозно-бумажная	58,8	16,7	6,9	13,6	142,6	-29,9
Промышленность стройматериалов	68,6	14,4	4,7	5,2	119,6	-16,4
Легкая	60,8	18,4	7,0	6,4	104,1	-3,9
Пищевая (без мукомольно-крупяной)	66,6	12,6	4,4	3,4	84,7	18,1
Мукомольно-крупяная и комбикормовая промышленность	64,1	16,6	6,4	7,5	115,4	-13,3

Источник: Социально-экономическое положение г. Омска за январь-июнь 1998 г. - Омск.: Облкомстат. 1998. - с.16-17.

К сожалению, не удалось сохранить положительные тенденции в нефтеперерабатывающей промышленности, которая дает основной объем поступлений в региональный бюджет. В настоящее время существует два основных фактора, оказывающих влияние на функционирование нефтеперерабатывающей промышленности:

- изменение конъюнктуры рынка за счет повышения уровня мировых цен на нефть и нефтепродукты;
- сокращение поставок нефтяного сырья и снижение объема переработки нефти почти на 15%.

Как следствие этого, в 1997-98 гг. сократились объемы производства бензина автомобильного (на 20%), мазута топочного (на 18%), дизельного топлива (на 10%) и др.

Значительная глубина спада произошла в машиностроении, химической и нефтехимической промышленности (29% и 27%).

Анализ работы промышленных предприятий Омской области показывает, что главным сдерживающим фактором развития товарного производства остается дефицит денежных средств, который имеет место из-за того, что в расчетах предприятий за реализованную продукцию основную часть занимают бартерные операции, и только 15-20% составляют денежные расчеты. Как недостаток современного производства отмечается низкая рентабельность выпускаемой продукции.

Причиной служат непомерно высокие затраты и ограниченная спросом цена. В результате большинство предприятий выпускает убыточную продукцию. Из общего числа обследуемых омским Облкомстатом промышленных предприятий (свыше 360) прибыль в 1997-98 гг. получали лишь 35,3%.

Развитие промышленного производства в Омской области. Важнейшей задачей региональной экономической политики всегда была и остается проблема обеспечения расширенного воспроизводственного процесса. Ее решение является единственной реальной основой повышения уровня производства регионального внутреннего продукта, увеличения количества рабочих мест, ускорения денежного обращения и наполняемости бюджетов всех уровней налогами - источника социальных гарантий и государственной целостности страны.

Общий экономический кризис затронул эту сферу особенно остро. В 1992-98 гг. Омская область теряла ежегодно 20-30% объемов капитальных вложений. Сальдо воспроизводственного процесса ухудшалось в течение всего периода, амортизация используется менее чем наполовину. Степень физического износа основных фондов в целом составляет свыше 40%, а в некоторых отраслях она значительно выше.

Реально рынком востребовано сегодня лишь около 50-55% основных фондов в силу их физического и морального износа, неприемлемой в современных условиях структуры, стоимости и других факторов. Следствием этого является продолжающееся падение физических объемов производства и реализации продукции, доходов бюджета Омской области, рост безработицы и падение уровня жизни населения.

Лишь в 1996-97 годах неблагоприятные тенденции удалось несколько приостановить и зафиксировать минимальный за последние годы темп падения инвестиций в основной капитал. Была впервые утверждена инвестиционная программа области, выдавались значительные суммы гарантий областного бюджета под коммерческие инвестиционные проекты, активно развивались институты и инструменты фондового и финансового рынка.

Кроме того, Администрацией Омской области были определены и активно реализуются приоритетные направления государственной поддержки промышленного производства на территории области. В структуре как областной, так и городской администрации сегодня действует целый ряд комитетов и департаментов, занимающихся экономической политикой.

В рамках этой деятельности омским предприятиям оказывается централизованная поддержка при продвижении продукции на внешние рынки (в том числе зарубежные), предоставляются разного рода налоговые и иные льготы и т.д. Разумеется, разгосударствление большинства предприятий существенно ограничило возможности государственного вмешательства в сферу промышленного воспроизводства. Однако, даже в этих условиях результаты промышленной политики Администрации Омской области достаточно наглядны.

Так, в рамках региональной программы "Конверсия" на предприятиях ВПК области освоено производство самолетов АН-74 и АН-3, авиадвигателей ТВ-7-117 и ТВД-20,

пропашных тракторов и оборудования для АПК, широкой гаммы инженерных машин (экскаваторы, погрузчики) и машин для коммунального хозяйства, конкурентоспособного импортозамещающего оборудования для ТЭК, новых средств связи, медицинской и бытовой техники, криогенного, навигационного и гидравлического оборудования, мотор-компрессоров для холодильников и морозильных камер и т.д.

Администрацией Омской области разработана и утверждена межрегиональная целевая программа "СибВПКнефтегаз-2000". Совместно с Минтопэнерго России созданы Координационный Совет и Исполнительная дирекция программы. Программа "СибВПКнефтегаз-2000" позволит осуществить выпуск нефтепромыслового оборудования, систем и приборов для нефтегазодобычи, конкурентоспособных и соответствующих требованиям мировых стандартов на сумму свыше 10 млн. рублей.

Важнейшим элементом промышленной политики Омской области становится развитие военно-технического сотрудничества с зарубежными странами, о чем свидетельствуют результаты выставок военной техники, вооружений и конверсионной продукции. В соответствии с Соглашением о взаимодействии между Государственной компанией по экспорту и импорту вооружений и военной техники "Росвооружение" создано Представительство ФУГПГ "Росвооружение" в Омской области.

Администрация области содействует привлечению средств отечественных и зарубежных финансовых институтов и других инвесторов в развитие промышленности области. В конце 1997 года подписан Меморандум о сотрудничестве и совместной деятельности между Администрацией Омской области и группой компаний "VOLVO". Сегодня в его рамках успешно реализуется на базе ПО "Иртыш" инвестиционный проект по производству современных автобусов общественного пользования по лицензии корпорации "VOLVO BUS" (проектная мощность - 500 штук в год).

Реализуются крупнейшие инвестиционные проекты по производству самолетов АН-3Т (ПО "Полет"), авиадвигателей ТВД-20 (ОМП им. П.И.Баранова, ОАО "Омское МКБ"), теплосчетчиков (ОАО "Сатурн"), мотор-компрессоров (ОАО "Омскагрегат") и другие. В стадии формирования на территории Омской области находится горнодобывающая промышленность, имеющая разнообразную сырьевую базу (добыча циркон-титановых песков, сапропелей, торфа). При вложении достаточных инвестиционных ресурсов эта отрасль может стать отраслью специализации Омской области как на российском, так и на международных рынках.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Объясните как концентрация, специализация, кооперирование и комбинирование производства влияют на процесс реформирования промышленности в Российской Федерации.
2. Поясните сущность показателей состояния промышленного производства на примерах Омской области.
3. Прокомментируйте меры, принимаемые Администрацией Омской области для развития промышленного производства в регионе.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Курс экономики: учебник / Под ред. Б.А.Райзберга. - М.: ИНФРА-М, 1997.
2. Регионы России // CD-ROM – М.: Гарант-парк, 1998.
3. Управление государственной собственностью: Учебник / Под ред. В.И.Кошкина, В.М.Шупыро. – М.: ИНФРА-М, 1997.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Федеральный закон от 13.12.1994 г. № 060-ФЗ "О поставках продукции для федеральных государственных нужд". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 19.12.1996 № 591-п "О создании Администрации межрегиональной целевой программы создания и развития производства нефтепромышленного оборудования". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 29.12.1998 г. № 496-п "Об областном государственном заказе и оперативном резерве Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 4. СТРУКТУРА ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ

Параметры внешнеэкономической деятельности охватывают взаимоотношения как с западными странами, так и со странами-участниками Содружества Независимых Государств. К ведению Российской Федерации относятся ее внешнеэкономические отношения, таможенное регулирование (ст. 71 Конституции РФ). Координация внешнеэкономических связей субъектов РФ отнесена к совместному ведению Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ). Внешнеэкономическая деятельность осуществляется и самими субъектами РФ. Особое значение для правовой регламентации внешнеэкономической деятельности имеет федеральный закон от 13 октября 1995 года "О государственном регулировании внешнеторговой деятельности".

Правительство РФ руководит валютно-финансовой деятельностью в отношении с иностранными государствами, разрабатывает государственную политику в сфере международного экономического сотрудничества, определяет организационные основы функционирования внутренних товарных рынков, решает вопросы финансирования мер по расширению выпуска дефицитных товаров и т.д. Органы исполнительной власти субъектов РФ способствуют развитию межтерриториальных торговых связей, обеспечивают функционирование региональных ярмарок, развитие оптовой и фирменной торговли, товарных бирж, управляют подведомственными торговыми предприятиями и т.д.

Государственная поддержка экспорта. Для России экспорт всегда был и остается ключевым вопросом национального развития. Причины здесь не столько в том, что России необходим внешнеторговый обмен для закупки продуктов, не производимых в стране, сколько в ее уникальном природно-географическом положении, одновременно выгодном и обременительном. К началу 90-х годов экспорт России оказался в крайне тяжелом положении. Развал СССР и СЭВа, ухудшение ресурсной и производственной базы в основных экспортирующих отраслях (особенно в топливно-энергетическом комплексе), значительное падение конкурентоспособности продукции обрабатывающей промышленности, низкие мировые цены на отечественные экспортные товары и многие другие факторы потребовали разработки мер по поддержанию экспорта.

Падения экспорта по физическому объему в последние годы не происходило, благодаря сокращению объемов внутреннего рынка и развитию вынужденного экспорта, когда за рубеж продается все, что находит спрос с целью получения "живых" денег. Нарастание физических объемов экспорта с 1993 года не сопровождалось улучшением структуры экспортных поставок. Можно предположить, что отмеченное в начале 1997 года сокращение внешнеторгового оборота России на 3,9% стало не только результатом неблагоприятной конъюнктуры мирового рынка, но и свидетельствует о достижении предельных показателей физических объемов российского экс-

порта.

Шагом на пути разработки и реализации стратегии развития внешнеторговой деятельности является Федеральная программа развития экспорта, одобренная постановлением Правительства РФ от 8 февраля 1996 года за № 123. Согласно этой концепции основными целями региональной политики в области международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации определены:

- реализация внешнеполитической линии РФ, согласованность действий федеральных органов и органов субъектов РФ при выполнении международных договоров и соглашений;
- учет интересов субъектов РФ при разработке концепции внешней политики РФ, подготовке и заключении международных договоров РФ;
- содействие субъектам РФ в освоении внешнеэкономической деятельности, их участию в международном сотрудничестве и программах, связанных с региональным развитием;
- развитие культурного сотрудничества и гуманитарных связей на региональном уровне, расширение контактов и поддержка соотечественников за рубежом;
- содействие установлению связей между регионами России и государствами - участниками Содружества Независимых Государств;
- участие представителей субъектов РФ в общеевропейском сотрудничестве региональных и местных властей.

Механизмы реализации целей региональной политики в области внешних связей включают в себя следующие мероприятия:

- государственную поддержку программ регионального развития субъектов РФ, предусматривающих укрепление экспортного потенциала и становление импортозамещающих производств;
- координацию внешнеэкономических связей субъектов РФ;
- создание условий для улучшения инвестиционного климата и привлечения иностранных капиталовложений в экономику РФ;
- содействие регионам в подготовке квалифицированных кадров в различных областях международных и внешнеэкономических связей.

Постановление предусматривает также разработку региональных программ развития экспорта. В связи с этим Комитетом внешнеэкономических связей Администрации Омской области была разработана **Программа развития экспорта Омской области на 1998-2000 годы**.

Структура и методология программы. В основу проекта данной программы заложена структура и методология Федеральной программы развития экспорта. Ее основные положения учтены при подготовке раздела "Развитие внешнеэкономических связей Сибири" проекта Федеральной целевой программы экономического и социального развития Сибири на 1997-2005 г.г. (ФЦП "Сибирь").

Отправной точкой стал анализ современного состояния и тенденций во внешне-торговых связях области. При определении приоритетных направлений развития экспорта учитывались возможности использования местного ресурсного потенциала и развития перспективных отраслей на его основе, сформулированные в 1994 г. в долгосрочной Концепции развития внешнеэкономических связей Омской области. В программе определены ключевые направления развития экспорта Омской области:

- топливно-энергетическая и нефтехимическая отрасли;
- лес и лесопереработка;
- машино-, радио- и приборостроение;

- агропромышленный комплекс;
- экспорт услуг;
- инфраструктура.

Реализация экономического потенциала региона. Доля экспортных поставок Омской области в общем показателе экспортной деятельности России имеет устойчивую тенденцию роста. Если в 1994 году этот показатель составлял 0,7%, то в 1995 году - 0,8%, а в 1996 году - 0,9%. Учитывая, что Омская область составляет по основным экономическим показателям 1/70 часть России, следует считать этот показатель недостаточным, он может быть значительно увеличен - до 1,5 млрд. долларов. В 1992-97 гг. доля экспорта в валовом региональном продукте области также увеличивается: если в 1992 году она составляла около 11%, то в настоящее время достигает 25%. С 1994 года внешняя торговля Омской области имела устойчиво растущее положительное сальдо (в тыс. \$ США):

	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г. (6 мес.)
экспорт	154000	193975	271415	432332	647711	870050	414311
импорт	201000	467791	111519	321848	353062	279801	158366
оборот	355000	661766	352934	754170	1000773	1149851	572678
сальдо	-47000	-274216	+159896	+110484	+314649	+590249	+255945

Соотношение экспорта и импорта во внешнеторговом обороте Омской области характеризуется стабильным превышением экспорта над импортом и в относительных показателях.

	экспорт	импорт
1991 г.	43,4%	56,6%
1992 г.	29,3%	70,7%
1993 г.	69,9%	30,1%
1994 г.	54,4%	42,6%
1995 г.	64,7%	35,3%
1996 г.	73,4%	26,6%
6 мес. 1997 г.	72,6%	27,4%
По России:	65,0%	35,0%

Следует отметить, что на динамику внешнеторгового оборота существенное влияние оказал и политический фактор: торговые отношения со странами СНГ перешли в разряд внешнеэкономических связей. Это особенно важно для Омской области, так как на торговлю с приграничным Казахстаном приходится значительная часть оборота. Тем не менее, поступательное развитие экспорта и рост валютной выручки свидетельствуют о результативности мер по развитию внешнеэкономических связей, принимаемых на государственном и региональном уровне, несмотря на общее ухудшение условий хозяйственной деятельности.

Структура экспортных поставок. В структуре экспорта товаров из Омской области традиционно преобладает продукция топливной, химической и нефтехимической отраслей промышленности. В течение 90-х годов доля этих товарных групп колебалась в пределах от 72% до 97,1%, показатель за 1 полугодие 1997 года - 71,4%. Доля продукции топливно-энергетического комплекса в экспорте составила около 56,7% (общероссийский показатель - 44,1%). Доля, приходящаяся на экспорт товаров нефтехимического комплекса, постепенно снижается в процентном выражении (с 47,7% в 1994 году до 42,8% в 1995, и до 14,7% в 1 полугодии 1997 г.; по России соответствующий показатель составляет 2,2%).

Вместе с тем, в последние два года в товарной структуре экспортных поставок происходят заметные положительные структурные сдвиги. Например, экспорт продукции машиностроения и металлообработки вырос с 1% в 1994 г. до 18% в 1996 г. Экспорт машиностроительной продукции по России в 1996 г. составил 9%. Растет

доля экспорта продовольствия - с 4,8% в 1996 г. до 25% в 1 полугодии 1997 года. По всем остальным товарам, поставляемым за рубеж - лесоматериалам, кожевенному сырью, одежде и обуви - показатели значительно меньше.

Заметное развитие получил экспорт услуг из области. Если в 1993 году доля услуг составила \$16 тыс. (экспорт услуг в области высшего образования, Австралия), то в 1994 году услуги экспортировались в Болгарию, Германию, Заир, Сирию, ОАЭ, Эстонию, Австрию. Их общая стоимость составила \$1293 тыс. (в том числе услуги водного транспорта - 264 тыс., воздушного транспорта - 780 тыс., вычислительной техники - 1 тыс., в области права - 4 тыс., ремонт транспортного оборудования - 145 тыс., в области образования - 16 тыс.). В 1995 году этот показатель увеличился в 6 раз. По итогам 1996 г. объем работ и услуг, поставляемых на экспорт, составил 2,8 млн. долл. Показатели 1 полугодия 1997 г. (3,6 млн. долл.) свидетельствуют о развитии этого вида экспорта.

С начала 90-х годов шел процесс целенаправленного формирования круга внешнеторговых партнеров Омской области, увеличивалось их число: внешнеторговые операции в 1993 году осуществлялись с 51 страной, в 1994 г. - с 55, в 1995 г. - с 64, 1996 г. - с 75 странами. В настоящее время экспортные поставки осуществляются преимущественно в страны дальнего зарубежья, а импортные поступления - из ближнего зарубежья.

Бартерные операции. В практике мировой торговли бартерный обмен считается архаичной формой, признаком недостаточно развитой экономики. Сохранилась наметившаяся еще два года назад тенденция сокращения бартерных операций, особенно в торговле со странами дальнего зарубежья. Если в 1992 году экспортные поставки на бартерной основе в страны дальнего зарубежья составляли 46%, то в 1996 году этот показатель составил 28,5 млн. долл., или 3,2% от общего товарооборота. Бартерные сделки осуществляются в основном со странами СНГ. С введением обязательного оформления паспорта бартерной сделки в конце 1996 года ожидается дальнейшее сокращение бартерных операций.

Сохранение некоторой доли бартерных операций в торговле со странами СНГ - вынужденная необходимость, вызванная незавершенностью формирования платежной системы. По бартеру в страны СНГ поставляется преимущественно продукция омского нефтеперерабатывающего и нефтехимического комплекса, ввозятся средства наземного транспорта, оборудование, продукция производственного назначения.

Справка

Страны - основные внешнеторговые партнеры области:

1993 г. - Казахстан, Кипр, Китай, Германия, Багамские острова;

1994 г. - Казахстан, Кипр, Германия, Багамские острова, Китай;

1995 г. - Казахстан, Швейцария, Финляндия, Украина, Румыния, Великобритания, Китай;

1996 г. - Казахстан, Испания, Кипр, Великобритания, Финляндия, Румыния, Узбекистан.

В 1996 году по удельному весу товарооборота приблизительно сравнялись страны СНГ и ЕС (36,9% и 35,3% соответственно). В некоторой степени это связано со значительным - на 23,8% ростом цен на российскую экспортную продукцию в страны СНГ.

На фоне снижения внешнеторгового оборота России в первом полугодии 1997 г., вызванного сокращением торговли как со странами СНГ, так и с дальним зарубежьем, в Омской области отмечается рост этого показателя на 2,7% и 2,1% соответственно. Экспорт в страны Содружества за этот период возрос на 34,8%.

Среди основных перспективных географических направлений развития региональной внешней торговли стратегически важное место занимает торговля со странами Западной Европы. На сегодня это самое товаро- и валютоемкое направление.

Справка

По данным таможенной статистики при наличии более 70 стран - торговых партнеров половина внешнеторгового оборота Омской области приходится на 4 из них: Казахстан, Узбекистан, Испанию, Великобританию.

Наличие среди лидеров Кипра вызвано благоприятным торговым и налоговым режимом страны, делающим экономически выгодными поставки туда продукции АО "Омский нефтезавод", являющегося основным производителем экспортной продукции. Появление в 1995 году среди лидеров Ирландии также объясняется наличием там оффшорной зоны. Значительное увеличение объемов экспорта в Швейцарию стало результатом участия в выставке, проходившей в Женеве в ноябре 1994 года.

Показатели экспортных поставок в Китай также весьма динамичны. Пик развития торговых связей области с Китаем приходится на 1993 год, затем последовало некоторое снижение объемов торговли, связанное с процессом формирования группы китайских фирм-партнеров, ориентированных на долгосрочное сотрудничество. Одним из результатов апрельского 1996 года визита российского руководства в Китай может стать дальнейший рост торговли. Наибольший объем товарооборота с Германией пришелся на 1993 год, в течение 1996-97 гг. наблюдалось его некоторое снижение. По итогам 1 полугодия 1997 г. Германия заняла 7 место среди торговых партнеров Омской области.

Таким образом, анализ экспортного потенциала области позволяет сделать следующие выводы:

1. В структуре товарооборота доля экспорта занимает почти две трети. Ежегодный значительный прирост товарооборота обеспечивается преимущественно за счет экспортных поставок. Для торговых отношений области со странами дальнего зарубежья характерен значительный рост экспортных операций, со странами СНГ - импортных.

2. Структура товарооборота в целом остается традиционной, что ограничивает возможности расширения торговли. Очевидно, что необходим поиск новых "ниш" на мировых рынках, организация производства новых экспортных товаров, поддержка экспорта высоких технологий.

3. Развитию экспорта готовой промышленной продукции будет способствовать восстановление утраченных позиций на рынках стран СНГ. Целесообразны дальнейшие усилия по развитию торгово-экономических связей, принятие мер по взаимному сохранению рынков сбыта продукции, подготовка и заключение долгосрочных двух- и многосторонних соглашений о поставках стратегически важных видов продукции, созданию транснациональных корпораций, финансово-промышленных групп.

4. Необходимы усилия по расширению экспорта в страны Восточной Европы и Юго-Восточной Азии, заинтересованные в развитии производственной кооперации, техническом обслуживании поставленного оборудования. С развивающимися странами, помимо торгово-экономического сотрудничества, следует развивать техническое содействие, передачу технологического опыта.

5. Настоятельной необходимостью является выработка единой региональной концепции международной выставочно-ярмарочной деятельности, отработка системы коллективного участия в выставках и ярмарках отраслевых предприятий и фирм. При планировании выставочно-ярмарочной деятельности Дирекции международных выставок и АО "ИнтерСиб" целесообразно активизировать работу в этих направлениях, анализируя результаты выставочно-ярмарочных мероприятий с точки зрения развития экспортного потенциала.

Формы внешнеторговой деятельности в регионе. В области осуществлены необходимые организационные мероприятия, направленные на создание для хозяй-

ствующих субъектов благоприятных условий при проведении ими внешнеторговой деятельности. В частности, созданы и функционируют аппарат уполномоченного МВЭС РФ, Омская таможня, Омская торгово-промышленная палата, представительства некоторых крупных российских внешнеторговых фирм. Ряд находящихся в области банков получил право работать с валютой. Администрацией области подписаны многочисленные соглашения с субъектами РФ, органами исполнительной власти стран ближнего и дальнего зарубежья, предусматривающие оказание содействия в осуществлении торговых связей.

Структура участников ВЭД. Участниками внешнеэкономических связей в Омской области являются свыше 1800 предприятий и организаций. Аналогичный показатель 1995 г. - 1515 предприятий. В 1996 г. экспортные операции совершали 664 хозяйствующих субъекта, а в 1 полугодии 1997 г. - уже 772. Третья часть участников ВЭС являются нетто-экспортерами (т.е. осуществляют только экспортные поставки, не занимаясь импортом).

Наиболее активны акционерные общества, доля которых во внешнеторговых операциях составляет около 80% товарооборота (в 1996 г. - 66,4%). На долю госпредприятий приходится примерно 12%, предприятий с иностранными инвестициями - чуть больше 1%, прочих организаций и физических лиц - до 5%. Крупнейшим участником внешнеэкономической деятельности в 1998 г. оставалось ОАО "Сибирская нефтяная компания" - 45,6% внешнеторгового оборота Омской области, а его доля в экспорте составила 62,8%. Следует отметить завод транспортного машиностроения (8,3% внешнеторгового оборота, 14,6% экспорта).

По данным за 1996 год предприятиями малого и среднего бизнеса осуществлялось около 10% объема экспортных поставок, и лишь 2% этого объема было произведено самими предприятиями. По номенклатуре экспортируемой продукции (услуг) первое место занимал экспорт нефтепродуктов, далее - экспорт транспортных услуг и сельскохозяйственной продукции. Тем не менее, экспортный потенциал предпринимательских структур весьма высок. Возможно расширение экспорта продукции сельского хозяйства (зерновые, картофель) и пищевой промышленности, изделий легкой промышленности, а также экспорта транспортных услуг.

Отделом развития новых экономических отношений и поддержки предпринимательства Экономического комитета Администрации Омской области ведется работа по созданию информационного банка данных об инвестиционных проектах предприятий малого и среднего бизнеса, нацеленных на создание экспортных производств.

Совместные предприятия. В области отработана система государственной регистрации и ликвидации совместных предприятий, осуществляемая комитетом ВЭС Администрации области; здесь же им оказывается необходимая консультационно-правовая поддержка. Отмечается постепенный рост количества зарегистрированных на территории области СП - в 1993 году их было 45, в 1994 г. - 110, в 1995 г. - 281, в 1996 г. - 296. Доля СП в общем объеме экспорта области достигает 10%. В стоимостном выражении по годам он составлял:

1993 - \$ 1 660 тыс.
1994 - \$ 434 тыс.
1995 - \$ 655 тыс.
1996 - \$ 10 011 тыс.

Наибольшее количество созданных СП приходится на Казахстан - 66, Китай - 44, США - 34, Германию - 29, Узбекистан - 21. Большая часть СП осуществляет торгово-посреднические операции. На внешний рынок совместными и иностранными предприятиями поставлено товаров и оказано услуг на 10 011 тыс. долларов США, в

том числе продукции собственного производства - на 1 039,6 тыс. долларов США (10,4%, увеличение в сравнении с 1995 г. в 7,2 раза).

Формирование торгово-экономических союзов

На федеральном уровне: В 1994-1995 годах Россия активизировала деятельность по формированию торгово-политических союзов и присоединению к международным экономическим организациям. Были подписаны соглашения о создании зоны свободной торговли в рамках СНГ, Таможенного союза между Россией, Белоруссией и Казахстаном. Заключено Временное соглашение между Россией и Европейским союзом о торговле. Идут переговоры о вступлении России в ВТО. Активизировалась работа в международных организациях Азиатско-Тихоокеанского региона. Россией подписаны более 30 межправительственных соглашений о взаимной защите и поощрении капиталовложений, подписаны две международные конвенции, регулирующие вопросы иностранных инвестиций.

На региональном уровне: В соответствии с федеральным законом "О государственном регулировании внешнеторговой деятельности" субъекты Российской Федерации имеют право заключать соглашения в области внешнеторговых связей с субъектами и административно-территориальными образованиями иностранных государств.

Внимание здесь в первую очередь обращено на Казахстан. Приграничное положение Омской области, объективно сложившиеся многолетние добрососедские торговые, экономические и культурные связи, в которых в равной степени заинтересованы население, предприятия, организации, администрации районов, городов, областей обеих сторон обусловило активную позицию Администрации области в этом направлении. В последние годы администрациями Омской, Кокшетауской, Павлодарской, Северо-Казахстанской, Карагандинской и других областей ежегодно подписываются и реализуются соглашения по экономическому, научно-техническому, торговому и культурному сотрудничеству.

В январе 1995 года в Омске состоялось подписание межправительственного российско-казахстанского Соглашения о сотрудничестве приграничных областей. Состоялось подписание Соглашений об основах торгово-экономического сотрудничества с министерствами экономики Словацкой и Латвийской Республик, Республики Эстония, с Торговым представительством КНДР, с правительством кантона Женева, с администрацией Ошской области (Республика Кыргызстан).

Результатом работы по формированию торгово-экономических союзов стало расширение экспортных поставок и оказания экспортных услуг, расширение форм международного сотрудничества. Так, например, в 1995 году Швейцария вышла на одно из первых мест среди торговых партнеров Омской области. Объемы экспортных поставок возросли в несколько десятков раз, их стоимость составила 146 млн. 124 тыс. долларов, или четверть стоимости всего экспорта из области. Значительно расширились экспортные услуги по грузопассажирским перевозкам, оказанные фирмам Болгарии, Кипра, Эстонии, Германии, Великобритании, ОАЭ.

Организационно-правовая поддержка экспорта

Федеральный уровень: Исходным ориентиром при формировании нормативной базы экономических реформ является постепенное сокращение вмешательства государства в предпринимательскую деятельность, в том числе в сфере внешней торговли. Возрастает роль косвенных форм участия государства во внешнеэкономической деятельности хозяйствующих субъектов, которые осуществляются через создание соответствующей нормативно-правовой базы, координацию и контроль за сферой ВЭД.

Всего с начала 1991 года вышло в свет 777 нормативных документов, регулирую-

ющих сферу внешней торговли. Из них законов РФ - 11, Указов Президента РФ - 53, Постановлений и Распоряжений Правительства РФ - 157, Государственным Таможенным Комитетом РФ выпущено 407 документов, Центральным Банком РФ - 17.

В стадии разработки, обсуждения и принятия находится ряд федеральных законов: "О свободных экономических зонах", "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "Об иностранных инвестициях в РСФСР", а также законов о приграничной и прибрежной торговле, о внешнеэкономических операциях с лицензиями, о лизинге, франчайзинге, об оффшорных зонах на территории России и другие. Базовым нормативным документом, определяющим функции государственного участия во внешнеторговой деятельности, является Федеральный закон "О государственном регулировании внешнеторговой деятельности", принятый 7 июля 1995 года.

Уровень субъекта Федерации: В связи с тем, что федеральное законодательство находится в состоянии становления, процесс формирования местного законодательства повсеместно начинался с нормативных актов, носящих подзаконный характер. Нормативно-правовое регулирование внешнеэкономической деятельности хозяйствующих субъектов области начало осуществляться с 1993 года. В марте 1994 года постановлением Главы Администрации области были утверждены Концепция и Программа развития внешнеэкономических связей Омской области, о положительных результатах реализации которой можно судить по динамике и состоянию внешнеторговой деятельности области.

Сегодня в Омской области сложилась следующая система управления и координации внешнеэкономической деятельности: руководство региональной внешнеторговой политикой осуществляется Главой Администрации (Губернатором) области. Первый заместитель Главы осуществляет меры по ее реализации, принимает соответствующие решения и обеспечивает их выполнение. Функции непосредственной координации и регулирования внешнеторговой деятельности возложены на орган исполнительной власти субъекта Федерации - **Комитет внешнеэкономических и межрегиональных связей Администрации Омской области**.

За прошедшие три года в Омской области создана необходимая инфраструктура, обслуживающая потребности хозяйствующих субъектов, осуществляющих внешнеторговые операции. В настоящее время функционируют аппарат уполномоченного МВЭС РФ, Омская таможня, Омская ТПП, Западно-Сибирский региональный центр по валютному и экспортному контролю. Созданы и прошли аккредитацию лаборатории по бактериологическому, токсикологическому, радионуклидному и другим видам контроля. Появилась разветвленная сеть банков, работающих с валютой. Успешно работают, конкурируя между собой, ряд фирм, оказывающих услуги таможенного брокера.

Созданные ранее организации - Центр стандартизации, метрологии и сертификации, пограничная госинспекция по карантину растений, государственная ветеринарная инспекция - накопили необходимый опыт работы с экспортной продукцией, оказания методической помощи экспортерам. Организована и успешно работает система подготовки и повышения квалификации кадров для внешней торговли.

В высших учебных заведениях города на экономических специальностях читаются соответствующие курсы, которые ежегодно прослушивают около 300 человек. Осуществляется подготовка и переподготовка специалистов для омской таможни, органов стандартизации и сертификации. Комитетом ВЭС и торгово-промышленной палатой практикуется проведение ежемесячных обучающих семинаров по проблемам осуществления ВЭД в современных условиях, выпуск информационных бюллетеней.

Развивая выделенные основные направления экспортоориентированных сфер, в

1998 г. ожидаются следующие валютные поступления (млн. \$):

Продукция топливно-энергетического и нефтехимического комплекса	680
Лес и лесопереработка	59
Машино-, радио- и приборостроение	150
Агропромышленный комплекс	80
Экспорт услуг	9

Таким образом, в современных условиях хозяйствования и режима внешнеэкономической деятельности потенциальный объем экспорта можно с известной долей вероятности оценить в сумму, составляющую приблизительно \$970 млн.

Направления развития экспорта. Ряд предприятий машиностроительного комплекса уже сегодня производят конкурентоспособную продукцию. Реализация целевой конверсионной программы "СибВПКнефтегаз" позволяет рассчитывать на расширение экспортных поставок машин и оборудования гражданского назначения, используемых на транспорте, в энергетике, АПК, пищевой и легкой промышленности.

На более отдаленную перспективу запланирована разработка технологий и производство импортозамещающего оборудования для добычи и переработки минерального сырья. Наряду с этим возможен экспорт продукции, производимой предприятиями гражданского машиностроения (вертолетов, гидромоторов, гидроцилиндров и других товаров). Существенным экспортным потенциалом располагают омские предприятия, выпускающие военную технику. Однако существуют трудности в продвижении продукции машиностроения на внешний рынок:

- высокая конкуренция на мировых рынках;
- ограничения по экспорту российской продукции машино-технического назначения, товаров военного и двойного назначения;
- недостаток средств для организации дизайнерской доработки и серийного производства;
- отсутствие сертификатов качества по евростандарту, их высокая стоимость, жесткие требования по безопасности и экологичности;
- отсутствие информационно-методической и консультационной поддержки, недостаток квалифицированных специалистов маркетинга и рекламы;
- нестабильная работа предприятий-смежников;
- ограничения на оказание экспортных услуг предприятиями ВПК.

Поддержка Администрации области в развитии экспортного производства машиностроения на региональном уровне реализуется в формах:

- использования возможностей заложенной в Федеральной программе системы государственного кредитования экспортных заказов;
- обращения к Правительству РФ с предложением поддержки экспорта услуг двойного назначения (таких как вывод на орбиту коммерческих спутников и т.п.);
- предоставления гарантий по кредитам;
- содействия в привлечении иностранных инвесторов и фирм-партнеров для создания СП;
- организации на базе одного из центров экономического образования переподготовки специалистов по маркетингу для предприятий машиностроения;
- продвижению продукции машиностроительного комплекса на внешние рынки.

С позиций расширения машинотехнического экспорта перспективными являются традиционные рынки ближнего зарубежья. Однако не все государства - бывшие партнеры России смогут обеспечить платежеспособный спрос на машины и оборудование. В связи с этим наряду с активным продвижением продукции на рынки СНГ рассматривается возможность создания механизма поддержки и развития производ-

ственной кооперации, восстановления технологических связей в межнациональных производственных комплексах.

В сфере природных ресурсов Омской области наиболее перспективными с точки зрения экспортных возможностей являются лесопереработка и сельскохозяйственное производство. Определенного внимания заслуживают также организация экспорта минеральной воды и развитие международного туризма. Детальной геологической проработки требует вопрос об использовании месторождения циркония.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Охарактеризуйте роль государства в регулировании внешнеэкономической деятельности.
2. Выделите основные направления внешнеэкономической деятельности на территории Омской области.
3. Прокомментируйте меры государственного регулирования внешнеэкономической деятельности в Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М.: ЗЕРЦАЛО, 1997.
2. Шишаев А.И. Регулирование международной торговли товарами. - М.: Центр экономики и маркетинга, 1998.
3. Шишов С.С. Экономическая география и регионалистика: Учеб. пособие. / Под ред. Т.Г.Морозовой. - М.: Финстатинформ, 1998.
4. Шреплер Х.-А. Международные экономические организации: Справочник. - М.: Международные отношения, 1997.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Таможенный кодекс Российской Федерации от 18.06.1993 г. № 5221-1. // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Федеральный закон от 13.10.1995 г. № 157-ФЗ "О государственном регулировании внешнеторговой деятельности". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 15.03.1994 г. № 118-п "О концепции и программе развития внешнеэкономических связей Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 5. ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Предпринимательство (предпринимательская деятельность, бизнес) - это экономическая, т.е. связанная с производством и распространением товаров или услуг, деятельность, осуществляемая на свой страх и риск с целью получения прибыли. Под предпринимательским климатом региона принято понимать общие для всех или большинства предпринимателей, действующих на той или иной территории, возможности и условия ведения бизнеса и достижения его целей.

Фактор предпринимательского климата - процесс, явление, действия, влияющие на предпринимательский климат, определяющие (прямо или косвенно) его территориальные, меняющиеся от места к месту особенности. Отсюда,

предпринимательский климат региона - это результат взаимодействия "объективных" и "субъективных" факторов, а также отражающих их ситуаций в рамках отдельной социально-экономической системы.

"Объективные" (региональные) факторы - это географические особенности

территории. Они включают параметры: место региона в общей системе экономико-географической организации, тип освоения и уровень развития территории, природные условия и природные ресурсы, население и расселение, структуру, уровень развития и особенности хозяйства - производственной (промышленность, сельское хозяйство, строительство), непроизводственной и "инфраструктурной" сфер.

Сами по себе региональные факторы меняются довольно медленно. Однако их влияние на социально-экономические процессы, в том числе и на предпринимательство, весьма динамично. Много зависит от того - кто, как и, самое главное, для каких целей оценивает эти факторы. Один и тот же фактор (например, анклавность Калининградской области) может одновременно ухудшать (оторванность от основной части страны, транспортные проблемы) и улучшать (близость к европейским странам) предпринимательский климат региона. Поэтому не существует единой методики оценки даже этих наиболее стабильных факторов предпринимательского климата. Нужно научиться понимать их сущность и затем адаптировать знания к конкретным задачам и целям.

"Субъективные" факторы (региональная политика) - это целенаправленная деятельность управленческих структур, в основном государственных и муниципальных (местных) органов власти, пытающихся оказать влияние на развитие территории и происходящие в нем процессы. Она весьма многогранна, динамична и в еще меньшей степени, чем природные и исторические региональные факторы, поддается универсальной оценке. Региональные факторы и региональная политика тесно взаимосвязаны. Вместе взятые (как и внешние для региона факторы), они определяют региональную ситуацию - наблюдаемое состояние территории, тенденции его изменения. Складывающиеся на территории экономическая, социальная и политическая ситуации оказывают обратное воздействие на региональную политику и, частично, на региональные факторы (в особенности - на население).

Бизнес-инфраструктура. Предпринимательская деятельность, как и любой вид деятельности, нуждается в специфических видах обслуживания. Под понятием бизнес-инфраструктуры понимаются организации и учреждения, призванные обеспечить надежное, безопасное и бесперебойное функционирование бизнеса. В первую очередь можно выделить следующие сегменты этой части региональной экономики:

А. Финансовый сегмент:

- система финансирования и кредитования (например, банки разной специализации, кредитные общества),
- страхование и финансовый контроль (страховые учреждения, аудиторские фирмы),
- фондовые биржи, инвестиционные компании, паевые фонды.

Б. Информационно-аналитический сегмент:

- аналитические, научные и консультационные центры,
- специализированные средства печати, радио и телевидения,
- переводческие бюро.

В. Системы связи и информационные сети.

Г. Система торговых учреждений и ярмарок-выставок:

- международные и национальные выставки продукции, товаров и услуг,
- система учреждений крупнооптовой и мелкооптовой торговли,
- сеть магазинов по продаже потребительских товаров и сувенирной продукции.

Д. Организации по обеспечению личной, экономической и финансовой безопасности бизнеса:

- охранные фирмы,

- нотариальные и адвокатские конторы.
- Е. Часть учреждений коммунально-бытового обслуживания:
- гостиницы,
- рестораны, кафе и другие специализированные объекты питания,
- бизнес-клубы и места отдыха,
- специализированные поликлиники,
- транспортные организации.

Приведенный перечень не исчерпывает всего необходимого для обслуживания нормально развивающегося бизнеса. По мере развития бизнеса формируются новые инфраструктурные подразделения и трансформируются старые. Этот процесс управляется потребностями самой жизни. Все объекты по обслуживанию бизнеса в свою очередь сами являются высокодоходными и рентабельными местами приложения капитала.

Объекты бизнес-инфраструктуры чаще всего концентрируются в точках наибольшей экономической активности, сопровождая и стимулируя их развитие. Часть объектов бизнес-инфраструктуры не относится к числу капиталоемких. Поэтому их развитие за счет местного, в том числе и бюджетного финансирования может стимулировать экономического оживления слаборазвитых или застойных населенных пунктов.

Отсутствие необходимой бизнес-инфраструктуры создает труднопреодолимые препятствия для развития территорий. Мировой опыт знает много примеров успешной деятельности органов территориального самоуправления по стимулированию экономического развития территорий, созданию новых рабочих мест и наполнению доходной части бюджета за счет оживления экономики через привлечение капиталов со стороны.

В Омской области значительная часть такой инфраструктуры уже создана: активно действует Торгово-промышленная палата, Международный выставочный центр "ИнтерСиб", Союз предпринимателей, финансово-банковские институты. Другая часть инфраструктуры, такая, например, как строительство международного аэропорта "Омск-Федоровка" и др. находится в стадии реализации. В целом администрация области понимает значение формирования современной бизнес-инфраструктуры в регионе и по мере возможностей способствует ее созданию.

Малое предпринимательство. Сегодня почти треть населения России, так или иначе, связана с малым предпринимательством. Около 1 миллиона малых юридических лиц и 3,5 миллиона частных предпринимателей - это десятки миллионов реальных собственников, менеджеров, финансистов, организаторов производства, прошедших серьезную школу выживания в условиях переходного периода.

Фактически за все годы реформ малый бизнес был единственным реально растущим сектором экономики. Тем не менее, малое предпринимательство до сих пор рассматривается как незначительный фактор экономических реформ в России. Отсутствие активного вмешательства государства способно привести к свертыванию этого сектора экономики с соответствующим обострением экономических проблем и усилением социальной напряженности.

Понимание роли малого предпринимательства требует ясного представления о том, какое место оно занимает в национальной экономике и каковы его отличительные особенности. Рассматривая частный сектор экономики, можно говорить о трёх группах предприятий, которые по общепринятой терминологии определяются как крупные, средние и малые предприятия в зависимости от их размеров.

Хотя наличие крупного капитала в значительной мере определяет уровень науч-

но-технического и производственного потенциала, сектор малого предпринимательства является неотъемлемым элементом развитой рыночной системы, без которого экономика и общество не могут нормально функционировать. Так, доля занятого в малом бизнесе населения стран Европейского Союза составляет 70%, Японии - 78%, США - 60%; удельный вес продукции малого бизнеса в валовом национальном продукте США - 50%, Германии - 48%, Японии - 70%. В ведущих западных странах доля малых предприятий в формировании бюджетов всех уровней достигает 50-60%.

Некоторые регионы России (Москва, Нижегородская область и др.) уже длительное время проводят протекционистскую политику по отношению к малому предпринимательству и достигли высоких показателей его развития. В целом же по России развитие малого бизнеса нельзя пока назвать благополучным.

Регистрация и лицензирование. Каждый предприниматель проходит через регистрацию своей фирмы, компании, многие к тому же должны получить лицензии на ведение определенных видов деятельности. Предпринимательский климат региона во многом зависит от того, как организованы эти процедуры, каких временных, а иногда и денежных затрат они требуют, насколько высока вероятность попасть под пресс чиновничьего самодурства или мздоимства.

Правительство РФ последовательно проводит линию на упрощение регистрационной процедуры (вплоть до уведомительной), либерализацию режима лицензирования. Результаты такой политики в той или иной мере сказываются на всей территории страны. Так, в 1994 г. был упорядочен порядок лицензирования. Постановлением Правительства утвержден исчерпывающий ("закрытый") перечень видов деятельности, на которые требуется лицензия органов власти субъектов Федерации.

Перечень видов деятельности, на осуществление которых требуется лицензия органов исполнительной власти субъектов РФ.

Утвержден
Постановлением Правительства РФ
от 24 декабря 1994 г. № 1418

Сбор и реализация сырья из дикорастущих растений (кроме занесенных в Красную книгу);
Медицинская деятельность;
Фармацевтическая деятельность;
Деятельность ломбардов;
Эксплуатация инженерных систем городов и населенных пунктов;
Деятельность по оказанию ритуальных услуг;
Организация и проведение местных лотерей;
Организация и содержание тотализаторов и игорных заведений;
Риэлторская деятельность;
Оказание платных услуг в содействии занятости граждан негосударственными органами (при наличии заключения органов Федеральной службы занятости России);
Публичный показ кино- и видеофильмов;
Ветеринарная деятельность;
Деятельность по содержанию и эксплуатации нефтебаз (кроме входящих в топливно-энергетический комплекс России) и автозаправочных станций, в том числе передвижных;
Деятельность, связанная с источниками ионизирующего излучения;
Производство дезинфекционных, дезинсекционных и дератизационных средств;
Проведение дезинфекционных, дезинсекционных и дератизационных работ;
Образовательная деятельность в области дошкольного, начального общего, основного общего и среднего (полного) общего, начального профессионального, среднего педагогического, среднего индустриально-педагогического образования;

Проектно-изыскательские работы, связанные с использованием земель;
Организация спортивного и любительского лова и добычи ценных видов рыб, водных животных и растений;
Пассажирские перевозки автомобильным транспортом (кроме международных);
Строительство, реконструкция, ремонт, содержание автомобильных дорог и дорожных сооружений (кроме федеральных);
Обследование состояния, консервация, реставрация и ремонт памятников истории и культуры местного значения;
Розничная торговля грузовыми автомобилями и специальными транспортными средствами, автобусами.

При этом порядок лицензирования должен соответствовать положению, разработанному уполномоченным федеральным министерством (ведомством). Тем не менее, практика "дополнительного" лицензирования тех или иных видов деятельности, прикрываемая лозунгами защиты интересов региона, продолжает иметь место. Более того, даже при формальном соблюдении федерального законодательства у региональных и местных властей имеются немалые возможности по смягчению или ужесточению регистрационно-лицензионного режима.

Проблема состоит в том, что оценить эти различия можно лишь пройдя соответствующие процедуры в 2-х или более регионах или же проведя репрезентативные опросы среди предпринимателей. Дело в том, что принятые на местах нормативные документы обычно выглядят вполне приемлемо, а проблемы возникают при их реализации конкретными чиновниками.

Поддержка малого бизнеса. Подчеркнутое внимание к малому бизнесу - один из обязательных элементов экономической политики и федерального, и регионального уровней. Как и в инвестиционной политике, федеральные власти пока недостаточно используют региональную дифференциацию льгот и преференций малому предпринимательству. Между тем такая дифференциация (например, повышение порога отнесения предприятия к "малому") может оказаться действенным средством оживления деловой активности в депрессивных регионах.

На региональном уровне можно найти весьма широкий спектр форм и методов поддержки малого бизнеса - от налоговых льгот до резервирования региональных заказов. При этом проблема не сводится к наличию денег на поддержку малого бизнеса. Большинство "малых" предпринимателей нуждается не столько в государственной финансовой поддержке, сколько в нормальной налоговой системе, поддержании общеправовой среды, гарантиях частной и личной собственности, обеспечении безопасности.

Омская область является территорией со средним уровнем развития малого предпринимательства. Численность действующих субъектов малого предпринимательства - юридических лиц составляет около 11 тысяч единиц; около 10 тысяч предприятий зарегистрированы, но не ведут деятельности. Наблюдается тенденция к росту количества предпринимателей без образования юридического лица (их более 50 тысяч человек).

Численность занятых в малом бизнесе составляет (с учетом вторичной занятости) 160 тыс. человек (14% от общего числа занятых в экономике области). В 1996-97 годах изменилось соотношение количества субъектов малого предпринимательства - юридических лиц, действующих в г. Омске и в районах области с 85% до 53%, что свидетельствует о наличии более благоприятных условий (в первую очередь, в сфере налогообложения) для развития бизнеса в сельских районах.

Ведущими для малых предприятий Омской области являются торгово-посредническая деятельность (44% среди прочих видов деятельности), строитель-

ство (28%), промышленное производство (18%). Недостаточно развиты такие перспективные для предпринимателей виды деятельности, как бытовое и жилищно-коммунальное обслуживание, переработка сельскохозяйственной продукции, - до настоящего времени каждый из них занимает менее 1%.

Образовательный ценз омских предпринимателей достаточно высок: до 60% имеют инженерно-техническую квалификацию.

Объем произведенной малыми предприятиями продукции (работ, услуг) в действующих ценах оценивается в 1997 году в 5,8 трлн. рублей.

Объем налоговых поступлений от субъектов малого предпринимательства юридических и физических лиц в бюджеты всех уровней составляет в последние два года от 6 до 8% от общего объема собираемых налогов.

Опыт подавляющего большинства зарубежных стран показывает, что государственная политика в отношении малого предпринимательства является важным самостоятельным системным направлением социально-экономической политики государства в соответствии с основными национальными интересами. Данная политика строится через стимулирование развития малого предпринимательства, особенно в тех направлениях деятельности, которые дают максимальный социально-экономический эффект.

В силу своей специфики малый бизнес имеет ярко выраженную региональную ориентацию, являясь важным средством оптимизации региональной экономики. В свою очередь, региональные власти обладают достаточно широкими возможностями влияния на развитие предпринимательских структур. В Омской области в основной части созданы необходимые предпосылки для количественных и качественных изменений в сфере малого бизнеса. Так, в результате реализации Программы поддержки предпринимательства (утверждена постановлением Главы Администрации Омской области от 08.02.1994 г. № 64-п) созданы основные объекты инфраструктуры поддержки малого предпринимательства:

- Координационный Совет по предпринимательству,
- областной Фонд поддержки предпринимательства,
- региональная Лизинговая компания,
- Бизнес-инкубатор,
- Учебно-деловой центр,
- Региональный Инновационный Центр и др.

Разработан ряд проектов нормативно-правовых документов, регулирующих вопросы поддержки и развития малого предпринимательства (Программа "Гарантия", Положение о зоне экономического благоприятствования в северных районах области, кратко- и среднесрочная Программы поддержки малого предпринимательства, Закон "О государственной поддержке малого предпринимательства в Омской области" и др.).

В течение 1994-97 гг. отработаны схемы прямой и косвенной поддержки малого бизнеса: льготное кредитование субъектов малого предпринимательства из средств областного и федерального специализированных фондов и коммерческих банков, передача оборудования в лизинг, информационно-консультационная поддержка. Объем средств, привлеченных в 1997 г. для поддержки малого предпринимательства, составил более 8 млрд. рублей (при отсутствии выделения средств областного бюджета).

Наработана практика тесного делового взаимодействия с Федеральным Фондом поддержки малого предпринимательства, с органами поддержки малого предпринимательства субъектов Федерации (Москва, Тюменская, Новосибирская, Томская,

Курганская, Орловская, Волгоградская и ряд других областей), с Российскими Ассоциациями развития франчайзинга и маркетинга.

Омская область в числе десяти регионов России (единственная за Уралом) избрана для отработки механизма программы "Гарантия", предусматривающей создание страхового фонда в федеральном Фонде поддержки малого предпринимательства с целью финансирования инвестиционных проектов малых предприятий из средств Банковской Группы "СБС-АГРО".

Для этого, в соответствии с Генеральным соглашением между Федеральным Фондом поддержки малого предпринимательства и Банковской Группой "СБС-АГРО", в 1997 году образована региональная Конкурсная комиссия, принимающая решение о финансировании конкретных инвестиционных проектов малого предпринимательства. Дальнейшее развитие этой системы кредитования малого предпринимательства возможно при наличии средств в областном Фонде поддержки предпринимательства.

Кроме того, в числе шести регионов России Омская область участвует в проекте создания и отработки единой системы информационного обеспечения малого предпринимательства, реализуемой за счет средств федерального Фонда поддержки малого предпринимательства.

С целью использования богатейшего природно-ресурсного потенциала Омского Севера (торфяные месторождения, дары леса, лен, древесина и т.д.) и привлечения наиболее мобильных структур малого бизнеса Экономическим комитетом администрации области при финансовой поддержке областного Фонда и Западно-Сибирского территориального управления Банковской Группы "СБС-АГРО", проводится работа по освоению торфяных запасов района для замены угля. В стадии разработки находится "Комплексная программа развития экономики Большеуковского района" для создания и отработки базовой модели по возрождению депрессивных северных районов.

Для повышения профессионального уровня, предварительного лицензирования, создания рабочих мест, организации взаимодействия с органами управления и контроля, информационно-консультационной поддержки предпринимателей по инициативе Областного Фонда поддержки предпринимательства созданы гильдии ремесленников (уже сегодня объединяет более 150 членов) и предпринимателей торгового бизнеса (мелкооптовая и розничная торговля). Отрабатывается схема создания негосударственных кредитных кооперативов (союзов) малых предприятий.

Зарубежная поддержка малого предпринимательства. С начала 1997 года на территории Омской области реализуется программа Европейского Банка Реконструкции и Развития по кредитованию малого бизнеса. На 1 июня 1998 года в программе ЕБРР задействовано 23 города: от Санкт-Петербурга до Владивостока. Заемщиками могут выступить мелкие предприятия, фирмы, иные коммерческие структуры, частные предприниматели без образования юридического лица, образованные в соответствии с законодательством РФ. При этом заемщики должны иметь не более 50 (в исключительных случаях до 80) сотрудников, учитывая постоянный управленческий персонал. И минимум на 50% находиться в собственности граждан России.

Государство не может быть прямо или косвенно участвовать в управлении такими предприятиями и обладать контролем над деятельностью заемщика. Заемщики должны иметь, по крайней мере, 30% своих собственных средств, внесенных в виде денежных или имущественных вкладов акционеров по отношению к сумме кредита, если такой кредит направляется для финансирования оборотного капитала компании. Максимальная сумма кредитования в рамках программы "Микрокредитование и

кредитование малого бизнеса” составляет \$125 000 сроком до двух лет. В Омске эта программа реализуется несколькими банками. Однако условия кредитования везде практически одинаковые. ЕБРР через своих кураторов обеспечивает единообразие условий кредитования.

ЕБРР кредитуются:

- проекты инвестиций;
- оборотными средствами, необходимыми для производства и оказания услуг;
- покупка оборудования (станки, автомобили и т.д.);
- приобретение недвижимого имущества, если такое недвижимое имущество используется в целях производства или предоставления услуг.

ЕБРР не кредитуются:

- производство военного оборудования или вооружений;
- производство табачных изделий;
- производство крепких алкогольных напитков;
- организация и деятельность казино;
- торговля валютными ценностями или инвестиции в ценные бумаги.

Условия кредитования по программе ЕБРР:

- на пополнение оборотных средств в сумме от 1 до 30 тыс. долларов США, сроком от 1 до 6 месяцев;
- на инвестиционные цели - в сумме от 10 до 125 тыс. долларов США, сроком до 24 месяцев.

Процентная ставка – от 19 до 21% в валюте или 45% в рублях.

Условия погашения кредита:

- ежемесячная уплата процентов и основной суммы долга равными долями;
- в зависимости от специфики проекта заемщику может быть предоставлена отсрочка по основной сумме долга;
- допускается досрочное погашение задолженности.

В качестве обеспечения кредитов в залог принимается:

- недвижимость;
- оборудование;
- товарные запасы и производственное имущество;
- личное имущество владельцев предприятия, предпринимателей, третьих лиц;
- другие виды обеспечения.

Основными задачами государственной поддержки малого предпринимательства в Омской области на ближайшую перспективу являются:

I. Создание условий на областном и муниципальном уровнях для развития малого предпринимательства:

- принятие закона “О государственной поддержке малого предпринимательства в Омской области”;
- выполнение закона “О бюджете Омской области” в части финансирования мероприятий “Государственной комплексной программы поддержки предпринимательства в Омской области”;
- принятие нормативно-правового акта “О зонах экономического благоприятствования в северных районах Омской области”;
- принятие органами местного самоуправления программ поддержки малого предпринимательства;
- внесение изменений в закон Омской области “Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства” в части распространения его действия на все субъекты малого предпринимательства (в соответствии с Федеральным Законом “О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации”) и в части введения на территории

области режима налоговой автономии малого бизнеса (когда 100% налогов и обязательных платежей от субъектов малого предпринимательства перечисляются в территориальный бюджет).

II. Развитие финансово-кредитных механизмов поддержки предпринимательства:

- создание гарантийного фонда для малого предпринимательства в рамках Областного Фонда поддержки предпринимательства в соответствии с программой "Гарантия";
- развитие региональной лизинговой компании ОАО "Сибирский лизинг" с отработкой схемы взаимозачетов "предприятия - должники областного бюджета (производители оборудования)" - "ОАО "Сибирский лизинг" - "малые предприятия сельского хозяйства и промышленности Омской области (потребители оборудования)";
- внедрение механизма финансового лизинга и финансовых схем программы "Гарантия" (привлечение средств под гарантию областного Фонда поддержки предпринимательства) для финансово-кредитной поддержки производственного предпринимательства - прежде всего за счет средств негосударственных инвесторов (кредиторов), собственных возможностей малых предприятий и средств международных донорских организаций;
- оказание помощи предпринимателям в развитии обществ взаимного кредитования.

III. Формирование основных элементов инфраструктуры малого предпринимательства:

- создание новых малых предприятий в сфере производства товаров и услуг на основе франчайзинга;
- создание областного Информационно-аналитического центра для малого предпринимательства (совместно с федеральным Фондом поддержки малого предпринимательства);
- создание зоны экономического благоприятствования в северных районах Омской области;
- отработка технологических схем взаимодействия малых предприятий с крупными производствами (в том числе в рамках финансово-промышленных групп и территориально-производственных зон);
- создание областной Регистрационной палаты;
- развитие гильдий, объединяющих предпринимателей по профессиональному признаку.

Ориентиры в реализации мероприятий по поддержке малого бизнеса на территории Омской области:

- увеличение количества малых предприятий - юридических лиц на территории Омской области в 4-5 раз (до 40-50 тыс.);
- сокращение количества незанятого населения до уровня 4-5% численности экономически активного населения;
- развитие приоритетных отраслей экономики области за счет использования предпринимательского потенциала населения;
- создание эффективного негосударственного сектора экономики, способного к ускоренному освоению инвестиций и эффективному использованию основных средств;
- кооперация крупных и малых предприятий, особенно в сфере специализации отдельных производств и в инновационных разработках;

- наполнение рынка товарами и услугами местного производства, повышение платежеспособного спроса населения.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Раскройте значение малого предпринимательства для развития региональной экономики.
2. Сформулируйте принципы государственной поддержки малого предпринимательства.
3. Охарактеризуйте меры, принимаемые для развития предпринимательства в Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Васильева И.Н. Экономические основы технологического развития: Учеб. пособие для вузов. - М.: Банки и биржи; ЮНИТИ, 1995.
2. Курс экономики: учебник / Под ред. Б.А.Райзберга. - М.: ИНФРА-М, 1997.
3. Строков В.А. Экономический механизм предпринимательской деятельности. - М.: АО "Солид", 1996.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Постановление Правительства РФ от 03.07.1998 г. № 697 "О Федеральной программе государственной поддержки малого предпринимательства в Российской Федерации на 1998-1999 годы". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Федеральный закон от 25.09.1998 г. № 158-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 08.02.1994 г. № 064-п "О региональной программе поддержки предпринимательства". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 6. РЕГИОНАЛЬНЫЙ РЕЙТИНГ

Экономическая ситуация характеризует состояние экономики региона, сложившиеся и перспективные тенденции ее развития. В настоящее время при оценке экономической ситуации речь идет о глубине экономического кризиса и признаках его преодоления. Важнейшими составными частями экономической ситуации являются динамика производства, состояние рынка труда, инвестиционная и внешнеэкономическая активность.

Экономическая ситуация создает общий фон инвестиционной привлекательности региона. Если экономика субъекта Федерации находится в кризисе, то она не в состоянии генерировать доходы населения и предприятий, формировать устойчивый спрос, привлекать инвестиции - инвестиционный климат региона ухудшается. В таких условиях даже имеющиеся возможности для инвестиций (например, за счет "удешевления" рабочей силы) могут остаться нереализованными.

Сегодня можно найти немало индексов инвестиционной привлекательности, конкурентных позиций, деловой активности и т.д., на основе которых составляются рейтинги российских регионов. Наиболее серьезным исследованием такого рода является рейтинг инвестиционной привлекательности регионов России, составленный консалтинговым агентством "Эксперт-Регион". Эти оценки, безусловно, полезны в качестве ориентира для межрегиональных сравнений. Однако при их практическом применении возникает целый ряд методологических проблем.

Любое сопоставление регионов зависит от факторов, на которых строится анализ, а

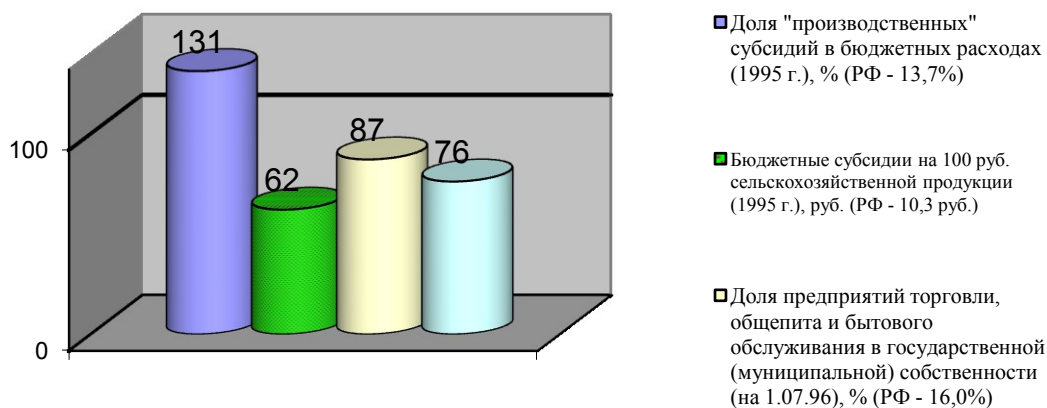
также от характеризующих их параметров. Недостаток исходной информации заставляет ограничиваться наиболее значимыми факторами или проводить их генерализацию (т.е. объединение в группы). Понятно, что на этой стадии в итоговые оценки закладывается изрядная доля субъективности.

Распределение регионов Сибири по оценке конкурентных позиций

Субъекты Федерации	Ранг по оценке конкурентных позиций с учетом:	
	чисто региональных факторов	экспортной эффективности и участия в межрегиональных связях
Новосибирская область	1	4
Кемеровская область	2	3
Тюменская область	3	1
Красноярский край	4	2
Омская область	5	5
Иркутская область	6	7
Томская область	7	8
Алтайский край	8	6
Республика Бурятия	9	9
Читинская область	10	11
Республика Хакасия	11	10
Республика Алтай	12	13
Республика Тува	13	12

Факторы предпринимательского климата (инвестиционной привлекательности, конкурентных позиций и т.д.) очень разнородны и плохо поддаются количественной оценке. Отсюда широкое использование экспертных оценок на основе балльной системы. Сам по себе этот метод пригоден для получения достоверных оценок, но только если эксперты опираются на единые методологические позиции или используют единые критерии.

В % к среднему по России



Так, Омская область стабильно удерживает средние позиции в региональном рейтинге Западной Сибири. И хотя общий спад промышленного производства и скудость собственной ресурсной базы сдерживают развитие территории, выгодное географическое положение и значительный интеллектуальный потенциал позволяют рассчитывать на постепенный выход из кризиса.

Рейтинг Омской области среди 7 основных территорий Западной Сибири в 1 полугодии 1998 г.

Показатели	Рейтинг (место)	
	по абсолютным значениям	на душу населения

Объем промышленной продукции	3	4
Индекс физического объема производства	6	-
Инвестиции в основной капитал	3	3
Ввод в действие жилых домов за счет всех источников финансирования	4	6**
Розничный товарооборот, включая неорганизованный рынок	4	4
Объем грузоперевозок всеми видами транспорта	3	-
Производство мяса в живом весе	1	1
Производство молока	2	1
Производство яиц	5	4
Номинальная средняя заработная плата, начисленная на одного работника в мае 1998 года	5	-
Стоимость набора из 25 основных продуктов питания*	1	-
Величина прожиточного минимума*	2	-
Отношение номинальной средней заработной платы, начисленной на одного работника в мае 1998 г., к стоимости набора из 25 продуктов питания*	4	-
Сводный индекс потребительских цен на все товары и платные услуги (1 полугодие 1998 г. в % к первому полугодию 1997 г.)*	3	-
Численность безработных в % к экономически активному населению*	2	-

* - первое место в рейтинге у наименьшего показателя

** - на 1000 жителей

Источник: Социально-экономический мониторинг регионов Западной Сибири за период январь-июнь 1998 года. - Омск: Облкомстат, 1998. - с.3.

Для получения общего рейтинга необходимо сопоставить оценки отдельных факторов. В самом простом случае можно посчитать среднее арифметическое значение набранных каждым регионом баллов (индексов) по каждому учтенному фактору. Понятно, что эта процедура даст очень условный результат, так как вес отдельных факторов неодинаков. Таким образом, любой рейтинг регионов - не более чем результат манипулирования информацией. Можно до бесконечности усложнять методику расчета итогового рейтинга, но наступает момент, когда в методике может разобраться лишь ее автор и она теряет свое прикладное значение (непонятно, как получен рейтинг, из него трудно сделать какие-либо выводы).

Из этого вовсе не следует, что составление рейтингов регионов (в том числе и по благоприятности инвестиционного климата) - бессмысленное занятие. Наоборот, если в нескольких независимых рейтингах один регион устойчиво стоит выше другого, есть основания полагать, что за этим действительно кроются существенные различия в факторах и условиях ведения предпринимательской деятельности. Еще более значимым может стать изменение позиций регионов в одном и том же рейтинге.

Но самое ценное, что можно извлечь из рейтинга - это систематизированная информация о регионах (если она опубликована одновременно с самим рейтингом). В настоящее время именно этот этап - самая трудоемкая часть рейтинговых исследований. В качестве примера приведем один из вариантов количественной оценки инвестиционного климата российских регионов на основе 10 факторов.

1. Природно-ресурсный потенциал. Поскольку различные составляющие ресурсного потенциала имеют различное значение для инвесторов, каждому виду ресурсов может быть дан свой "вес" (например: нефть - 0,2; газ, железная руда, алюминиевое сырье - 0,15; уголь, агроклиматические ресурсы - 0,1; остальные виды ресурсов - 0,05). Рассчитанный для каждого региона показатель (сумма баллов), отнесенный к "среднему" по всем субъектам Федерации баллу, дает индекс природно-ресурсного потенциала. Чем он выше, тем лучше ресурсная обеспеченность региона.

2. **Демографическая ситуация.** В самом простейшем случае ее можно оценить на основе коэффициента изменения численности населения регионов в 1990-96 гг., отнесенного к среднероссийскому показателю.

3. **Экономический потенциал** вычисляется как среднее арифметическое доли региона в общероссийском производстве промышленной продукции, продукции сельского хозяйства, капитальных вложений и розничном товарообороте. Для его сопоставления с другими индексами этот показатель делится на долю "среднего" субъекта РФ (которая составляет 1,1 - результат деления 100 на 89).

4. **Уровень экономического развития** оценивается средним арифметическим 4-х коэффициентов, характеризующих объем производства промышленной, сельскохозяйственной продукции, капитальных вложений, розничного товарооборота в расчете на душу населения к среднероссийским показателям. В отличие от предыдущего индекса, этот параметр характеризует не абсолютные, а относительные "размеры" региона на общем фоне.

5. **Экономическая активность.** Вначале рассчитаем "среднеарифметический" спад производства в промышленности, сельском хозяйстве и строительстве. Затем умножим его на отношение среднероссийского уровня безработицы к региональному. В результате регионы с невысокой безработицей поднимутся вверх (это справедливо, т.к. спад в производственных отраслях далеко не всегда означает кризис экономики региона), регионы же с повышенной безработицей опустятся вниз. Потом полученный показатель делится на его среднероссийское значение.

6. **Уровень жизни населения** оценивается как среднеарифметическое отклонений младенческой смертности, покупательной способности доходов, удельного веса бедного населения и обеспеченности легковыми автомобилями (с учетом приведения их к одинаковому знаку) от соответствующих среднероссийских показателей.

7. **Состояние региональных финансов** рассчитывается аналогичным образом с учетом показателей обеспеченности региона налоговым потенциалом, доли поступлений из федерального бюджета, удельного веса убыточных предприятий и среднедушевых доходов.

8. **Ход экономических реформ** характеризуется параметрами: доля субсидий производственным отраслям в общем объеме бюджетных расходов, уровень субсидирования сельского хозяйства (объем бюджетных субсидий в расчете на 100 руб. продукции сельхозпредприятий), уровень "малой" приватизации (доля приватизированных предприятий в торговле, общественном питании и бытовом обслуживании), доля товаров и услуг с регулируруемыми (местными властями) ценами, балльная оценка степени регулирования цен на продукты питания. Поскольку они очень разнородны, переведем их в балльную оценку на основе сопоставления со среднероссийскими значениями (чем выше число баллов - тем "либеральнее" экономическая политика) с последующим расчетом коэффициента отклонения от среднего балла.

9. **Политическая ориентация электората.** Переведем экспертные оценки типа региона в баллы. Например: "реформаторский регион" - 4, "относительно реформаторский" - 3, "относительно консервативный" - 2, "консервативный" - 1 (разумеется, оценки могут быть и обратными). Рассчитаем среднее арифметическое этих баллов с балльной оценкой устойчивости политических предпочтений (чем она выше - тем лучше для инвестиций), затем разделим эти баллы на средний показатель для субъектов Федерации.

10. **Устойчивость и влияние региональных властей** оценивается в несколько этапов. Вначале "измеряется" устойчивость и влияние региональных элит в целом. Для этого определяется средний балл экспертных оценок, а затем он

делится на среднероссийский показатель. Следующий шаг - оценка исполнительной власти. Для этого рассчитывается отклонения от среднероссийского уровня (с учетом их знака) следующих 5 параметров: срок нахождения у власти нынешнего главы исполнительной власти; число лет до следующих выборов; доля голосов, набранных в 1-м туре последних губернаторских выборов (если они еще ни разу не проводились - 0); балльная оценка политической ориентации (например, 3 балла - "партия власти", 2 балла - "центр", 1 балл - "оппозиция"); балльная оценка внерегиональной известности.

Законодательная ветвь власти оценивается средним арифметическим отклонений от среднероссийского уровня ее политической ориентации ("реформаторская" - 5, "центр" - 4, "правый центр" - 3, "левый центр" - 2, "консервативная" - 1; оценки могут быть противоположными) и числа лет, остающихся до следующих выборов. Затем полученные индексы сводятся в единый "политический" показатель. Поскольку вес его составляющих неодинаков, вводятся следующие коэффициенты: индекс исполнительной власти - 0,6; индекс элиты - 0,3; индекс законодательной власти - 0,1. Сумма частных индексов, умноженных на эти коэффициенты, дает требуемую "сводную" оценку.

По каждому из этих 10 факторов могут быть определены "лидеры" и "аутсайдеры". Но только инвестор, знающий конкретные особенности своего бизнеса, может четко сформулировать требования к регионам. Для одного проекта решающую роль играет ресурсная обеспеченность региона, для другого - потребительский спрос и уровень жизни населения, для третьего - экономико-географическое положение, способствующее продвижению продукции на внутрисредний рынок и т.д. Ранжирование российских регионов по степени привлекательности инвестиционного климата - типичный пример реализации такого подхода при заведомо неполном перечне учтенных факторов.

Поэтому на данной стадии развития экономики в России анализ первичной информации является более продуктивным, чем любые самые изощренные рейтинги. Со временем в результате конкуренции между методиками оценки инвестиционного климата регионов должны выявиться несколько рейтингов, на которые и будут ориентироваться деловые круги России и иностранные инвесторы.

Однако и в этом случае основное внимание будет уделяться не самим рейтингам, а стоящим за ними консалтинговым компаниям. Минимальное требование к любому претенденту на участие в этой конкуренции - открытость методики и используемой информационной базы. Отсюда непереносимое условие существования подобных консалтинговых фирм - контроль за информационными источниками и наличие соответствующей репутации в деловых кругах.

Экономические возможности регионов. Список первых десяти наиболее динамичных регионов включает регионы двух типов: крупные с высоким развитием промышленности и небольшие. В первой десятке шесть регионов имеют доход бюджета больше 1% от совокупного бюджета регионов РФ и четыре региона - с доходом бюджета менее 1%.

Десять самых динамичных субъектов Российской Федерации в 1996 г.

Сводный рейтинг	Регион	Сводный балл	Ранг экономики	Ранг бюджета	Ранг доходов бюджета	Ранг расходов бюджета	Доля доходов
1.	Дагестан	7	9	4	32	10	0,75
2.	Москва	10	4	15	44	7	12,69
3.	Новосибирская область	12	15	9	25	21	1,43
4.	Белгородская область	15	21	8	38	6	0,59
5.	Омская область	16	5	27	26	42	1,30

6.	Хабаровский край	19	11	26	25	40	1,31
7.	Самарская область	19	31	7	24	20	2,34
8.	Иркутская область	20	33	6	31	12	1,93
9.	Ульяновская область	20	35	5	34	9	0,57
10.	Брянская область	21	30	11	44	3	0,50

Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

В списке лидеров - три региона с очень высоким темпом развития экономики в целом: Дагестан (отстает финансовое состояние населения), Москва, **Омская область** (хуже обстоят дела с промышленностью). В Самарской, Иркутской, Ульяновской и Брянской областях показатель развития экономики несколько выше среднего по России (у всех из-за низкого темпа развития промышленности).

Регионы различаются и по стратегии подходов к формированию бюджета. У восьми из десяти регионов сводный ранг бюджета не выше 20 (т.е. в первой двадцатке по данному показателю). Но в шести регионах высокая оценка сводного показателя объясняется низким темпом роста расходной части бюджета: Дагестан, Москва, Белгородская, Иркутская, Ульяновская и Брянская области. В **Омской** области и Хабаровском крае темпы роста расходов выше, чем в других регионах первой десятки и при этом ранг роста доходной части бюджета оттеснил их в третью десятку.

В списке первых 20 регионов по динамике экономики 8 промышленно развитых регионов: Тюменская область, Москва, **Омская** и Липецкая области, Санкт-Петербург, Оренбургская область, республика Башкортостан, Красноярский край. Если судить по величине стандартного отклонения (характеристика величины отклонения отдельных показателей от средней), то видно, как неравномерно развиваются даже регионы, входящие в список первых 20 по динамике экономики:

- в **Омской** области на фоне сравнительно высоких достижений в торговой сфере - отставание промышленности;
- в Липецкой и Томской областях - сравнительно низкие темпы развития банков;
- в Дагестане успехи в развитии хозяйственной жизни пока не отразились на динамике показателей уровня жизни населения;
- в Санкт-Петербурге, Новосибирской и Воронежской областях - значительное отставание торговли;
- в Амурской области сравнительно высокие достижения в торговой сфере и промышленности пока не создали условий для повышения уровня жизни населения и развития банков.

Для оценки **динамики промышленного производства** обычно используется индекс физического объема промышленной продукции (ИФОПП), т.е. изменение объема производства продукции в сопоставимых ценах, приведенное к сопоставимой ассортиментной структуре производства. Чем выше значение ИФОПП данного периода по отношению к базовому периоду, тем меньше спад производства, и наоборот.

Хотя данный показатель имеет ряд недостатков (привязка к данным о выпуске лишь наиболее важных видов промышленной продукции, охват главным образом крупных и средних предприятий, неучет оборотов "серой" и теневой экономики), в настоящее время ему нет сколько-нибудь приемлемой альтернативы, особенно в региональном разрезе.

Изменение объема промышленного производства РФ в 1996 г. по сравнению с 1995 г.

Рост ИФОПП (более 1,00)
Камчатская область. Ямало-Ненецкий АО. Республики Татарстан и Саха (Якутия)
Стабилизация от 1,00 до 0,95
Вологодская, Тюменская, Мурманская, Липецкая, Самарская и Томская области. Красноярский край. Ханты-Мансийский, Чукотский и Таймырский АО.
Незначительный спад ИФОПП (от 0,95 до 0,90)

Смоленская, Ленинградская, Читинская, Курская, Саратовская, Новосибирская, Свердловская, Челябинская, Орловская, Волгоградская, Ульяновская и Кемеровская области. Коми-Пермяцкий АО. Республики: Бурятия, Башкортостан, Хакасия, Коми и Северная Осетия. Приморский край.
Умеренный спад ИФОПП (от 0,90 до 0,85)
Ивановская, Белгородская, Пермская, Омская, Кировская, Нижегородская, Оренбургская, Архангельская, Ростовская, Магаданская, Иркутская, Новгородская и Калужская области. Республики Карачаево-Черкессия и Удмуртия. Алтайский, Ставропольский, Хабаровский и Краснодарский края.
Значительный спад ИФОПП (от 0,85 до 0,80)
Владимирская, Тверская, Сахалинская, Псковская, Воронежская, Курганская, Калининградская, Костромская, Московская и Тамбовская области. Республики: Мордовия, Марий Эл, Дагестан, Чувашия и Кабардино-Балкария.
Глубокий спад ИФОПП (менее 0,80)
Москва и Санкт-Петербург. Ярославская, Амурская, Брянская, Тульская, Рязанская, Пензенская и Астраханская области. Республики: Тува, Ингушетия, Калмыкия, Адыгея и Алтай. Еврейская АО. Корякский, Эвенкийский и Агинский Бурятский АО.

Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

Среди основных закономерностей можно указать относительно невысокий спад промышленного производства в большинстве северных (добывающих) и металлургических регионах с экспортной ориентацией экономики, "пятно" глубокого промышленного спада на Северном Кавказе, находящегося в зоне политической напряженности, а также в депрессивных текстильно-машиностроительных и "оборонных" регионах.

Омская область в рейтингах регионов России. Первый в России рейтинг инвестиционной привлекательности регионов журнала "Эксперт" (1996 г., № 47) был составлен с целью не только выявления "аутсайдеров" инвестиционного процесса, но и для определения приоритетов экономического развития каждого из 89 субъектов Федерации. Инвестиционная привлекательность, т.е. благоприятность инвестиционного климата, оценивалась по данным Госкомстата РФ за 1994-96 г.г., а также анализа около тысячи нормативных актов, регулирующих инвестиционную деятельность в субъектах Российской Федерации.

Инвестиционный климат включает в себя две такие категории как объективные возможности региона - инвестиционный потенциал, и условия действия инвестора - инвестиционный риск.

Инвестиционный потенциал включает в себя следующие составляющие (в скобках дан рейтинг Омской области по каждому параметру - с 1-го по 89-е место):

- средневзвешенная обеспеченность балансовыми запасами основных видов природных ресурсов, т.е. ресурсно-сырьевая составляющая (69 место).
- производственная, подразумевающая под собой совокупный результат хозяйственной деятельности в регионе (20 место)²².
- потребительская, т.е. совокупная покупательная способность населения региона (25 место).
- инфраструктурная составляющая: экономико-географическое положение региона и его инфраструктурная обустроенность (61 место).
- институциональная, т.е. степень развития основных институтов рыночной экономики (27 место).
- инновационная, характеризующая уровень внедрения достижений научно-технического прогресса в регионе (34 место).
- интеллектуальная составляющая характеризует образовательный уровень насе-

²² По этому показателю у Омской области наиболее высокий результат, что делает регион привлекательным для "недорогих" инвестиционных проектов, нацеленных не на "подъем" производства в целом, а на его развитие и инновационную деятельность.

ления (56 место).

По совокупности этих показателей Омская область занимает 49-е место. Аналогичным образом в рейтинге обозначены и виды **инвестиционных рисков**:

- экономический риск, характеризующий тенденции в экономическом развитии региона (44 место).
- поляризацию политических симпатий населения по результатам последних парламентских выборов показывает величина политического риска (57 место).
- социальный риск - это уровень социальной напряженности (11 место).
- уровень загрязнения окружающей среды - экологический риск (64 место).
- и, наконец, криминальный, показывающий уровень преступности в регионе с учетом тяжести преступлений (36 место).

По итоговым оценкам - 37 место в сводном рейтинге характеризует Омскую область как регион с умеренным уровнем инвестиционного риска. Это чрезвычайно важно для развития инвестиционной активности, т.к. процесс снижения риска гораздо более продолжителен и трудоемок, чем повышение инвестиционного потенциала. Кроме того, по данным рейтинга Омская область входит в число "переинвестированных" регионов относительно своего инвестиционного потенциала, что говорит о возможном "обвале" инвестиционных поступлений.

Очень сложная ситуация в Омской области сложилась в сфере развития региональной инфраструктуры и сравнительно низкого образовательного (но не интеллектуального) уровня населения. Наибольшую опасность в Омской области представляют экономический, политический и экологический риски.

Второй рейтинг регионов был представлен еженедельником "Деловой экспресс" (№ 15 от 22.04.97 г.). Этот рейтинг также составлен по данным Госкомстата РФ. Все субъекты Федерации оцениваются в рамках своих экономических районов, а не в масштабах России. Экономическое состояние региона характеризуется следующими показателями (в скобках указан рейтинг Омской области по каждому параметру с 1-го по 9-е место):

- объем промышленного производства (январь-февраль 1997 г.) - 4 место;
- финансовые результаты деятельности предприятий промышленности в январе 1997 г. - 3 место;
- иностранные инвестиции в 1996 г. - 6 место.

Уровень второго показателя по Омской области выше среднего по Западно-Сибирскому экономическому району. Можно оспаривать методику составления рейтингов в целом, или конкретные результаты, однако именно эти рейтинги наиболее активно используются российскими и зарубежными инвесторами при принятии инвестиционных решений.

Омские эмитенты в ТОП-200. В опубликованном журналом "Эксперт" (№ 33, 1996 г.) рейтинге российских предприятий "ТОП-200" представлены четыре омских предприятия:

ОАО "Омскэнерго" вошло в рейтинг тридцати наиболее недооцененных инвесторами компаний России, заняв среди них 8 место, кроме того, в рейтинге 200 крупнейших компаний России по рыночной стоимости (капитализации), составленном на 01.07.96 г., предприятие заняло 108 место.

ОАО "Омский НПЗ" занял в рейтинге 200 крупнейших компаний России по рыночной стоимости (капитализации) 33 место, а также 6 место среди 25 крупнейших в России нефтедобывающих и нефтеперерабатывающих предприятий.

ОАО "Омский каучук" и ОАО "Омкшина" заняли соответственно 128 и 152 места в рейтинге 200 крупнейших компаний России по объему реализации продукции.

Метод получения обобщенного показателя, характеризующего темп развития экономики региона, был следующим: по сводным показателям каждого раздела (динамика промышленности, доходов населения, торговли, банковской системы) с равными весами подсчитывался средний балл. Баллы затем ранжировались по степени убывания. Полученный ряд и определял ранговое место региона по динамике развития экономики. Напомним, что ранжирование является методом сопоставления, то есть полученные ранговые баллы отражают сопоставление регионов России между собой.

Использование рейтинговых оценок. В странах с рыночной экономикой имеются не только специальные организации, изучающие рынок, но и соответствующие методики по изучению спроса на различные виды товаров и услуг. Сама рыночная экономика не может существовать без определения спроса на производимую продукцию, т.к. только он позволяет решить вопрос о целесообразности начала производства.

Практика выполненных маркетинговых исследований показывает невозможность применения стандартных западных методик в наших специфических условиях. Предприниматель должен самостоятельно или с привлечением специалистов исследовать рынок на предмет его емкости, специфических требований к предполагаемой к выпуску продукции (услугам), наличие конкурентов, уровень производимой ими продукции и цены на нее.

Существуют различные источники информации о потенциальных поставщиках необходимых видов сырья, материалов и т.п. Имеются возможности найти организацию, которая будет способна провести необходимые маркетинговые исследования и выдать приемлемые рекомендации. Ответ на эти вопросы получить каждый предприниматель при разработке собственного бизнес-плана и инвестиционного проекта. Без него невозможно обеспечить финансирование проекта со стороны любого коммерческого банка или региональной администрации.

В ходе процесса приватизации на основе существовавших баз материально-технического снабжения сформировались акционерные общества, частично или полностью сохранившие прежние функции. В этих организациях имеются специалисты по материально-техническому снабжению, знающие возможности конкретных предприятий - поставщиков необходимых материалов.

В основании оценки рынка потребительских товаров лежит всесторонний анализ населения - его численности и структуры, уровня доходов и потребительских предпочтений, национальных особенностей. Необходима информация по сравнительной оценке потребительских качеств товара по сравнению с конкурирующими или замещающими товарами, учет сезонности спроса, уровень подготовленности торговой сети для реализации товара, наличие или отсутствие сервисной сети по обслуживанию его в процессе эксплуатации.

В современных условиях функционирования экономики РФ принципиальным вопросом в ходе маркетинговых исследований является оценка платежеспособности клиентуры и ее надежности в финансовом отношении. Методика маркетинговых исследований обычно модифицируется применительно к масштабу рынка. При этом экономико-географические исследования рынка преимущественно ориентируются на потребительские товары, что разумеется не исключает изучение спроса на товары промышленного и строительного применения.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Покажите значение рейтинговых оценок при определении инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации.
2. Прокомментируйте, что общего и что различного в описанных в параграфе экономических рейтингах.
3. Охарактеризуйте инвестиционный рейтинг Омской области с точки зрения его сильных и слабых сторон.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Косалс Л.Я., Рывкина Р.В. Социология перехода к рынку в России. - М.: Эдиториал УРСС, 1998.
2. Регионоведение: Учебник для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998.
3. Регионы России // CD-ROM – М.: Гарант-парк, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Указ Президента РФ от 12.11.1997 г. № 1212 "О создании условий для проведения заемных операций на внутреннем и внешнем рынке капитала". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 17.06.1997 г. № 256-п "О Концепции развития регионального рынка ценных бумаг в Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 13.01.1998 г. № 008/1-п "О состоянии и мерах по улучшению инвестиционного климата и повышению эффективности госкапвложений в Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

Глава IV. Отраслевая структура экономики Омской области

§ 1. МАШИНОСТРОЕНИЕ И МЕТАЛЛООБРАБОТКА

Машиностроение и металлообработка относятся к числу важнейших отраслей, уровень развития которых определяет возможности государства использовать мировой научно-технический прогресс, самостоятельно обеспечивать обороноспособность и многое другое. В настоящее время машиностроение и металлообрабатывающая промышленность России находится в очень сложном положении. Она была наиболее милитаризованной отраслью и, потеряв военные заказы, осталась без рынка сбыта.

Эта отрасль встречает нарастающую конкуренцию на внутреннем рынке со стороны импорта и на внешних рынках со стороны товаропроизводителей из других стран. Например, почти полностью свернуто производство российской электроники за счет массового ввоза из-за рубежа компьютеров, миникалькуляторов, телевизоров²³ и т.д.

Резко сократился платежеспособный спрос на продукцию сельхозмашиностроения, на станки и новое оборудование. Отсутствие капиталовложений приводит к быстрому старению основных фондов. В результате отрасль постепенно теряет технологический уровень и кадры.

Вместе с тем, Россия имеет предпосылки для успешного развития тяжелого и авиакосмического машиностроения, морского судостроения, производства многих видов строительной и транспортной техники. На мировом рынке существует ниша для российской военной техники и оборудования. Нельзя сбрасывать со счетов и высокий уровень развития материаловедения в стране, передовой опыт проектирования, наличие в отрасли высококвалифицированных кадров и некоторых видов уникального оборудования по обработке металла и других конструкционных материалов, емкий внутренний рынок, который приспособлен к эксплуатации российской техники, простой и относительно дешевой. Сегодня борьба на рынке продукции машиностроения особенно остра и от ее исхода во многом зависит место Российской Федерации в мировой экономической системе.

Машиностроение широко представлено во всех экономических районах страны и практически во всех субъектах РФ. Наиболее высоким уровнем развития машиностроения выделяются Центральный, Поволжский и Уральский районы. В первых двух экономических районах представлены авиакосмическая, автомобильная отрасли, станкостроение, инструментальная, приборостроение и электроника. Урал специализируется на развитии тяжелого машиностроения.

Факторы размещения предприятий отрасли по территории страны достаточно многообразны. В отрасли есть предприятия, которые тесно связаны технологически между собой. По такому принципу работают, например, заводы по производству средств транспорта. В то же время существуют узко специализированные предприятия, например, по производству поршневых колец. При этом во многих случаях в машиностроении сохраняется монопольное производство отдельных видов машин и механизмов на одном предприятии на всю страну. Например, зерноуборочные комбайны производят только три завода, картофелеуборочные машины - Рязанский завод сельхозмашин, тяжелые мотоциклы - Ирбитский завод и т.п.

Машиностроение в Омской области. Лицо экономики Омской области определяет промышленность. Более 90% промышленного производства сосредоточено в областном центре - г. Омске. Отдельные предприятия выпускают продукцию, конку-

²³ В январе-октябре 1998 г. по данным Облкомстата в Омской области было произведено 55 телевизоров.

рентоспособную на мировом рынке. Три четверти основных фондов приходится на оборонную промышленность, представленную крупными машиностроительными предприятиями с развитым комплексом НИИ и КБ.

Однако, несмотря на мощный промышленный потенциал, в Омской области усиливается экономический спад. Его основной причиной стало нарушение сложившихся экономических связей из-за высокой зависимости воспроизводственных процессов от межрегиональных и межгосударственных поставок материалов, машин и оборудования. Сложности в экономике (включая спад производства) существенно сократили источники доходов местных бюджетов и, соответственно, уменьшили возможность влияния региональных органов государственного управления на развитие ситуации.

Выпуск основных видов продукции машиностроения в Омской области.

	январь-май 1998 г.	в % к янва- рю-маю 1997 г.	январь-май 1997 г. в % к 1996 г.
Тракторное и сельскохозяйственное машиностроение			
Тракторы, шт.	128	84,8	255,4
Трансмиссии тракторные, шт.	663	116,5	71,5
Тракторные запчасти, шт.	61054	181,6	141,4
Мотоблоки и мотокультиваторы, шт.	1460	74,6	48,0
Культиваторы тракторные, шт.	97	59,9	99,5
Строительно-дорожное и коммунальное машиностроение			
Экскаваторы, шт.	244	137,9	61,6
Подъемно-транспортное машиностроение			
Транспортеры, шт.	134	45,9	251,7
Приборостроение			
Счетчики газовые, шт.	1920	369,9	33,8
Счетчики электрические однофазные, шт.	-	-	166,4
Счетчики электрические трехфазные, шт.	2000	200,0	62,7
Промышленность средств связи			
Телевизоры, шт.	53	17,6	9,8
Магнитофоны, шт.	-	-	51,6
Производство химического, полимерного и нефтяного машиностроения			
Оборудование нефтегазоперерабатывающее, млн. руб.	6430	80,6	79,6
Химическое оборудование и запасные части к нему, млн. руб.	1676	79,8	84,8
Машиностроение для легкой, пищевой промышленности и производство бытовых приборов			
Машины стиральные, шт.	63653	114,8	129,0
Газовые плиты, тыс. шт.	18	149,2	63,6

Источник: Социально-экономическое положение Омской области за январь-май 1998 года. - Омск: Облкомстат, 1998. - с.17-18.

О проблемах омского ВПК сказано уже немало. В перспективном развитии отрасли выделяются два направления. Во-первых, использование высоких технологий для модернизации и развития других отраслей промышленности, переориентация на выпуск гражданской машиностроительной продукции. Это направление уже сегодня реализуется в рамках целевой конверсионной программы "СибВПКнефтегаз".

Развитие второго направления основано на том, что продукция расположенного в Омской области ВПК, несмотря на сложности и противоречия конверсии, продолжает пользоваться спросом на мировом рынке вооружений. В результате действий Администрации Омской области и руководства предприятий, направленных на продвижение продукции на внешний рынок, доля этих отраслей в структуре экспорта имеет устойчивую тенденцию роста:

1994 г. - 1,3%,

1995 г. - 4,0%,

1996 г. - 18,0%,

1997 г. - 12,6%.

Экспорт машиностроительной продукции в целом по России составил в 1997 году 9%.

У предприятий машиностроительного комплекса, даже с учетом их тяжелой экономической ситуации, есть и свои внутренние резервы. Необходимы квалифицированные маркетинговые исследования и согласованные усилия по продвижению на внешний рынок конкурентоспособной продукции. Например, разработки омского ПО "Полет" - ракеты-носителя легкого класса "Космос", не имеющего аналогов в России (имеет один из самых высоких показателей надежности в мире - 740 запусков, из которых 94,7% - успешные). Производственные возможности выпуска составляют 40-50 единиц в год.

До перестройки на оборонных предприятиях Омской области было занято около 200 тысяч работающих, а вместе с членами их семей эта цифра достигала полумиллиона человек – четвертая часть всего населения Омской области. Можно добавить, что до 1990 года в область завозилось на миллиард рублей (в старых ценах) товаров народного потребления, не производившихся на омских предприятиях.

Сохранение производственного и кадрового потенциала предприятий в условиях конверсии обходится недешево, причем федеральное правительство практически самоустранилось от решения проблемы, делегировав затраты на конверсию в регионы. По оценкам Экономического комитета Администрации Омской области меры поддержки оборонных предприятий во всех формах в 1997 году обошлись бюджету области в 500 млрд. рублей. Ясно, что такое бремя является чрезмерным для областного бюджета, поэтому идет активный поиск дополнительных источников финансирования региональных целевых программ.

Большие надежды связываются с реализацией совместного с корпорацией "Вольво" проекта по производству современных автобусов общественного пользования. Меморандум о сотрудничестве и совместной деятельности между Администрацией Омской области и группой компаний "Вольво", подписанный в Швеции в декабре 1997 года, не исчерпывается организацией сборки продукции на уровне "отверточных технологий" на базе производственного объединения "Иртыш".

После визита в Омск представители "Вольво" признали, что даже по шведским меркам Омская область располагает развитой инфраструктурой, стабильной социальной базой и действенным управленческим аппаратом. Помимо согласия на размещение в перспективе производства комплектующих к автобусам на омских предприятиях с созданием новых рабочих мест, шведская сторона проявляет активный интерес к сотрудничеству в сферах науки и наукоемких технологий.

В принципе можно говорить о стабилизации экономических показателей промышленных предприятий в Омской области. Так, по данным облкомстата уже на протяжении нескольких лет предприятия машиностроения заканчивают год с балансовой прибылью. При этом промышленные предприятия по-прежнему остаются основными должниками бюджета и внебюджетных фондов (машиностроение – 27% и 18%).

Основная причина такого положения скрыта в дебиторских долгах предприятий военно-промышленного комплекса, составивших в 1998 г. почти 70% задолженности машиностроения, в том числе по госзаказу – почти 17%. Средняя заработная плата на предприятиях машиностроения и металлообработки Омской области в 1998 году составила 834 рубля в месяц, хотя машиностроительные предприятия и обеспечили 27%

всей задолженности по заработной плате на территории Омской области.

В 1998 году основные поступления валютных инвестиций в экономику Омской области из-за рубежа направлялись на предприятия промышленности (98%). Наиболее активно инвестировали омскую промышленность предпринимательские круги Франции (43,5% поступлений), Германии (42,7%) и Австрии (11,8%). В рублевой части вложения иностранного капитала за первые 9 месяцев 1998 года составили 116,8 млн. руб., все они поступили от иностранных инвесторов²⁴.

Изъятия иностранных инвестиций, несмотря на августовский кризис, не произошло. Взнос кипрского партнера в сумме 116,4 млн. рублей в уставный фонд совместного предприятия по производству бытовых холодильников и морозильников, созданного на базе ОАО "Омский агрегатный завод" в 3 квартале 1998 года, определил динамику и структуру иностранных инвестиций в промышленность Омской области.

Развитие экономических процессов в промышленности носит сложный и противоречивый характер. Существенно изменилась отраслевая структура промышленного производства. Так, объем производства в 1996 г. к уровню 1990 г. составил 51,6%, а в машиностроении - 31,2%. В структуре промышленного производства доля машиностроения снизилась с 33,3% до 7,4%.

Сохраняется тенденция углубления диспропорций промышленного производства. Экономика Омской области стала зависимой от результатов деятельности только одного предприятия - Омского нефтеперерабатывающего завода, доля которого в общем объеме промышленности увеличилась с 17% в 1990 г. до 50% в 1995 г. На фоне значительного износа основных фондов промышленности (45,2%) и сокращения инвестиций существенно замедлился процесс реорганизации промышленного комплекса.

Анализ ситуации, сложившейся в экономике и на региональном рынке труда, свидетельствует о снижении доходов населения, нарастании негативных тенденций в сфере занятости и росте социальной напряженности в обществе. На состояние занятости населения в Омской области влияют следующие основные факторы:

- финансовое состояние предприятий (убыточность, неплатежеспособность),
- низкая инвестиционная активность предприятий,
- многократная разница между минимальной и максимальной заработной платой и др.

Отсутствие денежных средств у предприятий вызывает социальную напряженность и увеличивает количество простаивающих предприятий. В основном простаивают предприятия машиностроения: МПО имени Баранова, завод "Сибирские приборы и системы", АООТ "Релеро", ПО "Иртыш", АООТ "Омский агрегатный завод", АООТ "Сатурн", ПО "Полет", завод имени Козицкого, завод имени борцов революции, ПО "Завод транспортного машиностроения".

На сегодняшний день доля скрытой безработицы достигает социально опасного уровня. Администрация Омской области принимает максимально возможные меры, обеспечивающие трудовую занятость граждан. Внедрение мероприятий по урегулированию взаимозачетов (векселей, казначейских обязательства, товарных зачетов) позволило замедлить рост сумм задолженностей. При активном содействии администрации приняты на Правительственном уровне:

- постановление Правительства РФ от 31 августа 1992 г. № 648 "О мерах по реализации Омской региональной программы конверсии ВПК";
- постановление Правительства РФ от 10 декабря 1992 г. № 953 "Об организации

²⁴ Юридические и физические лица, полностью владеющие или контролирующие не менее 10% акций или акционерного капитала предприятия, дающими право на участие в управлении.

производства универсально-пропашных тракторов класса 01.4 в Омском производственном объединении "Завод транспортного машиностроения имени Октябрьской революции";

- постановление Правительства РФ от 3 июня 1992 г. № 374 "О серийном производстве самолетов АН-74";
- постановление Правительства РФ от 30 мая 1993 г. № 506 "О переоборудовании самолетов АН-2 в самолет АН-3".

В целях развития промышленного потенциала Омской области было принято Постановление Главы Администрации области "О программе развития промышленного производства в 1996-2000 годах и концепции экономического развития на период до 2005 года", в которой намечены следующие направления:

- реализация первоочередных мер по стабилизации промышленного производства;
- структурная перестройка промышленности;
- конверсия и диверсификация оборонных производств;
- создание новых рабочих мест и подготовка (переподготовка) кадров;
- финансово-кредитная и налоговая политика и другие направления экономической политики.

Сдерживает реализацию основных направлений реформирования машиностроительной промышленности, утвержденных на уровне Правительства РФ, недостаточное и несвоевременное финансирование и кредитование. К сожалению, несмотря на принимаемые меры, Омская область пока не располагает необходимыми финансовыми ресурсами для самостоятельного проведения структурной перестройки промышленности и увеличения занятости населения.

Конверсия ВПК Омской области. В начале 90-х годов на оборонных предприятиях, образующих ядро машиностроительного комплекса Омской области, производилась почти четверть всей продукции ВПК Сибири. Рассматривая совокупность предприятий оборонного комплекса Омского региона как неотъемлемую часть народного хозяйства России, в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 10 апреля 1992 г. № 726-Р была разработана одной из первых в России региональная программа конверсии ВПК.

Омские оборонные предприятия машиностроительного комплекса обладают огромным научно-техническим и производственным потенциалами для выпуска различного оборудования, машин, механизмов, выполнения работ и оказания услуг в интересах практически всех отраслей народного хозяйства области. Принятая на правительственном уровне в 1992 году Омская региональная программа конверсии ВПК создала предпосылки для ряда позитивных сдвигов в машиностроении.

Перепрофилирование производственных мощностей на выпуск необходимых видов гражданской продукции и товаров народного потребления обеспечило освоение производства самолетов АН-74, пропашных тракторов, авиадвигателей ТВ7-117, новых средств связи, медицинской техники, оборудования для агропромышленного и топливно-энергетического комплексов, мотор-компрессоров для холодильной техники, криогенного, навигационного, гидравлического оборудования, автошин новых типоразмеров и конструкций, широкого спектра товаров народного потребления.

Оценивая итоги первого этапа конверсии (1994-95 гг.), следует отметить, что реализация Программы осуществлялась на фоне экономических реформ в отсутствие единой государственной промышленной политики при:

- сокращении производства военной техники без проведения подготовительной работы на местах;
- несоординированности региональных программ конверсии;

- отсутствии должной координации и кооперации предприятий ВПК;
- неудовлетворительном финансировании по утвержденным программам;
- ориентации на внутренний рынок потребления, обусловившей недостаточно высокий уровень осваиваемой продукции.

Вследствие указанных причин наблюдается:

- сокращение оборонного производства, не компенсируемое увеличением объемов гражданской продукции практически на всех предприятиях ВПК области;
- неполная реализация конверсионной продукции на внутренних рынках региона, которая не обладает достаточным уровнем конкурентоспособности для рынков зарубежных стран;
- отсутствие структурных изменений в промышленности.

1995 год стал переходным периодом в решении вопросов конверсии, связанных с рядом существенных изменений, как в общеэкономической ситуации, так и в положении предприятий оборонного комплекса. Изменение подходов нашло отражение в Омской региональной программе конверсии военно-промышленного комплекса на 1996-98 гг. (второй этап конверсии). В частности, программно-целевые мероприятия включают:

- бюджетное финансирование на возвратной основе (целевой кредит) конверсионных проектов;
- выделение бюджетных дотаций по фонду оплаты труда, на содержание объектов социальной инфраструктуры и частичное поддержание незагруженной части уникального оборудования;
- развитие смешанного кредитования конверсионных проектов с участием государства и частных инвесторов.

При решении вопросов финансирования предполагается концентрация государственных средств на реализации проектов, обеспечивающих импортозамещение и расширяющих экспортные возможности региона. Основной целью проводимой в Омской области конверсии стала активизация использования производственных мощностей, научно-технического и кадрового потенциалов оборонных предприятий. В ближайшее время предполагается решить следующие приоритетные задачи:

а) произвести изменения структуры промышленности, включая изменение ее организационно-правовых форм, для ускорения пути от разработки новых изделий до их постановки на производство и реализации готовой продукции;

б) сосредоточить усилия оборонных предприятий на создании наукоемких приборов, машин и оборудования для гражданских нужд, производстве товаров народного потребления при сохранении на минимально-достаточном уровне мобилизационных возможностей;

в) уделить особое внимание созданию и развитию производства конкурентоспособного импортозамещающего нефтепромышленного оборудования, систем приборов для топливно-энергетического комплекса;

г) продолжить работы по расширению номенклатуры выпуска новых видов медицинской техники.

Комплексная региональная Программа конверсии разрабатывалась в качестве единой основы взаимодействия промышленных предприятий, научных организаций, государственных областных структур и других участников. При выборе приоритетных направлений Программы учитывались следующие принципы:

1. Конверсионные процессы не должны требовать перепрофилирования предприятий и значительных изменений технологических процессов. Гражданское направление должно развиваться в сторону оптимизации производства родственного про-

филя.

2. По приоритетным направлениям должна происходить естественная интеграция вузовской, академической и отраслевой науки с промышленными предприятиями с учетом разнообразия форм собственности хозяйствующих субъектов.

3. Кредитование приоритетных направлений конверсии должно проводиться по эффективным инвестиционным проектам, носить целевой характер и сопровождаться жестким контролем за использованием выделенных средств.

4. Конверсия должна быть нацелена на изменение номенклатуры выпускаемой продукции в наиболее развитых отраслях оборонного комплекса и ориентироваться на объединение в целевые производственные комплексы с гражданскими предприятиями.

Поэтому при реализации программы конверсии предприятий ВПК Администрация Омской области в пределах своей компетенции:

- оказывает нормативно-правовую и финансовую поддержку конверсируемым предприятиям через систему субсидий, льготных кредитов и налоговых льгот;
- контролирует соблюдение норм социальной защиты работников конверсируемых предприятий;
- способствует привлечению внешних, в том числе и иностранных инвестиций в наиболее привлекательные конверсионные проекты.

Финансовое обеспечение конверсии происходит в соответствии с основными направлениями инвестиционной, бюджетной, налоговой, кредитной политики Российской Федерации и Омской области. Источниками обеспечения этого процесса являются средства федерального бюджета, бюджета области и местных бюджетов, средства государственных внебюджетных Фондов конверсии (федеральных и местных), кредиты банков и кредитных учреждений.

Средства федерального бюджета для обеспечения Программы конверсии выделяются конверсионным предприятиям на цели реконструкции в соответствии с действующим законодательством РФ. Средства бюджета области и местных бюджетов для обеспечения Программы конверсии выделяются конверсионным предприятиям в соответствии с действующими законодательствами РФ и Омской области. Предоставление конверсионным предприятиям налоговых льгот осуществляется в форме:

- освобождения от уплаты налогов отдельных категорий плательщиков в части, зачисляемой в бюджет области;
- понижения налоговых ставок в части, зачисляемой в бюджет области;
- налоговых кредитов (отсрочка взимания налогов).

Конверсируемые предприятия могут создавать специальные внебюджетные фонды для финансирования научно-исследовательских, опытно-конструкторских и проектных работ, а также для освоения новых видов продукции. Для финансирования на возвратной основе мероприятий по конверсии оборонных производств предприятия могут получать кредиты в российских и зарубежных банках, а также кредитных учреждениях.

К собственным источникам обеспечения Программы конверсии относятся: прибыль (в том числе полученная за счет продажи вооружения самими предприятиями), амортизационные отчисления, средства, привлеченные за счет выпуска акций (эмиссии ценных бумаг). В реализации Программы конверсии ВПК Омской области в качестве инвесторов могут участвовать российские и иностранные физические и юридические лица.

Механизм реализации подпрограммы информационно-технического обеспечения Программы включает создание автоматизированной системы управления процессом

(АРМ "Конверсия") и ведение информационных банков данных по направлениям:

- "Законодательная база конверсии",
- "Научно-технический и технологический потенциал омских оборонных предприятий",
- "Кадровый потенциал омских оборонных предприятий",
- "Потребности регионального, федерального и мирового рынков в продукции конверсируемых предприятий" и т.д.

Для управления, контроля и координации работ по Программе конверсии ВПК создается Администрация Программы, которая состоит из представительного органа Координационного Совета Программы, исполнительного органа Дирекции Программы и финансового органа - Фонда структурной перестройки и конверсии.

Программа "СибВПКнефтегаз". Для нефтегазодобывающей промышленности Сибири характерен усугубляющийся износ большей части основных фондов, прежде всего бурового и добывающего оборудования. Из-за отсутствия технических средств сегодня простаивает более 20 тысяч нефтяных скважин, а на действующих скважинах не обеспечиваются требуемые режимы эксплуатации.

Как правило, отечественное нефтепромысловое оборудование по техническому уровню и качеству изготовления значительно уступает зарубежному. Дефицит оборудования и отсутствие конкуренции приводило к появлению на нефтяных промыслах оборудования низкой надежности и высокой трудоемкости в обслуживании. Значительно сократились работы по вводу новых месторождений, в 3 раза уменьшилось поисково-разведочное бурение, прирост новых запасов - в 10 раз. Добыча нефти в Сибири по сравнению с 1988 годом сократилась в 1995 году в 2 раза.

В этой связи Минтопэнерго России, Госкомоборонпром России и Роскоммаш России поставили задачу перейти на отечественное оборудование с использованием потенциала конверсионных предприятий ВПК России. Для сибирских предприятий оборонного комплекса появилась реальная возможность долговременной загрузки мощностей на приоритетном направлении производства оборудования, систем и приборов для нефтегазодобычи.

В конце 1997 года Законодательное Собрание Омской области, а затем Координационный Совет по промышленной политике и конверсии межрегиональной ассоциации "Сибирское соглашение" на основании представленных рабочих материалов официально сформулировали задачу полномасштабной разработки и принятия целевой Программы производства импортозамещающего оборудования для нефтегазодобычи в условиях Сибири.

Межрегиональная целевая программа "Создание и развитие производства конкурентоспособного импортозамещающего нефтепромыслового оборудования, систем и приборов для нефтегазодобычи и сопутствующих процессов на базе конверсионных предприятий ВПК на 1996-2000 годы" разработана в соответствии со следующими федеральными и региональными документами:

- постановлением Правительства РФ от 6 декабря 1993 г. № 1265 "О федеральной программе "Топливо и энергия";
- постановлением Правительства РФ от 26 декабря 1995 г. № 1274 "О федеральной программе конверсии оборонной промышленности на 1995-97 гг.";
- решением Координационного Совета по промышленной политике и конверсии Межрегиональной ассоциации "Сибирское соглашение" "О подготовке целевой программы создания и развития производства конкурентоспособного нефтепромыслового оборудования" от 23 ноября 1995 года;
- постановлением Законодательного собрания Омской области "О развитии

нефтяного машиностроения на предприятиях промышленного комплекса Омской области" от 3 ноября 1995 года № 150;

- соглашением о сотрудничестве между Администрацией Омской области и АООТ "Нефтяная компания "ЮКОС" от 5 декабря 1995 года.

Принимая во внимание целевую направленность, комплексность, важность осуществляемых мероприятий было принято решение о выделении раздела по созданию и производству импортозамещающего нефтепромышленного оборудования из состава конверсионной Программы и представлении данного направления в виде самостоятельного блока (Программы). Программа утверждена постановлением Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 10.07.96 г. № 348-п и постановлением Законодательного Собрания Омской области от 11.07.96 г. № 152 и принята к финансированию в части средств, предусмотренных к выделению из бюджета области.

Эта программа содержит комплекс мероприятий, направленных на решение проблемы импортозамещения, производство конкурентоспособного нефтепромышленного оборудования, обеспечение занятости и создание дополнительных рабочих мест в Сибири. Осуществляется она научно-исследовательскими организациями, конструкторскими бюро, заводами, объединениями ВПК и других отраслей Омской области с участием предприятий Тюменской, Новосибирской, Томской и других областей, входящих в состав межрегиональной ассоциации "Сибирское соглашение".

Особенностью программы является ее целевая направленность на формирование на базе конверсионных предприятий ВПК новой отрасли нефтегазового машиностроения в Сибири. Научно-техническое и технологическое обеспечения Программы предусматривают решение вопросов конкурентоспособности создаваемого оборудования, систем и приборов на основе освоения международных стандартов API, ISO и других по конструкции и производству нефтепромышленного оборудования. Выполнение программы позволит за счет оснащения нефтегазодобывающих объектов высококачественным технологическим оборудованием увеличить объемы и снизить издержки нефтегазодобычи в Сибири.

Как региональная составляющая программа интегрируется с подпрограммой развития производства оборудования для топливно-энергетического комплекса (1995-2000 гг.) "Федеральной целевой программы конверсии оборонной промышленности на 1995-97 гг." (постановление Правительства РФ от 25 декабря 1995 г. № 1274). Программа также входит составной частью в "Федеральную целевую программу социально-экономического развития Сибири на 1997-2005 гг." (Указ Президента РФ от 19 мая 1996 г. № 737).

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Выделите основные проблемы развития машиностроительных отраслей промышленности в Российской Федерации.
2. Охарактеризуйте основные направления реформирования машиностроительного комплекса в Омской области.
3. Перечислите меры, предпринимаемые Администрацией Омской области по выводу предприятий машиностроительного комплекса из кризиса.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Регионоведение: Учебник для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998.
2. Региональная экономика: Учебник для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998.
3. Регионы России // CD-ROM – М.: Гарант-парк, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Постановление Правительства РФ от 31.03.1997 г. № 360 "Об утверждении программы Правительства РФ "Структурная перестройка и экономический рост в 1997-2000 годах". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 20.03.1998 г. № 2318-II ГД "О преодолении кризиса в экономике Российской Федерации и о стратегии экономической безопасности государства". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 17.11.1995 г. № 585-п "Об утверждении Программы создания и развития инжиниринг-сети Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 2. СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЕ ПРОИЗВОДСТВО

Управление сельским хозяйством. Сельское хозяйство (агропромышленный комплекс) призвано обеспечивать потребительский рынок продовольствием и сырьем для промышленного производства. Как отрасль экономики оно включает производство сельскохозяйственной продукции, ее заготовку (закупку) и переработку. Конституция РФ относит основные вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами – базы сельскохозяйственного производства к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72).

Правительство РФ решает вопросы организации управления сельскохозяйственными предприятиями, отнесенными к федеральной собственности, устанавливает меры материально-ресурсного стимулирования производителей зерна, определяет государственного заказчика по закупке и поставкам зерна в федеральный фонд, а также порядок выдачи и аннулирования лицензий на осуществление закупок, хранения, переработки зерна и торговли зерном, распоряжается федеральным фондом зерна и т.д.

Органы исполнительной власти субъектов РФ обладают широкими полномочиями по управлению сельским хозяйством: разрабатывают и выполняют региональные программы повышения плодородия почв, руководят ветеринарной службой, ведут земельный кадастр, оказывают содействие сельскохозяйственным производителям и т.п. Вместе с тем существует и специальная система органов отраслевого государственного управления сельским хозяйством.

Центральное место в системе специальных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление отраслями сельскохозяйственного производства, является **Министерство сельского хозяйства и продовольствия РФ**. Минсельхозпрод России – федеральный орган исполнительной власти, проводящий государственную политику и осуществляющий управление в агропромышленном комплексе, включая рыбное хозяйство, мукомольно-крупяную, комбикормовую, хлебопекарную, макаронную промышленность и элеваторы. Он несет ответственность за продовольственное обеспечение страны.

Минсельхозпрод дает разрешения на импорт химических средств защиты растений; организует экономическое и научно-техническое сотрудничество с зарубежными странами; размещает государственный заказ на производство сельскохозяйственной техники; оказывает содействие органам исполнительной власти субъектов РФ в организации рационального использования земельных, лесных, водных и других природных ресурсов. Минсельхозпрод осуществляет функции государственного заказ-

чика по закупкам и поставкам продукции в продовольственные фонды для федеральных государственных нужд.

Минсельхозпрод России является специально уполномоченным органом по охране и регулированию использования животного мира. Его функции в этой сфере реализуются через **Департамент по охране и рациональному использованию охотничьих ресурсов** и его территориальные органы. Министерство осуществляет государственное управление охотничьим хозяйством, контроль за его ведением, надзор за соблюдением правил охоты, выдает удостоверения на право охоты и разрешения (лицензии) на добычу охотничьих животных.

В целях создания условий для развития продовольственного рынка Правительством РФ 3 октября 1994 года была образована **Федеральная продовольственная корпорация** при Минсельхозпрод России. Ее главные задачи: развитие и государственное регулирование продовольственного рынка в интересах товаропроизводителей, удовлетворение спроса населения на продовольствие и промышленности на сельскохозяйственное сырье. Корпорация выполняет функции государственного заказчика по закупкам сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Она призвана осуществлять государственную поддержку сельскохозяйственных производителей, обеспечивать функционирование оптовых продовольственных рынков, осуществлять экспортно-импортные операции на продовольственном рынке.

Департамент ветеринарии Минсельхозпрода РФ организует деятельность **Ветеринарной службы РФ** по предупреждению болезней животных, осуществлению контроля за производством безопасных в ветеринарном отношении продуктов животноводства и обеспечению защиты населения от болезней, общих для человека и животных. В его систему входят научно-исследовательские ветеринарные институты, ветеринарные лаборатории, противозпизоотические отряды и экспедиции, зональные управления государственного ветеринарного надзора на государственной границе и транспорте, службы ветеринарного контроля на предприятиях по переработке и хранению животноводческой продукции. Департамент ветеринарии:

- реализует федеральные целевые программы по ликвидации карантинных и особо опасных болезней животных;
- осуществляет контроль за соблюдением ветеринарного законодательства;
- охраняет территорию РФ от заноса заразных болезней животных из иностранных государств;
- определяет перечень карантинных и особо опасных болезней;
- дает обязательные указания об убою или уничтожении животных в случае заболевания;
- приостанавливает эксплуатацию животноводческих объектов, предприятий мясной и молочной промышленности в случае выявления заразных болезней животных и т.п.

Департамент ветеринарии возглавляет начальник, который является Главным государственным ветеринарным инспектором России.

В составе Минсельхозпрода России действует **Департамент животноводств и племенного дела**, на который возложены функции государственного органа по управлению племенным животноводством. В субъектах РФ создаются органы по управлению племенным животноводством, которые осуществляют лицензирование племенной деятельности.

Государственный контроль в сельском хозяйстве осуществляют специализированные контрольные органы. **Государственная хлебная инспекция при Правительстве РФ** (Росгосхлебинспекция) включает в себя: федеральную лабораторию,

региональные, хлебоинспекционные пункты в морских и речных портах, на железнодорожных пограничных станциях (территориальные подразделения) и осуществляет контроль:

- за качеством и сохранностью, рациональным использованием и безопасностью зерна и продуктов его переработки;
- за соблюдением норм выхода и качеством продукции из зерна федерального и региональных фондов зерна и государственного резерва;
- за соблюдением стандартов на зерно и продукты его переработки;
- за обеспечением хлебоприемными и зерноперерабатывающими предприятиями порядка размещения, переработки и реализации зерна;
- за правильностью определения качества зерна и расчетов за него с товаропроизводителями;
- за ведением учета зерна и продуктов его переработки;
- за качеством комбикормов и сырья для их производства.

Возглавляет инспекцию Главный государственный хлебный инспектор РФ. Инспекция проводит лицензирование деятельности по закупке, переработке, хранению и реализации зерна и продуктов его переработки; решает спорные вопросы по качеству зерна внутри страны и при внешнеторговых операциях; проводит государственное инспектирование качества зерна при отгрузке; разрабатывает нормативные акты и правила; утверждает формы сертификатов качества зернопродуктов. Должностные лица инспекции вправе:

- проверять объекты независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности;
- отбирать пробы зерна и продуктов его переработки;
- давать предписания о направлении зерна для дополнительных исследований, а также об устранении нарушений;
- запрещать реализацию зерна и продуктов его переработки, не отвечающих стандартам по качеству;
- запрещать или приостанавливать отгрузку зерна и продуктов его переработки, не отвечающих по качеству условиям контрактов;
- приостанавливать действие лицензий или аннулировать их.

Государственный ветеринарный надзор – орган контроля за соблюдением юридическими лицами, независимо от их подчиненности и форм собственности, а также гражданами (включая иностранцев) планов противоэпидемических мероприятий; ветеринарных правил при производстве, переработке, хранении и реализации продуктов животноводства. Функции и полномочия государственного ветеринарного надзора осуществляют:

- Государственная ветеринарная служба;
- Департамент ветеринарии Минсельхозпрода России;
- управления ветеринарии в субъектах РФ, районах и городах;
- ветеринарные врачи и т.д.

В числе методов ветеринарного надзора проверки поднадзорных объектов (например, мясокомбинатов, молокозаводов) – ветеринарно-санитарная аттестация производства, лицензирование ввоза и вывоза возбудителей инфекционных болезней и т.п. Должностные лица Государственной ветеринарной службы вправе:

- предъявлять требования о проведении противоэпидемиологических и ветеринарно-санитарных мероприятий;
- приостанавливать или запрещать производство и реализацию продуктов живот-

- новодства;
- налагать административные взыскания на нарушителей ветеринарного законодательства;
- принимать решения об отчуждении продуктов животноводства (или их изъятии) при ликвидации очагов опасных болезней животных и т.д.

При осуществлении государственного контроля в сельском хозяйстве должностные лица используют средства, закрепленные Кодексом РФ об административных правонарушениях (например, в области государственного ветеринарного надзора, борьбы с правами сельскохозяйственных культур и др.).

Предприятия и организации в сельском хозяйстве. В настоящее время агропромышленный комплекс не представляет собой органически единое целое. В его составе функционирует множество организационных форм коллективного и индивидуального производства: частично сохранились колхозы и совхозы, причем многие из них приватизированы; создаются региональные (территориальные) ассоциации; крестьянские (фермерские) хозяйства, арендные, акционерные и совместные сельхозпредприятия; разные варианты коллективного огородничества и садоводства, подсобных сельских хозяйств предприятий; можно обнаружить акционерные общества открытого типа, товарищества с ограниченной ответственностью и т.д.

Не все эти организационные формы пока упорядочены. Наиболее урегулирована деятельность **сельскохозяйственных кооперативов**, создаваемых товаропроизводителями на основе добровольного членства. Их организационной формой являются производственные или потребительские кооперативы. Правовой статус сельскохозяйственных кооперативов определяется федеральным законом от 8 декабря 1995 г. "О сельскохозяйственной кооперации".

Производственный кооператив – сельскохозяйственная артель, рыболовецкая артель и кооперативное хозяйство. Коопхоз создается главами крестьянских (фермерских) хозяйств или гражданами, ведущими личные подсобные хозяйства. Главная его цель – совместное производство, переработка, сбыт сельскохозяйственной, рыбной продукции (колхоз) или обработка земли и производство животноводческой продукции.

Потребительский кооператив по своим формам разнообразен: перерабатывающий, сбытовой (торговый), обслуживающий, снабженческий, садоводческий, огороднический, животноводческий, кредитный, страховой и т.д. Так, перерабатывающий кооператив занимается переработкой сельскохозяйственной продукции (производство мясных, рыбных и молочных продуктов, хлебобулочных изделий, овощных и плодово-ягодных продуктов и т.п.), сбытовой кооператив - осуществляет продажу продукции, ее хранение, сортировку, сушку, фасовку, транспортировку и т.п.

Оптовые продовольственные рынки являются предприятиями в любых организационно-правовых формах, создаваемыми с целью предоставления непосредственным производителям необходимых условий для сбыта сельскохозяйственной продукции, снабжения продовольственными товарами предприятий торговли и общественного питания, а также сырьем пищевых и перерабатывающих предприятий.

Состояние сельского хозяйства. Сельское хозяйство Российской Федерации подразделяется на две взаимосвязанные подотрасли - растениеводство и животноводство. Считается, что примерно $\frac{1}{3}$ органического вещества, создаваемого в растениеводстве, непосредственного потребляется человеком - зерно, семена, волокно, клубни. Оставшаяся часть растительной массы используется в животноводстве, которое ориентируется на естественные кормовые угодья.

В целом по России сегодня лишь 20% сельхозпредприятий работают рентабельно.

Примерно столько же предприятий неплатежеспособны. Остальные 60% балансируют на грани платежеспособности из-за долгов перед бюджетами разных уровней, пенсионным и другими фондами, которая составляла в 1998 г. по АПК 93,9 млрд. деноминированных рублей. При этом одно рабочее место на селе дает до восьми рабочих мест в других секторах экономики.

Сегодня достаточно много уже сделано для вывода агропромышленного комплекса в рынок. Сложилась система оптовых рынков, работает более 300 машинно-технологических станций, во многих регионах действуют информационно-консультационные центры. С трудом, но все же начинает работать рыночная система кредитования села.

Одним из результатов проводимых преобразований стало резкое увеличение доли населения в производстве сельскохозяйственной продукции, которая в среднем по стране выросла с 23% в 1986-90 гг. до 34% в 1991-94 гг. при выраженных межрегиональных различиях. Невысокая доля личного подсобного хозяйства сложилась для северных регионов с неблагоприятными агроклиматическими условиями и для основных сельскохозяйственных регионов (Центральное Черноземье, равнинные районы Северного Кавказа, юг Западной Сибири). Наиболее высока она в нечерноземных областях, республиках Северного Кавказа и южной Сибири.

Пригородные хозяйства в большей степени представляют собой предприятия, крестьяне там просто наемные работники. Население пригородов более мобильно: здесь много приезжих, существуют разные сферы приложения труда. Их отрыв от хозяйств глубинки столь велик, что даже стремительный кризис 90-х годов позволяет им держаться на плаву и снабжать города продукцией.

Производство основных видов сельскохозяйственной продукции в экономических районах РФ

Экономические районы	Производство (в % от РФ)			Справочно - доля в:	
	зерна	мяса	молока	площади сельхозугодий	численности населения
Северный	0,5	2,8	2,8	1,2	4,1
Северо-Западный	0,4	3,2	3,3	1,5	5,5
Центральный	9,9	13,8	16,1	9,5	20,3
Волго-Вятский	5,8	6,8	7,8	4,7	5,7
Центрально-Черноземный	11,7	8,9	8,4	6,3	5,3
Поволжский	18,4	14,1	13,7	18,7	11,3
Северо-Кавказский	21,8	14,4	11,0	11,5	11,8
Уральский	14,0	14,5	14,9	16,2	13,8
Западно-Сибирский	11,3	11,7	13,1	16,3	10,2
Восточно-Сибирский	5,0	6,1	5,6	10,8	6,2
Дальневосточный	1,1	3,2	2,6	3,0	5,3

Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

Сегодня в России достаточно успешно формируются механизмы самоорганизации агропромышленного комплекса. Для государства в условиях бюджетного дефицита естественным шагом стало привлечение банковских структур к финансированию посевных кампаний. Практически повсеместно действуют структуры, занимающиеся закупками сельхозпродукции, как при администрациях краев и областей, так и образованные через привлечение финансово-банковского капитала.

В 1997 году произошли изменения в финансировании сельского хозяйства. "СБС-АГРО" и "Альфа-банк" кредитовали АПК из фонда льготного страхования. Существующая схема кредитования агропромышленного комплекса достаточно хорошо зарекомендовала себя и в дальнейшем она получит дальнейшее развитие. В частности, продолжится работа по развитию фонда льготного кредитования АПК и созданного некоммерческого банковского партнерства, которое может стать мощным

рычагом по выработке правил игры на аграрном рынке.

В партнерство вошли 11 из 12 банков, обслуживающих в 1998 году фонд льготного кредитования. Здесь мы имеем дело с серьезным продвижением вперед, поскольку прежде было лишь два банка, разделивших между собой регионы, существовала своеобразная монополия кредиторов. Это гарантия того, что со временем банки смогут самостоятельно инвестировать в сельское хозяйство.

Причиной такого подхода является то, что государственное финансирование села сокращается год от года. Так, если в 1991 году агропромышленному комплексу было передано 19% расходной части бюджета, то в 1998 году - 1,87%, а к 2001 году этот показатель будет снижен до 0,33%.

Дальнейшее развитие получил лизинговый фонд, предназначенный для обеспечения новой техникой уборочной кампании. Однако без финансирования из бюджета и формирования рыночных механизмов распределения рассчитывать на него вряд ли стоит. Средств, отпущенных на сельское хозяйство из федерального бюджета крайне мало.

Поэтому приоритетными направлениями финансирования из центра в обозримом будущем станет племенное дело и элитное семеноводство. Перерабатывающая отрасль тоже должна получить инвестиции, но прежде этот сектор экономики нужно подготовить. Сегодня он имеет нецивилизованный характер и как монополист давит на сырьевую отрасль.

Агропромышленный комплекс Омской области. Омская область - крупный сельскохозяйственный район Западной Сибири. Сельское хозяйство области имеет многоотраслевую структуру с ведущей ролью животноводства. В области действуют 337 акционерных обществ, 5 сельскохозяйственных кооперативов, 33 колхоза и 19 совхозов. Функционируют 7656 крестьянских (фермерских) хозяйств, за которыми закреплено 581 тыс. га земли. Средний размер участка - 76 га.

Валовая продукция сельского хозяйства - 1981,8 млрд. руб. (2,30% от РФ, 13 место)

Площадь сельхозугодий - 3,15% от РФ	Производство основных видов сельскохозяйственной продукции (1995 г.)			
	продукция	ед. изм.	объем	% от РФ
Производство:				
Доля растениеводства - 34% (РФ - 40%)	зерно	тыс. т	2613,7	4,1
Доля животноводства - 66% (РФ - 60%)	овощи	тыс. т	168,9	1,5
Удельный вес населения в производстве:	картофель	тыс. т	530,9	1,3
всей продукции - 29,8% (РФ - 34,4%)	мясо	тыс. т	153,5	2,65
растениеводства - 29,1% (РФ - 31,3%)	молоко	тыс. т	1087,1	2,77
животноводства - 30,2% (РФ - 36,4%)	яйца	млн. шт.	529,5	1,57

Сельскохозяйственные угодья составляют 6562,4 тыс. га, из них 4247,1 тыс. га - пашни. Свойства омских земель способствуют интенсивному земледелию, что делает область одной из ведущих житниц России. Две трети сельскохозяйственных угодий находятся в степной и лесостепной зонах, где размещены основные промышленные центры, наибольшая плотность населения и благоприятные природно-климатические условия. Эти зоны являются базой мясной и молочной промышленности.

В области представлены практически все отрасли животноводства: скотоводство, свиноводство, овцеводство и птицеводство. Животноводство молочно-мясного направления развито в районах степной, южной и северной лесостепи. В районах степной зоны и южной лесостепи развито тонкорунное овцеводство. Омская область обеспечивает пятую часть производства мяса, молока и зерна в Западной Сибири.

В агрокомплексе работает 22% занятого населения, а 86% руководителей сельхозпредприятий имеют высшее специальное образование. Удельный вес поддержки агропромышленного комплекса составляет 11-12% расходной части бюджета Омской области. Кроме того, объем поддержки увеличивается за счет товарного кредита.

Основные показатели аграрного сектора Омской области

Всего по Омской области	на 01.06.97.	на 01.07.98.	в % к 1997 г.
Производство мяса (скота и птицы на убой в живой массе), тыс. т, в том числе	70,0	69,4	99,0
Сельхозпредприятия	46,3	45,9	99,0
Хозяйства населения и крестьянские хозяйства	23,7	23,5	99,2
Валовой надой молока, тыс. т, в том числе	353,0	321,8	91,0
Сельхозпредприятия	190,9	165,0	86,0
Хозяйства населения и крестьянские хозяйства	162,1	156,8	97,0
Производство яиц, млн. шт., в том числе	204,2	192,2	94,0
Сельхозпредприятия	175,9	163,2	93,0
Хозяйства населения и крестьянские хозяйства	28,3	29,0	102,0
Численность скота, тыс. голов	1119,6	1004,6	90,0
Крупный рогатый скот, в том числе коровы	450,1	407,1	90,0
свиньи	525,6	568,5	108,0
Овцы и козы	409,0	317,3	78,0
Колхозы, совхозы, сельхозпредприятия новых организационно-правовых форм			
Надой молока в расчете на одну корову среднего годового поголовья молочных коров, кг	724	721	99,6
Средняя яйценоскость курицы-несушки, шт.	90	89	98,0
Крупный рогатый скот	720,7	621,4	86,0
в том числе коровы	253,8	218,9	86,0
Свиньи	281,3	294,5	105,0
Овцы и козы	155,4	101,9	66,0
Птица	4363,5	4545,3	104,0
Приплод, тыс. голов			
Телят	172,9	158,8	92,0
Поросят	221,3	217,6	98,0
Ягнят	54,7	37,0	68,0

Источник: Социально-экономическое положение Омской области за январь-май 1998 года. - Омск: Облкомстат, 1998. - с. 27-28.

Омская область всегда считалась житницей Сибири, здесь на одного жителя приходится по 3,1 га сельхозугодий, в т.ч. по 2 га пашни. Начиная с 1992 года, село столкнулось с трудностями реализации своей продукции из-за сокращения платежеспособного спроса населения, разрыва связей с другими регионами. Наряду с этим село ощутило ценовое давление монополистов-поставщиков техники, переработчиков и продавцов сельхозпродукции.

Например, в 1991 году, чтобы купить один комбайн "Енисей", нужно было продать 28 т пшеницы, в 1996 году - 366 т. Для приобретения гусеничного трактора требовалось продать 5 т мяса (в живом весе), теперь – 25 т. Резко поднялись цены на энергоносители, воду, транспорт и т.д. По материалам выборочного обследования доля сельхозпроизводителей в розничной цене упала: молока - с 83% в 1991 году до 32%, хлеба - с 32% до 11%, мяса говядины - с 89% до 49%.

Поголовье крупного рогатого скота на 1 января 1991 г. составляло 306,8 тыс. голов, а на 1 января 1997 г. было уже 328 тыс. голов, т.е. увеличилось на 22 тыс. голов. В том числе коров было 152,4 тыс. голов, стало - 182,7 тыс. (увеличилось на 30 тыс.). Основная доля прироста коров произошла в городах и райцентрах, где жители начали обзаводиться коровами и свиньями. Так, в Исылкуле, Большеречье, Таре, Таврическом численность коров увеличилась в 2-3 раза.

Сокращение производства продовольствия и резкое его удорожание компенсировалось импортом продуктов. В 1996 году из 16,3 тыс. т мясных продуктов, завезённых в область, почти 11 тыс. т составили "ножки Буша", в то время как свои птицефабрики

снизили производство на 20 тыс. т. Импортная интервенция связана не столько с уменьшением производства продукции, сколько с вытеснением отечественного товаропроизводителя с рынка путём конъюнктурного маневра, при котором дешёвое продовольствие после завоевания рынка резко повышается в цене.

Так произошло в Самарской области и в других областях с производством свинины. ОАО "Омский Бекон", благодаря правильно выбранной стратегии развития, не только сохранил объёмы производства свинины, но и по многим показателям вышел на мировой уровень. Однако конкуренция по себестоимости идёт не в равных условиях: недостаток высокобелковых кормов в России требует дополнительных затрат. Так же и как наш климат требует теплых помещений, что не может сравниться с условиями Америки или Европы.

Справка

Биологический минимум годового потребления на 1 среднестатистического жителя Омской области:

хлебопродуктов - 110 кг;
мясопродуктов - 74 кг;
молока - 389 кг;
яиц - 290 шт.;
картофеля - 117 кг;
овощей - 139 кг.

Приведенные данные свидетельствуют о том, что в области сегодня нет недостатка продукции. Состояние агропромышленного комплекса по многим позициям превосходит общероссийский уровень. За годы реформ объем производства валовой продукции сельского хозяйства снизился по России на 39%, в Омской области на 31%. За 1996 год по России зафиксировано снижение на 7%, в Омской области - на 4%. В 1990 году по наличию поголовья коров область занимала девятое место в России, в 1996 - седьмое. По производству молока на душу населения с шестого места она поднялась на второе; по производству мяса скота и птицы с 12 на третье. По потреблению молока на душу населения область закрепилась на первом месте в России.

Администрация Омской области обеспокоена негативными процессами, происходящими в аграрном секторе. Прежде всего, теряется база воспроизводства. Быстро стареет и сокращается парк машин и орудий, производственных помещений, снижается эффективность почвенного плодородия земель из-за недостаточного применения минеральных и органических удобрений и средств защиты растений.

На начало 1997 года задолженность сельских товаропроизводителей по кредитам и заемным средствам составляла 406 млрд. рублей, кредиторская 1508 млрд. рублей. Доля АПК в расходной части бюджета страны снизилась с 12% в 1991 году до 3% в 1996 году. Главной причиной снижения рентабельности и спада производства стал диспаритет цен на промышленную и сельскохозяйственную продукцию. Потери села за счет этого составили только в 1996 году 4 трлн. рублей.

В Омской области разработана "Программа стабилизации и развития агропромышленного производства на период до 2000 г.". Разработаны и реализуются программы развития экспортоориентированных производств: "Лен", "Сибирский картофель", "Сапропель", переработка кожевенного сырья, производство растительного масла, производство элитных семян.

Комплексная программа развития агропромышленного комплекса Омской области предусматривает:

- адресную поддержку сельхозтоваропроизводителей, обеспечивающих эффективное использование земли, материальных и финансовых ресурсов;
- авансирование производства сельскохозяйственной продукции и гарантированные

цены на закупку в региональный фонд для предприятий, заключивших договоры на поставку продовольствия;

- содействие интеграции перерабатывающих предприятий с сельскими товаропроизводителями и торговыми предприятиями;
- передачу на баланс органов местного самоуправления дорог, объектов социальной сферы и инженерной инфраструктуры села;
- укрепление экономики сельских товаропроизводителей северных районов области за счет стимулирования возделывания озимых культур и производства льна, увеличения дотаций на продукцию животноводства;
- финансирование научных исследований, особенно в области селекции и семеноводства сельскохозяйственных культур.

Среди других мероприятий намечается укрепление материально-технической базы сельхозтоваропроизводителей и предприятий перерабатывающей промышленности за счет льготных кредитов и лизинговых фондов, развивать сеть машино-технологических станций и прокатных пунктов, осуществлять реализацию областной программы "Плодородие", стимулируя использование в качестве удобрений местных органоминеральных ресурсов.

В основе разработанной программы лежит выполнение ряда практических задач. В зерновом производстве продолжится работа по внедрению перспективных сортов сельскохозяйственных культур, способных давать стабильные урожаи высококачественного зерна. Большое значение придается возделыванию пшеницы твердых сортов, потребление которой в количестве 15 тыс. т обеспечивается Омской макаронной фабрикой.

С вводом в действие завода по производству круп, возрос спрос на семена крупных культур. Предстоит большая работа по расширению посевных площадей под ними, 25-30 тыс. т товарного зерна будет ежегодно направляться на переработку. Не менее важное дело внедрение в производство новых сортов картофеля. Учитывая факт выбытия из обработки части пашни акционерных обществ, Администрацией области принято решение создать сеть из 12 машино-технологических станций. Начало уже положено. В 1997 году их было задействовано в работе 10.

В области недостаточно используются возможности производства растительных масел. Администрация области провела большое вложение капитала в создание маслodelьного завода в АО "Золотая Нива". В сельскохозяйственных предприятиях будет проводится посев масличных культур на площади 70-75 тыс. га, что в 5-6 раз больше, чем было в предшествующие годы. Хозяйства центральных районов области и особенно степной зоны имеют большой опыт выращивания подсолнечника, используя селекционный материал Сибирского филиала Всероссийского научно-исследовательского института масличных культур.

В ближайшие годы широкое распространение получит кормовая пшеница, сорта которой выведены СибНИИСХозом. Планируется максимально использовать такие традиционные культуры как донник, клевер, люцерна. У нас есть в производстве сорта кукурузы, способные в условиях Сибири давать высокие урожаи. С пуском в АО "Золотая Нива" собственного маслodelьного завода появится возможность использовать жмыхи и шроты для пополнения кормового рациона скота.

Вместе с тем, есть много проблем с реализацией излишков. Прежде всего необходим рынок зерна. Это выражено в том, что региональный фонд может закупить всего 120-130 тыс. т зерна, причем зерна хорошего качества. Остается еще 500-600 тыс. т свободного зерна, которые реализуются с задержкой, по другим каналам и не всегда по приемлемым ценам, что наносит производителям ощутимый убыток.

В животноводстве стоит задача сохранения производства молока в количестве 1-1,1 млн. т, мяса скота и птицы - 240-250 тыс. т, яиц - 520530 млн. штук. Работа эта требует решения многих проблем, начиная с сохранения численности поголовья, улучшения ухода за ним, кормления, совершенствования племенной работы, применения прогрессивных технологий и технических средств, полноценных кормов.

Особое значение отводится производству продукции в частном секторе, прежде всего - животноводческой. Именно здесь восполняется пробел в деятельности большинства крестьянских (фермерских) хозяйств, занятых зерновым производством. Уже сейчас на сотнях подворий имеется по 5 и более коров и реализуется на переработку до 4-5 и более т молока, по 2-3 т мяса в живом весе.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Покажите распределение полномочий в сфере управления сельским хозяйством на разных уровнях государственной власти.
2. Охарактеризуйте положение сельского хозяйства Омской области в контексте процессов, происходящих в Российской Федерации.
3. Прокомментируйте меры, принимаемые для развития агропромышленного комплекса Администрацией Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Аграрное право. Учебник. / Под ред. Быстрова Г.Е., Козыря М.И. - М.: Юристъ, 1998.
2. Коваленко Н.Я. Экономика сельского хозяйства. С основами аграрных рынков: Курс лекций. - М.: ААИ "Тандем"; Изд-во "Экмос", 1998.
3. Региональная экономика: Учебник для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. - М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998.
4. Регионы России // CD-ROM – М.: Гарант-парк, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Федеральный закон от 14.07.1997 г. № 100-ФЗ "О государственном регулировании агропромышленного производства". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Указ Президента РФ от 18.06.1996 г. № 933 "О Федеральной целевой программе стабилизации и развития агропромышленного производства в Российской Федерации на 1996-2000 годы". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 25.03.1996 г. № 158-п "О структуре управления агропромышленным комплексом Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
4. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 06.02.1997 г. № 049-п "О материально-техническом обеспечении сельских товаропроизводителей". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 3. ТРАНСПОРТНАЯ ИНФРАСТРУКТУРА

Транспорт не создает товарную продукцию, а лишь перемещает, увеличивая ее стоимость на величину транспортных издержек. Транспортные издержки составляют сегодня около 10% от валового продукта России. Отношение суммарных транспортных издержек к конечной стоимости продукта называют **коэффициентом транспортной слагающей**.

Снижение этого показателя в ближайшем будущем маловероятно, т.к. для исправления положения необходимо в течение ближайших 15-20 лет удвоить мощность транспортных коммуникаций России, а инвестиционные ресурсы сегодня отсутствуют.

В 90-х годах рост транспортных издержек был связан с отпуском цен на энергоресурсы. В результате для Сибири и Дальнего Востока условия перевозок настолько ухудшились, что возникли предпосылки для их переориентации на другие рынки и увеличения региональной замкнутости.

Транспортно-географическое положение - оценочная характеристика удаленности территорий. По специфике транспортно-географического положения регионы России подразделяют на 7 типов:

более благоприятные для предпринимательства

3. пограничные;
4. столичные;
5. центральные;
6. внутренние районы;

менее благоприятные для предпринимательства

7. классические периферийные;
8. "тупиковые";
9. "пустые" районы.

Пограничные районы (Ленинградская, Калининградская, Псковская области, Республика Карелия и др.) с точки зрения транспортного фактора наиболее выгодны, т.к. близки к импортным "воротам" и имеют минимальные транспортные издержки.

Столичные и центральные районы (Москва и Московская область, Самарская, Свердловская, Воронежская, Нижегородская области и др.) транспортно удалены от границ, но доступны из всех провинциальных и даже очень удаленных центров.

Внутренние (полупериферийные) районы (Кировская область, Республика Калмыкия и др.) имеют выгодное положение только отчасти (перекресток магистралей, реки и железной дороги, железной дороги и шоссе), в них транспортный фактор может играть благоприятную роль для отдельных центров.

Классические периферийные районы (Читинская область, Республика Хакасия и др.) удалены от экономических центров страны и для них транспортные издержки играют определяющую роль в вопросах, связанных с кооперированием производства и экспортом продукции.

Тупиковые районы (Ямало-Ненецкий АО, Республика Саха (Якутия) и др.), хотя и имеют транспортную связь с остальной частью страны, но это единственный путь. Надежность сообщений с соседними районами крайне низкая или вообще отсутствует.

"Пустые" районы (Эвенкийский, Ненецкий автономные округа) практически не имеют сложившейся транспортной сети. Поэтому для них крайне затруднены не только внешние, но и внутренние связи.

При этом существуют и промежуточные территории (например, Приморский край относится к периферийным и к пограничным регионам).

С точки зрения транспортно-географического положения Омская область занимает достаточно выгодное положение. Здесь присутствуют и активно используются практически все виды транспорта (кроме морского). Однако упадок промышленного производства сдерживает развитие этой отрасли.

Объем перевозок грузов всеми видами транспорта в Западной Сибири

Регион	Объем перевозок грузов всеми видами транспорта, млн. т	Рейтинг
Алтайский край	3,7	6

Кемеровская область	135,3	1
Новосибирская область	8,3	5
Омская область	23,9	3
Томская область	8,7	4
Тюменская область	107,4	2
Республика Алтай	0,1	7

Наиболее общие параметры для оценки **уровня развития транспортной системы регионов**:

- структура транспортной сети;
- разнообразие видов транспорта;
- средняя скорость перевозок по основным маршрутам;
- стоимость перевозки и услуг (тарифы);
- технический уровень и надежность транспортной сети;
- наличие перегрузочных терминалов и пограничных транспортных переходов.

Транспортная система. Транспортная система России включает железнодорожный, автомобильный, внутренний водный, морской, трубопроводный и воздушный транспорт. Значение каждого вида транспорта определяется его долей в общем грузообороте (пассажирские перевозки составляют лишь 1/10 часть от нагрузки на транспортную систему страны).

Показатели роли отдельных видов транспорта в транспортной системе России (1995 г.)

Вид транспорта	Грузооборот, %	Объем перевозимых грузов, %	Среднее расстояние перевозки 1 т груза, км
Железнодорожный	33,2	11,7	1067
Автомобильный	4,3	77,1	24
Морской	8,1	0,7	4512
Речной	2,5	1,6	640
Трубопроводный	51,9	8,9	2427
Воздушный	0,04	0,01	3532

Железнодорожный транспорт наиболее эффективен для перевозок на средние и дальние расстояния, а также для перевозки пассажиров на средние расстояния и в пригородных сообщениях. Его значение обусловлено двумя основными факторами:

- 1) технико-экономическими преимуществами над другими видами транспорта;
- 2) совпадением грузовых потоков с расположением железнодорожных магистралей (в отличие от речного и морского транспорта).

Наиболее разветвленная сеть железных дорог в Европейской части России. Здесь, за исключением Северного экономического района, при средней насыщенности железными дорогами 51 км на 10000 км², она составляет от 136 км в Волго-Вятском до 276 км в Центрально-Черноземном районе.

Для Восточной Сибири и Дальнего Востока характерна низкая плотность железных дорог (21 км и 14 км на 10 тыс. км²) и их расположение в южных, наиболее освоенных территориях. Железнодорожное строительство на севере Западной Сибири в 1970-80 гг. повысило насыщенность региона железными дорогами - 36 км на 10 тыс. км² (в т.ч. в Тюменской области - 17 км).

Среди перевозимых железной дорогой грузов доминируют каменный уголь и кокс (1 место в грузообороте и 2-е по объему перевозок) и минеральные строительные материалы (1 место по объему перевозок и 2-е по грузообороту). На 3-ем месте идут нефтяные продукты (особенно мазут и светлые нефтепродукты). Значительную долю занимают руда, черные металлы, лес и зерно, минеральные удобрения. На долю всех этих грузов приходится около 90% перевозок.

Железнодорожный транспорт отличает концентрация грузовых перевозок по направлению транспортно-экономических связей регионов. Поэтому 50% грузообо-

рота выполняется 1/6 частью железных дорог. При средней грузонапряженности железных дорог России 14 млн. т на 1 км эксплуатационной длины, их грузонапряженность в 2 раза больше. К наиболее грузонапряженным линиям относится Транссибирская магистраль, особенно ее участок от Омска до Новосибирска (это самый напряженный участок железной дороги в мире - более 100 млн. т на 1 км) за счет перевозок кузнецкого угля.

Железнодорожный транспорт играет существенную роль в пассажирских перевозках. Однако в пассажирообороте ведущую роль играют дальние перевозки (более 2/3 общего пассажирооборота). Преобладающее значение имеют два направления пассажирских перевозок от Москвы: южное по Курскому направлению и восточное через Поволжье на Сибирь. Крупнейшими железнодорожными узлами отправления пассажиров в дальнем сообщении являются Москва, Санкт-Петербург в Европейской части и Новосибирск на востоке России.

Общая протяженность железнодорожных путей Омской области составляет 1570 км. На этих магистралях расположено 62 станции, 3 грузовых и 1 пассажирское депо. Пропускная способность железных дорог области превышает 200 млн. т груза в год. Транссибирская магистраль пересекает область в широтном направлении. По ней выполняются, в основном транзитные перевозки, обеспечивая связи Урала и Европейской части страны с Кузбассом и Восточными районами. Осуществляется связь восточных районов области с западными участками: Называевская-Омск, Калачинск-Колония, Иртышская-Граничная, Исилькуль-Омск. Участок Омск-Иртышская проходит в южном направлении, обслуживая юго-восточную часть области.

Через Омскую область проходит не только Транссибирская железнодорожная магистраль, но и линии от Омска на Тюмень–Свердловск и Иртышская–Карасук–Камень-на-Оби–Алтайская с отводом на Омск от станции Иртышская. Действует пять основных станций: “Омск-пассажирский” (пассажирские перевозки), “Омск-Северный” (товарная), “Омск-сортировочный” (технологическая), “Комбинатская” (нефтепродукты и др.), “Карбышево-1”.

На железнодорожном транспорте в 1 полугодии 1998 года объем перевозок грузов сократился по сравнению 1 полугодием 1997 года на 18,5%, в основном за счет нефтепродуктов (на 11,5%). 1 июля 1998 г. на прирельсовых погрузочных местах предприятий и железнодорожных станций находилось 6,3 тыс. т грузов, что в 1,6 раза меньше, чем на ту же дату 1997 года. По видам грузов остатки составили:

- лесные материалы - 1,0 тыс. т (на 60% меньше);
- строительные материалы – 3,6 тыс. т (на 29% меньше).

Заявки предприятий на подачу вагонов были выполнены железной дорогой на 86%, выделенный под погрузку подвижной состав освоен предприятиями на 100%. В июне 1998 года оборот грузового вагона составил 1,66 суток, что свидетельствует о небольшой дальности грузовых перевозок. Простой вагона под одной грузовой операцией увеличился на 80% (на 21 час по сравнению с июнем 1997 года). Омский парк грузовых вагонов в 1998 г. вырос на 1541 единицу (23%) по сравнению с июнем 1997 года и составил 8206 единиц.

Автомобильный транспорт не составляет конкуренции железнодорожному транспорту в грузовых перевозках из-за высокой себестоимости перевозок и отсутствия сети современных автодорог. Сфера применения автомобильного транспорта - внутригородские, пригородные и внутрирайонные перевозки. В условиях России он выполняет в основном грузовые и пассажирские перевозки на короткие и средние расстояния. Средняя дальность перевозки 1 тонны груза составляет всего 24 км.

Дальние межрайонные перевозки автомобильный транспорт осуществляет в тех

случаях, когда отсутствуют другие виды транспорта (например, в северных и восточных районах), либо грузы относятся к ценным или скоропортящимся (фрукты, овощи и пр.).

Автодороги общего пользования составляют в России чуть более половины (53%) от всей автодорожной сети. Остальные дороги - ведомственные. Основу автодорожной сети России общей протяженностью 945 тыс. км (длина шоссейных дорог) составляют дороги с твердым покрытием. Однако протяженность автодорог современного уровня составляет лишь десятки тысяч километров.

Расположение автодорог повторяет радиально-кольцевой схему железнодорожной сети: крупнейшие автомагистрали (12 дорог) лучами расходятся от Москвы к Санкт-Петербургу (Ленинградское шоссе), Риге (Рижское шоссе), Минску (Минское шоссе), Киеву (Киевское шоссе), Симферополю (Симферопольское шоссе) и т.д. Однако к востоку от Урала число автодорог резко сокращается. В настоящее время строится сквозная автодорога в широтном направлении, соединяющая западные и восточные районы России.

Автобусы выполняют почти 90% от всех перевозок пассажиров. Однако основная их часть (около 80%) приходится на внутригородские перевозки. Доля пригородных поездок составляет 18%, а междугородних - только 2%. В последние годы в крупных городах резко вырос парк индивидуальных легковых автомобилей, что привело к увеличению их доли в пассажирских перевозках.

В южной половине области через г. Омск проходят автомобильные дороги общегосударственного значения, связывающие областной центр с городами Новосибирском, Тюменью, другими центрами России и республикой Казахстан. Общая протяженность сети дорог - 17087 км, из них 859 км - дороги федерального значения. Протяженность автомобильных дорог с твердым покрытием 1313 км.

Предприятиями автомобильного транспорта с учетом перевозок грузов предпринимателями, занимающимися коммерческими грузовыми автоперевозками, и малыми автотранспортными предприятиями в январе-июне 1998 года перевезено 2268 тыс. т грузов, что на 30% меньше, чем за соответствующий период 1997 года, при сокращении грузооборота на 21%.

Более низкий темп сокращения грузооборота по сравнению с объемом перевозок объясняется увеличением средней дальности перевозок. Крупными и средними предприятиями автомобильного транспорта перевезено 91,4% всех грузов, малыми автопредприятиями - 7,5%, частными лицами - 1,1%. В грузообороте автомобильного транспорта увеличилась доля междугородних перевозок с 37% до 45%, внутригородских и пригородных снизилась с 59% до 53%.

Морской транспорт выполняет экспортно-импортные перевозки. Его роль в каботажных (внутренних) перевозках значительна только для северных и восточных регионов страны. Морские перевозки на большие расстояния очень дешевы, суда отличаются большой грузоподъемностью, а морские пути - практически неограниченной пропускной способностью. Энергоемкость перевозок также невелика. В то же время зависимость морского транспорта от природных условий, сложное портовое хозяйство и удаленность экономических центров страны ограничивают сферу его применения в России. К тому же большая часть крупных морских портов Черноморского и Балтийского бассейнов сегодня отошла к другим государствам.

Российский торговый флот занимает 7-е место в мире по тоннажу (16,5 млн. т дедвейта), но большая часть судов так изношена, что это не позволяет многим из них заходить в иностранные порты. Из 5,6 тыс. судов 46% относятся к рыболовным и рыботранспортным, 1,1 тыс. судов предназначены для перевозки генеральных грузов,

а 245 судов - нефтетанкеры. Флоту не хватает современных типов судов, таких как лихтеровозы, контейнеровозы, суда комбинированного типа, морские паромы, суда типа "Ро-Ро" (с горизонтальной погрузкой).

Специфика внешней торговли России и перевозок морским транспортом выражена в преобладании массовых и объемных грузов, прежде всего нефтяных. Велика доля руды, строительных материалов, лесных грузов и зерна.

Первое место в грузообороте перешло сегодня к Дальневосточному бассейну (46,5% всех отправленных грузов в 1995 г.). На втором месте - Черноморско-Азовский бассейн (23,7% грузов). Через другие порты Черноморского бассейна ведется в основном экспорт нефти. Здесь находится самый крупный по грузообороту в России морской порт Новороссийск с глубоководным нефтепирсом "Шесхарис", позволяющим обслуживать суда грузоподъемностью до 250 тыс. тонн. Меньшее значение имеет нефтяной порт Туапсе. Реализация крупных нефтедобывающих проектов в Казахстане и Азербайджане, а также потребности России в экспорте сжиженного газа создали предпосылки для строительства на Черноморском побережье России ряда новых нефтяных и газовых портов и причалов.

В бассейне Северного Ледовитого океана (третье место по объемам отправленных грузов - 14,9%) выделяются два порта - Мурманск на побережье Баренцева моря и Архангельск в Белом море. На их долю приходится более половины грузооборота всего бассейна. Архангельск - специализированный лесозэкспортный порт России. Мурманск - единственный незамерзающий порт России на севере.

Важное значение для обеспечения районов Крайнего Севера имеют порты Диксон, Дудинка, Игарка, Тикси, Певек, расположенные на Северном морском пути. В наиболее грузонапряженном, западном, секторе Северного морского пути (Мурманск-Дудинка) с помощью атомных ледоколов налажена круглогодичная навигация. На восточном участке (от Диксона до бухты Провидения) навигация ведется эпизодически.

Балтийский бассейн занимает примерно такое же место по отправлению грузов, как и бассейн Северного Ледовитого океана (14,5%). В его пределах расположен самый крупный порт на Балтике - Санкт-Петербург. Меньший грузооборот имеет Калининградский порт. Однако его значение для обеспечения транспортных связей Калининградской области с основной территорией России трудно переоценить. Для обеспечения внешнеторговых транспортных связей через Балтийское море около Санкт-Петербурга запроектировано строительство нового крупного морского порта.

В Каспийском бассейне (всего 0,3% отправленных грузов) действуют два крупных порта: Махачкалинский и совмещенный морской и речной - Астраханский порты. В связи с повышением уровня Каспийского моря, в работе каспийских портов, особенно Махачкалинского, наблюдаются значительные трудности.

Внутренний водный (речной) транспорт предназначен для перевозок массовых видов грузов на средние и дальние расстояния, а также для пассажирского сообщения (особенно пригородного). Однако в последние десятилетия он превратился в специфический вид технологического транспорта для перевозки минерально-строительных материалов.

Единая глубоководная система Европейской части России общей протяженностью 6,3 тыс. км. включает глубоководные участки Волги (от Твери до Астрахани), Камы (от Соликамска до устья), реки Москва, Дон и межбассейновые глубоководные соединения Московско-Волжское, Волго-Балтийское, Беломоро-Балтийское, Волго-Донское. Составляя лишь 6% от общей протяженности внутренних водных путей, эта система выполняет свыше 2/3 всей перевозочной работы речного транспорта

страны.

Наиболее существенную роль речной транспорт играет либо в тех регионах, где направления основных экономических связей и речных путей совпадают (Волжско-Камский речной бассейн в Европейской части России), либо в слабоосвоенных регионах с отсутствием альтернативы (Север и Северо-Восток страны). Преобладающую часть грузовых перевозок и грузооборота выполняют пароходства трех бассейнов: Волжско-Камского, Западно-Сибирского и Северо-Западного.

На долю Волжско-Камского бассейна, приходится более 50% грузооборота речного транспорта России. Подавляющая часть перевозок осуществляется по Волге, Каме и каналу имени Москвы. Наиболее крупными порты бассейна: три московских (Южный, Западный и Северный), Нижегородский, Казанский, Самарский, Волгоградский и Астраханский. На втором месте по объему выполняемой работы стоит Западно-Сибирский бассейн, включающий Обь с притоками. Здесь крупные порты - Новосибирск, Омск, Томск, Тобольск, Тюмень, Сургут, Уренгой, Лабытнанги. Главной магистралью Северо-Западного бассейна является Северная Двина с притоками Сухоной и Вычегдой. Ведущим портом бассейна выступает Архангельск.

Протяженность эксплуатации внутренних водных судоходных путей в Омской области составляет 1667 км. Грузовой и пассажирский водный транспорт имеют основной порт в г. Омске и осуществляет перевозки грузов и пассажиров от Павлодара на юге до Северного океана на севере, включая малые реки среднего и нижнего Приобья и Заполярья. В 1998 году с начала навигации в северные районы Омской области предприятиями внутреннего водного транспорта отправлено 101,3 тыс. т грузов, (на 49% больше соответствующего периода 1997 года), из них наливных - 81 тыс. т (на 68%), сухогрузов - 19,5 тыс. т (меньше на 1%).

Перевозки грузов внутренним водным транспортом сократились на 28% по сравнению с январем-июнем 1997 года, в основном за счет снижения перевозок строительных материалов, на долю которых приходится 63% общего объема перевозок. Перевозки наливных грузов за этот же период выросли на 36%.

Трубопроводный транспорт пока остается специализированным видом транспорта для перекачки жидких и газообразных продуктов. По назначению магистральные трубопроводы делятся на нефтепроводы, продуктопроводы и газопроводы. В последнее время получают развитие другие виды трубопроводов (пульпопроводы, пневмопроводы и др.). Развитие трубопроводного транспорта неразрывно связано с освоением нефтяных и газовых месторождений, территориальной организацией нефте- и газоперерабатывающей промышленности, размещением основных потребителей нефти, газа и продуктов их переработки на внутреннем и внешнем рынках.

Преобладание в производстве энергоносителей в России газа и нефти, огромный территориальный разрыв между нефтяными базами, районами добычи газа и основными их потребителями (средняя дальность перекачки 1 т груза по трубопроводам - более 2400 км), привели к росту доли трубопроводного транспорта в общем грузообороте страны. Так, с 1990 по 1995 гг. удельный вес трубопроводного транспорта резко увеличился (с 42,1% до 51,9%) за счет сохранения объемов перекачки природного газа на фоне резкого (в два раза) сокращения перевозок грузов другими видами транспорта.

Сеть магистральных нефтепроводов России составляет 48 тыс. км и образует несколько систем. Из основных нефтедобывающих районов (Западная Сибирь и Урало-Поволжский район) нефтепроводы проложены:

в западном направлении: Сургут-Тюмень-Уфа-Альметьевск-Нижний Новгород-Рязань-Москва с ответвлением Нижний Новгород-Ярославль-Кириши (крупный

нефтеперерабатывающий завод вблизи Санкт-Петербурга); Сургут-Пермь-Нижний Новгород-Полоцк; экспортная нефтепроводная система "Дружба" (3 трубопровода большого диаметра) Нижневартовск-Самара-Унеча-Мозырь-Брест-Европа с ответвлениями Унеча-Полоцк-Вентспилс (крупнейший нефтеэкспортный порт бывшего СССР в Балтийском бассейне) и Мозырь-Ужгород-Восточная Европа;

в юго-западном направлении: Самара-Лисичанск-Кременчуг-Снигиревка-Николаев-Одесса с ответвлением от Снигиревки на Херсон; Самара-Волгоград-Тихорецк-Новороссийск (крупнейший нефтеэкспортный порт на Черном море);

в восточном направлении: Александровское-Анжеро-Судженск-Ачинск-Ангарск (крупный нефтехимический комбинат);

в южном направлении из Западной Сибири: Сургут-Омск-Павлодар-Чимкент-Чарджоу.

К этим системам подключены нефтяные месторождения Республики Коми (нефтепровод Ухта-Ярославль), Северного Кавказа (Грозный-Тихорецк), Казахстана (Новый Узень-Гурьев-Самара и Гурьев-Орск-Уфа) и др. На Дальнем Востоке проложен нефтепровод через Татарский пролив - Оха-Комсомольск-на-Амуре.

Сеть нефтепродуктопроводов получила меньшее развитие и составляет 15 тыс. км. Ее основу формирует магистраль, протянувшаяся от Уфы на восток до Новосибирска и на запад до Бреста. Строительство нефтепродуктопроводов экономически целесообразно при объемах транспортировки не менее 2-3 млн. т. В остальных случаях используют железнодорожный, водный и автомобильный транспорт. По нефтепродуктопроводам перекачивают только светлые нефтепродукты (бензин, керосин и др.). Мазут и другие темные нефтепродукты из-за их вязкости перевозят железнодорожным транспортом.

В первом полугодии 1998 года магистральными трубопроводами в Омской области перекачано 14,9 млн. т нефти (92% к первому полугодию 1997 года) и 0,9 млн. т нефтепродуктов (71%). Грузооборот составил соответственно 89% и 73% к уровню января-июня 1997 года.

Газопроводный транспорт - самый молодой вид транспорта. Начало строительства магистральных газопроводов в нашей стране относят к 1946 г., когда вступил в строй газопровод Саратов-Москва. Через десять лет, в 1956 г. был введен в эксплуатацию крупнейший в то время в Европе газопровод Ставрополь-Москва. В 1963 г. газ Средней Азии пошел по газопроводу Бухара-Урал, а в 1967 г. - по газопроводу Газли-Воскресенск, положившему начало созданию газопроводной системы "Средняя Азия - Центр".

Особенно быстро газопроводный транспорт развивался в 1970-1980 гг., достигнув своей максимальной протяженности (149 тыс. км) в 1991 г. С начала 1970-х годы основные районы строительства магистральных газопроводов сместились на север страны, где были сооружены газопроводы Медвежье-Надым-Ухта-Торжок-Минск с ответвлением Надым-Пунга-Пермь, Уренгой-Сургут-Тюмень-Челябинск. В 1984 г. построена крупнейшая в России газопроводная система "Западная Сибирь - Европа", в основе которой лежит газопровод Уренгой-Помары-Ужгород протяженностью 4,5 тыс. км. Среди других выделяется экспортный газопровод "Союз" (Оренбург-Волгоград-Ужгород) протяженностью 2750 км.

Администрацией Омской области реализуется областная программа газификации при участии РАО "Газпром", соглашение с которым было подписано в феврале 1997 года. С широким использованием природного газа связывается существенное (в некоторых районах области в 3 раза) снижение затрат на энергоносители, улучшение

условий жизни сельского населения.

В 1997 году в области введено в эксплуатацию более 150 км газоразводящих сетей, 2 газораспределительных станции, природный газ подан в 30 тысяч домов и квартир. Для реальной оценки масштабов этой работы следует иметь в виду, что за предыдущие 10 лет были проложены газопроводы протяженностью всего 80 км. Переориентация энергопроизводителей областного центра на использование природного газа (уже ведется реконструкция городских ТЭЦ-4, ТЭЦ-5, котельных промышленных предприятий) существенно снизит энергетическую зависимость области от поставок экибастузского угля, улучшит экологическую обстановку в населенных пунктах, в первую очередь в Омске, стремительно приобретающем черты мегаполиса.

Воздушный транспорт относится к узкоспециализированным видам транспорта - он предназначен для пассажирских перевозок на дальние и средние расстояния, хотя имеет значение и при транспортировке ценных, скоропортящихся и срочных грузов. В общем объеме перевозок перевозка пассажиров составляет 80%, остальное - грузы и почта.

Считается, что на расстоянии свыше 1000 км в пассажирских перевозках преобладает воздушный транспорт. Поэтому среднее расстояние перевозки одного пассажира воздушным транспортом на внутренних линиях достигает 2 тыс. км, что в три раза выше показателя железнодорожного транспорта (перевозка пассажиров в дальнем сообщении).

Особую роль играет воздушный транспорт для слабоосвоенных районов Сибири и Дальнего Востока, где он вместе с сезонным речным транспортом является единственным средством сообщения. Не меньшее значение для развития международных связей имеет наличие аэропортов, способных на современном уровне обслуживать международные авиалинии.

Администрация Омской области уделяет большое внимание завершению строительства международного аэропорта "Омск-Федоровка". В бюджете области предусмотрено выделение значительных средств на продолжение его строительства, не прекращается поиск инвесторов для реализации столь масштабного проекта.

Сегодня воздушный транспорт в Омской области представлен аэропортом международных линий (г. Омск) и местных линий (13 направлений). Ежегодно авиацией отправляется около 12 тыс. тонн грузов и 987 тыс. пассажиров. На воздушном транспорте региона по сравнению с первым полугодием 1997 года отмечается спад внутренних и международных перевозок.

В 1 полугодии 1998 года по сравнению с соответствующим периодом 1997 года пассажирооборот на внутренних линиях снизился на 36%, на международных - на 28%. Объем отправления грузов на регулярной основе сократился на 51% по сравнению с 1 полугодием 1997 года, перевозки грузов уменьшились на 25%. Доля международного сообщения в объеме перевозок составила 19% (в 1997 г. - 34%). Снизилась потребность в нерегулярных коммерческих рейсах (чартерных). По сравнению с 1 полугодием 1997 года их стало меньше на 46%. Количество пассажиров, летающих коммерческими рейсами, составило 21% от числа пассажиров (в 1997 г. - 19,9%).

Городской транспорт. Наиболее распространенным видом общественного городского пассажирского транспорта являются автобусы. В первом полугодии 1998 года ими осуществлялось 73% всех пассажирских перевозок в городе.

На территории Омска реализуется федеральный проект "Городской общественный транспорт". Всего же в реализации проекта участвуют 14 городов России. В результате этого проекта на 329 млн. долларов США в Омске планируется:

- закупить 1501 новый автобус и 272 троллейбуса с запасными частями;

- восстановить 997 имеющихся автобусов, 327 троллейбусов и 80 трамваев;
- получить оргтехнику для единой компьютерной сети управления городским транспортом.

Всего в рамках проекта уже поставлено 300 автобусов марки "Мерседес-Тюрк" и "Мерседес-Россиянин". Также восстановлено 30 автобусов и 17 троллейбусов, куплено оборудование для предприятий и станции сервисного обслуживания, поставлены запасные части к автобусам и проведена подготовка специалистов по ремонту и сервисному обслуживанию. Кроме того, Администрацией города заключено два соглашения с Пражским филиалом "Ай-Эн-Джи"-Банка на получение займов в размере 20,7 млн. долларов США. В результате уже закуплен 51 автобус марки "Кароса" и 101 автобус ожидается в 1998 году.

Постепенно возрождается таксомоторный вид транспорта. В первом полугодии 1998 года в ПАТП-6 поступило 700 машин марки "Москвич". Всего в течение 1998 года предусматривается поступление 1000 таких автомобилей.

Несмотря на рост тарифов на городском пассажирском транспорте (в 1,3 раза по сравнению с 1 полугодием 1997 года), перевозки пассажиров остаются убыточными. В 1 полугодии 1998 года только 64,7% пассажиров, перевезенных трамваями и 57,1% - троллейбусами, оплатили проезд. Убытки от пассажирских перевозок компенсируются за счет дотаций из городского и областного бюджетов.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Дайте краткую характеристику состояния транспортной инфраструктуры Российской Федерации.
2. Покажите роль и место Омской области в межрегиональных транспортных связях.
3. Выделите приоритетные направления развития транспорта в Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Гребцова В.Е. *Экономическая и социальная география России: основы теории и практики: Учеб. пособие для вузов.* - Ростов-на-Дону: Феникс, 1997.
2. *Региональная экономика: Учебник для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой.* - М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998.
3. *Регионоведение: Учебник для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой.* - М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Указ Президента РФ от 15.03.1996 г. № 382 "О совершенствовании системы государственного управления транспортным комплексом в Российской Федерации". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Постановление Правительства РФ от 14.02.1997 г. № 174 "О Межведомственной комиссии по вопросам повышения конкурентоспособности российских предприятий и организаций транспорта". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Распоряжение Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 19.02.1998 г. № 065-р "О разработке прогноза социально-экономического развития Омской области на 1999 год, параметров прогноза до 2001 года". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 4. ХИМИЧЕСКАЯ И НЕФТЕХИМИЧЕСКАЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬ

Нефть занимает ведущее место в мировом топливно-энергетическом хозяйстве. Она состоит из различных углеводородов и соединений, содержащих, помимо угле-

рода и водорода, кислород, серу, азот. По своему составу нефть очень разнообразна, поэтому говорить о "средней" нефти можно лишь условно.

Технологическая классификация может быть использована для сортировки нефти (при направлении для переработки на заводах), учета качества при планировании добычи и переработки и при проектировании новых заводов. Основу технологической классификации нефти в России составляют:

- содержание серы (класс I – малосернистые нефти, включающие до 0,5% S; класс II – сернистые нефти с 0,5-2% S; класс III – высокосернистые нефти, включающие свыше 2% S);
- потенциальное содержание фракций, выкипающих до 350⁰ (тип Т₁ – нефти, в которых указанных фракций не меньше 45%; тип Т₂ – 30–44,9% и тип Т₃ – меньше 30%);
- потенциальное содержание масел (группы М₁, М₂, М₃ и М₄; для М₁ содержание масел не меньше 25%; для М₄ – меньше 15%);
- качество масел (подгруппа И₁ – нефти с индексом вязкости масла больше 85, подгруппа И₂ – нефти с индексом вязкости 40–85);
- содержание парафина в нефти и возможность получения реактивных, дизельных зимних или летних топлив и дистиллатных масел с депарафинизацией или без нее (вид П₁ – нефти с содержанием парафина не выше 1,5%, вид П₂ – нефти с 1,51-6% парафина и вид П₃ – нефти с содержанием парафина более 6%).

Сочетание обозначений класса, типа, группы, подгруппы и вида составляет шифр технологической классификации нефти. Например, шифр "Т₁М₁И₁П₁" означает – нефть малосернистая с потенциальным содержанием фракций, выкипающих до 350⁰ С, свыше 45%, потенциальным содержанием масел выше 25%, индексом вязкости масла больше 85 и содержанием парафина менее 1,5%.

Государственное управление в нефтехимической промышленности осуществляет Министерство топлива и энергетики РФ (Минтопэнерго России), в компетенции которого находится государственное регулирование на протяжении всей производственной цепочки, начиная от добычи нефтепродуктов и заканчивая продуктами нефтепереработки. Для реализации этих целей Минтопэнерго РФ:

- совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления решает вопросы размещения и строительства крупных объектов топливно-энергетического комплекса;
- участвует в государственном регулировании инвестиционного процесса в топливно-энергетическом комплексе и привлечении средств на нужды его отраслей;
- осуществляет лицензирование деятельности предприятий топливно-энергетического комплекса;
- обеспечивает государственное регулирование использования сырьевой базы нефтяной, газовой, угольной, сланцевой и торфяной промышленности в регионах РФ;
- по поручению Правительства РФ выполняет функции государственного заказчика по обеспечению федеральных государственных нужд и реализации федеральных целевых программ;
- согласовывает контракты на поставку нефти, продуктов переработки нефти и нефтяного газа для государственных нужд и по межправительственным соглашениям;
- заключает от имени Правительства РФ производственные контракты с нефтяными компаниями и акционерными компаниями "Транснефть" и "Транснефтепродукт";

- осуществляет регулирование деятельности организаций топливно-энергетического комплекса, координирует деятельность представителей государства в органах управления хозяйственных обществ;
- разрабатывает прогнозы спроса на продукцию топливно-энергетического комплекса и добычи (производства) топливно-энергетических ресурсов в отраслевом и межрегиональном разрезе;
- определяет целесообразность зарубежных инвестиций в организации топливно-энергетического комплекса и ведет учет таких инвестиций;
- утверждает обязательные для всех потребителей правила эксплуатации электрических и теплотребляющих установок, правила пользования и учета электрической и тепловой энергии;
- формирует единую стратегию научно-технического, производственно-технического и социально-экономического развития топливно-энергетического комплекса;
- разрабатывает программы использования углеводородных ресурсов, топливно-энергетический баланс Российской Федерации в целом и по регионам, текущие и перспективные балансы по отдельным видам энергоресурсов и т.д.

Порядок и формы предоставления государственной поддержки предприятиям нефтеперерабатывающей промышленности определен соответствующим положением, утвержденным постановлением Правительства РФ № 1189 от 4 декабря 1995 г. "О мерах по финансированию реконструкции и модернизации предприятий нефтеперерабатывающей промышленности России в рамках федеральной целевой программы "Топливо и энергия". В этом положении содержатся условия предоставления государственной поддержки предприятиям нефтеперерабатывающей промышленности всех форм собственности, осуществляющим инвестиции собственных и привлекаемых средств в целях:

- проведения реконструкции и модернизации производственных мощностей в рамках федеральной целевой программы "Топливо и энергия";
- восстановления платежеспособности и поддержания эффективной хозяйственной деятельности.

Государственная поддержка предоставляется предприятиям в любой из форм, предусмотренных действующим законодательством (за исключением государственной поддержки, предоставляемой на конкурсной основе), в том числе в форме:

- выделения средств, включая средства на финансирование восстановления платежеспособности и поддержание эффективной хозяйственной деятельности, предоставления краткосрочной финансовой поддержки;
- предоставления инвестиционных налоговых кредитов в виде отсрочек выплат налогов, пошлин, акцизов и т.п.;
- товарного наполнения кредитов, предоставляемых Российской Федерации иностранными государствами и зарубежными организациями;
- предоставления гарантий по обязательствам предприятий частным, в том числе иностранным, инвесторам;
- установления размеров экономических нормативов, регулирование которых относится к компетенции Правительства РФ;
- установления элементов учетной политики, порядка отнесения затрат на себестоимость продукции и услуг и др.

Однако непременным условием предоставления предприятиям государственной поддержки является наличие положительных заключений со стороны федеральных

органов:

- Министерства топлива и энергетики РФ - о соответствии технического плана реконструкции и модернизации предприятия целям, определенным федеральной целевой программой "Топливо и энергия";
- Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) при Государственном комитете РФ по управлению государственным имуществом - о целесообразности предусмотренных мероприятий по восстановлению платежеспособности или поддержанию эффективной хозяйственной деятельности предприятия;
- Министерства экономики РФ - об эффективности предусмотренных мероприятий для национальной экономики и соответствии технико-экономических расчетов методическим рекомендациям;
- Государственного комитета РФ по управлению государственным имуществом - о целесообразности предусмотренных мероприятий по управлению государственной долей собственности и привлечению инвестиций;
- Министерства финансов РФ - о соответствии предусмотренных мероприятий установленной системе критериев бюджетной эффективности.

Министерство топлива и энергетики РФ подготавливает заключение о целесообразности предоставления предприятию государственной поддержки. Замечания и рекомендации, содержащиеся в заключении, обязательны для предприятия, которое вносит изменения и дополнения в договор и бизнес-план.

В случае принятия положительного решения согласованный проект договора и бизнес-план предприятия направляются в Федеральное управление по делам о несостоятельности (банкротстве) при Государственном комитете РФ по управлению государственным имуществом. В аналогичном порядке представляют заключения и другие федеральные органы исполнительной власти:

- Федеральное управление по делам о несостоятельности (банкротстве) при Государственном комитете РФ по управлению государственным имуществом;
- Государственный комитет РФ по управлению государственным имуществом;
- Министерство экономики РФ;
- Министерство финансов РФ.

В случае необходимости Министерство топлива и энергетики РФ осуществляет согласование договора и бизнес-плана предприятия с другими министерствами и ведомствами Российской Федерации. При наличии согласованных проекта договора и бизнес-плана предприятия Министерство финансов РФ, Министерство экономики РФ, Министерство топлива и энергетики РФ, Государственный комитет РФ по управлению государственным имуществом, Федеральное управление по делам о несостоятельности (банкротстве) при Государственном комитете РФ по управлению государственным имуществом в 5-дневный срок подписывают с предприятием договор о предоставлении государственной поддержки.

Общая сумма государственной поддержки, предоставляемой в виде государственной кредитной линии, фиксируется в договоре. Период открытия каждого транша²⁵ кредитной линии, срок возврата кредита и размер платы предусматриваются договором и соответствуют установленным критериям бюджетной эффективности. Оплата за предоставляемую государственную поддержку осуществляется в размере уплаты процентов по государственному долгу.

²⁵ Транша (здесь) - часть денежного займа, предоставляемого предприятию на возвратной основе под определенный договором процент.

Министерство финансов РФ по согласованию с Министерством экономики РФ устанавливает для каждого транша дифференцированную маржу²⁶ к минимальной плате. Размер этой маржи определяется бюджетной концепцией и ежеквартально доводится до сведения Министерства топлива и энергетики РФ. Уплата процентов по каждому траншу осуществляется не реже одного раза в квартал.

Если бизнес-планом предприятия предусмотрено участие в конкурсе по размещению централизованных инвестиционных ресурсов, то предприятие направляет заявку в Комиссию по инвестиционным конкурсам при Министерстве экономики РФ. При этом государственным заказчиком по размещению централизованных инвестиционных ресурсов является Министерство топлива и энергетики РФ.

При расхождении показателей отчета с плановыми показателями более чем на 10% предприятие представляет мотивированное объяснение. В случае признания мотивировок необоснованными Министерство топлива и энергетики РФ совместно с Федеральным управлением по делам о несостоятельности (банкротстве) при Государственном комитете РФ по управлению государственным имуществом инициирует расторжение договора и применение к предприятию санкций, предусмотренных договором и действующим законодательством.

Помимо мер, направленных на поддержку предприятий нефтехимической промышленности на федеральном уровне, в Российской Федерации осуществляется и целый ряд мероприятий, связанных с государственным регулированием на региональном уровне. Так, в целях стабилизации экономики нефтегазовых регионов органам исполнительной власти субъектов РФ предоставлено право:

- закупать для формирования территориальных фондов по государственным регулируемым ценам до 10% всего объема поставляемых нефти, газа и продуктов их переработки и реализовывать до 40% этой продукции по свободным ценам для потребителей внутреннего рынка;
- заключать экспортные контракты с оплатой в свободно конвертируемой валюте в пределах региональных квот.

Государственный таможенный комитет (ГТК) РФ принял приказ от 5 марта 1992 г. № 68 "О пропуске нефти, газа и продуктов их переработки по региональным квотам". Позднее действие этого приказа было приостановлено в отношении организаций, экспортирующих нефть, газ и продукты их переработки по квотам регионов, не представивших отчеты о расходовании денежных средств, полученных в результате использования предоставленных льгот, за исключением регионов, указанных в приказе ГТК РФ от 31 августа 1993 г. № 335.

Справка

Перечень регионов, предоставивших отчеты о направлениях и объемах расходования средств, полученных в результате использования льгот, предоставленных Указом Президента РФ от 17 февраля 1992 г. № 151 "О порядке использования нефти, газа и продуктов их переработки, поступающих в распоряжение органов исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей и автономных образований":

1. Администрация Рязанской области
2. Администрация Алтайского края
3. Администрация Волгоградской области
4. Администрация Ямало-Ненецкого автономного округа
5. Администрация Самарской области
6. Администрация Краснодарского края
7. **Администрация Омской области**
8. Администрация Тюменской области

²⁶ Маржа (здесь) - непосредственный доход государства от предоставления кредита предприятию.

9. Администрация Иркутской области
10. Администрация Липецкой области
11. Администрация Красноярского края
12. Администрация Астраханской области
13. Кабинет министров Кабардино-Балкарской республики

Валютная выручка от экспорта нефти, газа и продуктов их переработки полностью (без обязательной продажи в федеральный валютный резерв и стабилизационный фонд) поступает в равных долях в валютные фонды субъектов РФ, нефтегазодобывающих, нефте- и газоперерабатывающих и геологоразведочных объединений, предприятий и организаций, осуществляющих продажу своей продукции в территориальные фонды товарных и сырьевых ресурсов. Эти средства используются на закупку по импорту необходимых материально-технических ресурсов, оборудования и продовольствия.

Государственный контроль в нефтехимии осуществляется в основном с целью рационального использования нефти и нефтепродуктов при их приеме, хранении, отпуске, транспортировке и использовании. Положение о проведении государственного контроля за рациональным использованием нефти и нефтепродуктов в Российской Федерации, утвержденное Минтопэнерго РФ 19 июля 1995 г., регламентирует последовательность подготовки, проведения и оформления результатов проверок и обследований.

Действие этого Положения распространяется на все организации, являющиеся юридическими лицами независимо от их подчиненности и формы собственности, выполняющие операции с нефтью, нефтяным сырьем и нефтепродуктами. Государственный контроль осуществляется по следующим направлениям:

- соблюдение нормативно-правовых актов, связанных с экономией и рациональным использованием нефти и нефтепродуктов, сохранением их качества;
- выполнение порядка лицензионной деятельности с нефтепродуктами;
- участие в организации работ по сбору и использованию отработанных нефтепродуктов.

Непосредственная организация государственного контроля возлагается на **Государственную инспекцию по контролю за рациональным использованием нефти и нефтепродуктов**. Госнефтеинспекция России руководствуется законодательством РФ, правовыми нормативными актами органов государственной власти субъектов РФ, приказами Министерства топлива и энергетики РФ и осуществляет свою деятельность во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов РФ.

Госнефтеинспекция России состоит из Управления государственной нефтеинспекции Министерства топлива и энергетики РФ и государственных нефтеинспекций субъектов РФ, положения о которых утверждаются Министерством топлива и энергетики РФ по согласованию с органами исполнительной власти субъектов РФ. Управление осуществляет методическое руководство работой региональных нефтеинспекций:

- разрабатывает планы проведения обязательных комплексных и целевых проверок в регионах;
- проводит анализ материалов проверок и готовит предложения по повышению эффективности использования нефти и нефтепродуктов;
- разрабатывает нормативно-методическую документацию по вопросам контроля за рациональным использованием нефтепродуктов;
- проводит подготовку кадров региональных нефтеинспекций и согласовывает

кандидатуры их руководителей;

- координирует лицензирование хозяйственной деятельности, связанной с использованием нефтепродуктов, сохранением их качества, сбора и рационального использования отработанных масел.

Основными формами государственного контроля служат проверки (обследования) организаций, которые проводятся самостоятельно или совместно с другими контрольно-надзорными органами. Проверки охватывают все направления деятельности предприятий, относящиеся к сфере использования нефти и нефтепродуктов, а также выполнения работ с этими ресурсами. По срокам проведения на усмотрение органов Госнефтеинспекции России или по инициативе органов исполнительной власти субъектов РФ проверки могут быть плановыми (периодическими), внеплановыми (внеочередными) и повторными.

Нефтехимическая промышленность в Омской области. Западно-Сибирский экономический район (Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий округа) занимает ведущее место в стране по добыче нефти и природного газа. Здесь добывается 70% российской нефти и 90% газа. При сохранении существующих темпов отбора запасов только тюменской нефти хватит на 40-45 лет, а газа - на 65-70 лет.

На территории Омской области сегодня разведано 4 месторождения нефти с суммарными геологическими запасами 39,4 млн. т (извлекаемые запасы - 12,6 млн. т). В то время как прогнозные ресурсы нефти оцениваются более чем в 170 млн. т. В недрах выявлены нефтегазоносные структуры, аналогичные структурам развитых нефтегазодобывающих Томской и Тюменской областей.

Что касается самой нефтеперерабатывающей промышленности, то основные ее мощности сосредоточены в районах потребления нефтепродуктов. Крупные нефтеперерабатывающие заводы (в сочетании с тяготеющими нефтехимическими производствами) размещены в Киришах, Москве, Рязани, Ярославле, Нижнем Новгороде, Самаре, Саратове, Волгограде, Уфе, Салавате, Перми, Омске, Ангарске, Хабаровске, Комсомольске-на-Амуре. В настоящее время внутрироссийский рынок продуктов нефтепереработки практически полностью разделен между вертикально интегрированными (т.е. включающими предприятия по добыче сырья, его переработке и сбыту) нефтяными компаниями.

Справка

Зоны влияния основных нефтяных компаний

НК "Лукойл" - Вологодская, Кировская, Астраханская, Волгоградская, Пермская, Челябинская и Калининградская области. Краснодарский и Ставропольский края. Часть Ханты-Мансийского округа.

"Сургутнефтегаз" - Санкт-Петербург. Ленинградская, Новгородская, Псковская и Тверская области. Республика Карелия.

"Роснефть" - Мурманская, Московская, Смоленская, Курганская, Кемеровская и Сахалинская области. Алтайский, Краснодарский и Хабаровский края. Ямало-Ненецкий АО. Республики Калмыкия и Дагестан.

НК "Юкос" - Белгородская, Брянская, Орловская, Липецкая, Тамбовская, Пензенская и Самарская области. Часть Ханты-Мансийского округа.

"Сиданко" - Ростовская, Саратовская, Иркутская, Читинская, Амурская, Магаданская и Камчатская области. Приморский край. Еврейская АО. Чукотский АО, часть Ханты-Мансийского АО.

Восточная нефтяная компания - Новосибирская и Томская области. Красноярский край. Республики Тува и Хакасия.

Сибирская нефтяная компания - Омская область и часть Ханты-Мансийского АО.

"Славнефть" - Владимирская, Ивановская, Костромская и Ярославская области. Часть Ханты-Мансийского АО.

"Норси-ойл" - Нижегородская область. Республики Чувашия и Мордовия.

"Онако" - Оренбургская область.

Тюменская нефтяная компания - Тюменская, Калужская, Тульская и Рязанская области. Часть Ханты-Мансийского АО.

"КомиТЭК" - Республика Коми.

"Татнефть" - Республика Татарстан.

"Башнефть" - Республика Башкортостан.

Центральная топливная компания (создается) - Москва.

Создание "Сибнефти" (после слияния с НК "Юкос" - "Юкси"), вертикально интегрированной компании, объединяющей в своем составе основную часть производственно-технологического цикла, как и других аналогичных компаний, позволило в изменившихся экономических условиях:

- более гибко перераспределять производственные и финансовые ресурсы;
- акцентировать внимание на принципиальных направлениях реконструкции и развития;
- аккумулировать значительные объемы финансовых ресурсов.

Все это не могло не сказаться на структуре отраслевых хозяйственных связей. Продукция нефтепереработки и нефтехимии имеет устойчивый спрос на внешнем рынке. Так, в январе-мае 1998 г. нефтепродукты из Омской области поставлялись в 67 регионов России, 4 страны СНГ и в дальнее зарубежье. Наибольшие объемы нефтепродуктов поставлялись в Западно-Сибирский экономический район (бензина автомобильного 55%, дизельного топлива - 59% от поставок в регионы России), на территорию Омской области направлено 16 и 10% соответственно.

Вообще отрасли нефтехимической и химической промышленности страны по-разному реагируют на новые экономические условия развития. Например, производство удобрений ориентировано преимущественно на экспорт готовой продукции, так как внутри страны нет платежеспособного спроса, шинная промышленность испытывает большие трудности со сбытом готовой продукции из-за сокращения выпуска автомобилей, производство моющих средств находится под сильным воздействием более конкурентной импортной продукции и т.п.

Омская область является крупным центром нефтеперерабатывающей и нефтехимической промышленности. В г. Омске работают такие гиганты индустрии, как ОАО "Омский нефтеперерабатывающий завод", ОАО "Омкшина", ОАО "Омский каучук", ОАО "Омскхимпром", ОАО "Омсктехуглерод". Предприятия этого комплекса производят более половины промышленной продукции области, на них сосредоточено 30% основных фондов, занято более 18% работающих в промышленности.

Промышленное производство химической и нефтехимической промышленности составляет около 50% объема промышленной продукции Омской области. Из них ежемесячно по данным Госкомстата:

- первичная обработка нефти – около 1200 тыс. т;
- бензин автомобильный – около 300 тыс. т;
- дизельное топливо – около 400 тыс. т;
- мазут топочный – около 200 тыс. т;
- масла смазочные – около 10 тыс. т;
- синтетические смолы и пластмассы – около 33 т;
- пленки полимерные – около 1900 тыс. м²;
- синтетический каучук – около 1300 т;
- бензол – около 7000 т;
- шины – около 150 тыс. шт.;

- технический углерод – около 5800 т.

Флагман нефтеперерабатывающей промышленности России - ОАО "Омский нефтеперерабатывающий завод" перерабатывает 9% добываемой в стране нефти, лидируя по показателям производства автомобильного бензина и дизельного топлива. Большая часть нефтепродуктов ОАО "Омский нефтеперерабатывающий завод" идет на экспорт. Так, в 1998 году по данным Госкомстата поставки осуществлялись в 70 субъектов РФ, 5 стран СНГ и дальше зарубежье. В октябре 1998 г. продажа нефтепродуктов от всероссийского уровня составила:

Бензин автомобильный 11,5%;

Дизельное топливо – 6,5%;

Мазут топочный – 44,4%.

Наибольшие объемы экспорта нефтепродуктов в конце 1998 г. приходятся на Испанию (октябрь – 60,1% или 11,76 млн. долл.), от экспорта нефти – на Италию (октябрь – 57,8% или 15,7 млн. долл.). Причем доля экспорта дизельного топлива почти вдвое превысила долю экспорта автомобильного бензина. А вместе они составили 83,4% от всего экспорта нефти и нефтепродуктов из Омской области.

Продажа нефтепродуктов январь-мае 1998 г. (тыс. т)

Бензин автомобильный, в том числе:	1117,8
Россия, из нее:	1018,9
Омская область	163,1
Дизельное топливо, в том числе:	1963,8
Россия, из нее:	790,1
Омская область	82,6
Мазут топочный, в том числе:	839,7
Россия, из нее:	801,1
Омская область	581,3

Источник: Социально-экономическое положение Омской области за январь-май 1998 года. - Омск: Облкомстат, 1998. - с.16.

ОАО "Омскшина" специализируется на выпуске шин для грузовых и легковых автомобилей, строительных машин, прицепов, автобусов, сельскохозяйственных машин, автопогрузчиков. На СП "Матадор-Омскшина", созданным совместно со Словацкой республикой, планируется увеличить производство легковых радиальных шин до 2 млн. штук в год.

ОАО "Омский каучук" выпускает латексы, синтетические каучуки, фенол, этилен и другую продукцию. Завершается строительство производства по выпуску эффективных флокулянтов по очистке питьевой воды, коммунально-бытовых и промышленных сточных вод.

ОАО "Омсктехуглерод" является крупнейшим производителем технического углерода на территории стран СНГ.

Продукция омских предприятий нефтехимической промышленности получила признание и на мировом рынке. Торговые связи омских нефтехимических предприятий с иностранными партнерами начали активно развиваться с 1990 года. При этом активно использовался практический опыт, накопленный предприятиями нефтехимии, продукция которых поставлялась за рубеж (ОАО "Омскшина", ОАО "Омский нефтеперерабатывающий завод", ОАО "Омсктехуглерод" и др.), а также приобретаемый во время их участия в международных выставках.

В 1995 году Омскому нефтеперерабатывающему заводу был присужден приз "Лидер мировой торговли и качества". Акционерное общество "Омскшина" - обладатель "Главной европейской звезды" по международному качеству. Именно эти предприятия стали своего рода испытательными полигонами работы с иностранными инвестициями.

На Западную Сибирь приходится 75% общероссийского объема добычи нефти и 90% природного газа. По самым скромным оценкам оборудование нефтегазодобывающих предприятий изношено на 50–70%, до 40% эксплуатируемого оборудования – импортного производства. Поэтому использование потенциала оборонных предприятий Западно-Сибирского региона и сложившегося научного потенциала для создания импортозамещающего нефтегазового оборудования является одной из первоочередных задач развития региональной экономики.

Сегодня программа “СибВПКнефтегаз-2000” приобрела статус межрегиональной и вошла отдельным блоком в федеральную программу “Сибирь”, 72 ее проекта включены в федеральную программу “Топливо и энергия”. В 1997 году работа на предприятиях военно-промышленного комплекса велась по 126 договорам на сумму 214 млрд. рублей, а по прогнозу на 1998 год объем договоров должен увеличиться еще в 1,5-2 раза.

Разумеется, и в этой отрасли существуют не совсем благоприятные тенденции. Так, рост цен в 1995-98 гг. на бензин (на 38,0%) и дизельное топливо (на 14,2%) в значительной мере определил рост цен на энергоресурсы в Омской области, составивший 20,6%. Пострадали от этого, прежде всего посреднические фирмы, специализировавшиеся на торговле нефтепродуктами. Если в 1993-96 гг. этот бизнес приносил значительные доходы, то к началу 1998 г. частный бизнес оказался практически вытеснен из этой сферы экономики.

Однако дело тут не столько в ценовой политике руководства АО “Омский нефтеперерабатывающий завод” и его собственника – АО “Сибнефть”. Просто объективно ввод собственных нефтеперерабатывающих производств в г. Ишиме и г. Томске значительно снизил потребности внутреннего рынка и повысил конкуренцию на рынке внешнем. Особенно усугубило ситуацию то, что омская нефтепереработка находится гораздо дальше от месторождений, чем конкуренты. К тому же оборудование ОНПЗ нуждается в модернизации, а сам завод - в реконструкции.

Проявившиеся в 1 полугодии 1997 г. признаки замедления в экономическом развитии ряда промышленно развитых стран оказывают понижающее влияние на уровень цен в мировой торговле, что сказывается на уровне внешнеторговых цен. Продолжающийся застой в добыче минерального топлива привел в 1997 г. к сокращению российского экспорта нефти и природного газа.

Экспорт же нефтепродуктов продолжает развиваться динамично (прирост за 1 полугодие 1997 г. - 16,6%). Поэтому без существенного наращивания объемов добычи минерального топлива при сохранении форсированного экспорта уже в ближайшие годы может возникнуть дефицит в производственном потреблении этой продукции.

В настоящее время хозяйственные связи, обеспечивавшие эффективное функционирование омского территориально-промышленного комплекса во многом нарушены. Так, “замыкающие производства” топливно-нефтяного цикла сократили выпуск продукции более чем в 3,5 раза. Организационно часть из этих заводов входит в компанию “Юкси”, часть осталась самостоятельной.

В результате большая часть продукции Омского нефтеперерабатывающего завода “уходит” за пределы города, обеспечивая сырьем заводы, более эффективно работающие в других регионах России. Это можно было бы приветствовать, если не обращать внимания на то, что “замыкающие производства” являются более трудоемкими, так что вместе с вывозом нефтепродуктов в Омске осуществляется “ввоз” безработицы.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Охарактеризуйте экономическую роль нефтяной и нефтехимической про-

мышленности в Российской Федерации.

2. Покажите механизм и направления государственного регулирования развития нефтехимической промышленности на региональном уровне.

3. Проанализируйте значение предприятий нефтехимии для экономического развития Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Региональная экономика: Учебник для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998.
2. Регионоведение: Учебник для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998.
3. Регионы России // CD-ROM – М.: Гарант-парк, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Указ Президента РФ от 17.02.1992 г. № 151 "О порядке использования нефти, газа и продуктов их переработки, поступающих в распоряжение органов исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей и автономных образований". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Постановление Правительства РФ от 04.12.1995 г. № 1189 "О мерах по финансированию реконструкции и модернизации предприятий нефтеперерабатывающей промышленности России в рамках федеральной целевой программы "Топливо и энергия". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 07.09.1997 г. № 354-п "О создании региональной государственной нефтеинспекции по Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 5. ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЙ КОМПЛЕКС

Состояние инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации во многом определяется уровнем развития электроэнергетической базы. В пределах каждого региона снабжение электроэнергией происходит от различных источников. В условиях формирования оптового рынка электроэнергии и роста цен на нее становится выгодным использовать собственные энергоисточники. Однако самый распространенный вариант - покупка электроэнергии от энергосистемы.

В России электроэнергетические системы обычно охватывают территорию одного субъекта РФ и обеспечивают всех потребителей электроэнергии от сетей ЛЭП за счет собственного производства электроэнергии и покупки ее у других энергосистем, атомных электростанций и у РАО "Единая энергетическая сеть России". Всего в пределах Российской Федерации функционирует более 70 энергосистем. Среди показателей, характеризующих состояние и уровень развития электроэнергетики территорий, важными являются следующие:

- величина генерирующих мощностей и их структура по типам электростанций;
- величина производства электроэнергии и дефицитность (или избыточность) энергосистемы по электроэнергии;
- состояние оборудования на электростанциях и возраст основного генерирующего оборудования (степень его амортизации);
- структура топливного баланса электростанций и устойчивость топливоснабжения;
- размещение электростанций по территории, их тип, мощность и наличие резервов

по производству электроэнергии (тепла);

- география линий электропередач и их состояние, размещение трансформаторных подстанций и наличие незагруженных мощностей.

Всеми этими материалами располагают энергосистемы, часть из них существует в виде отчетной статистической информации, которая регулярно собирается и обрабатывается в местных органах государственной статистики.

Большинство энергосистем РФ имеют в настоящее время избытки генерирующих мощностей, поэтому они легко обеспечивают необходимые поставки электроэнергии. Однако более половины действующего оборудования уже морально устарело, велик и его физический износ. Поэтому в случае роста нагрузок надежность энергоснабжения в большинстве энергосистем быстро падает. Основная обжитая часть РФ охвачена единой энергосистемой, это обеспечивает высокую степень надежности энергоснабжения. В каждой из энергосистем имеется свой диспетчерский центр, который осуществляет оперативное управление процессом производства, транспортировки и распределения электроэнергии.

Производство и потребление электроэнергии в 1994-95 гг. (млрд. кВт/ч)

Экономические районы	1994		1995	
	произведено	потреблено	произведено	потреблено
Северный	38,8	46,4	41,1	47,0
Северо-Западный	41,8	33,2	37,7	32,1
Центральный	159,1	128,3	154,7	122,3
Волго-Вятский	25,4	40,8	24,2	39,7
Центрально-Черноземный	33,4	41,8	34,9	42,2
Поволжский	105,6	91,5	96,7	89,6
Северо-Кавказский	46,6	50,4	45,1	46,2
Уральский	135,3	142,6	132,3	141,1
Западно-Сибирский	109,4	120,4	111,4	112,0
Восточно-Сибирский	140,0	112,3	142,9	116,3
Дальневосточный	40,0	39,3	38,5	37,9
Всего по РФ	875,9	856,4	860,0	837,0

Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

Все абоненты энергосистемы согласуют с управлением "Энергосбыта" свои годовые потребности в электроэнергии и заявляют график ее потребления по часам суток и по сезонам года. В некоторых энергосистемах существуют ограничения по включению и выключению особо крупных энергопотребляющих агрегатов в определенные часы суток.

С энергосистемой согласуются крупные остановки и графики планово-предупредительного ремонта оборудования. В случае аварийной остановки оборудования на электростанции энергосистема в автоматическом режиме перераспределяет мощности других электростанций или задействует резервные мощности соседней энергосистемы, обеспечивая бесперебойность энергоснабжения потребителей.

Помимо технических показателей, принципиальное значение имеет финансово-экономическое состояние энергосистемы. В стране растет число убыточных энергосистем. Так, в 1993 г. их было только 3 - "Грозныйэнерго", "Дальэнерго" и "Ставропольэнерго". В 1994 г. уже семь энергосистем стали убыточными - "Калмыкэнерго", "Карачаево-Черкесскэнерго", "Читаэнерго", "Сахалинэнерго", "Хабаровскэнерго", "Дальэнерго", "Якутскэнерго".

Энергодефицитные регионы России. В 1995 г. дефицитны по электроэнергии были энергосистемы, обслуживающие территории нижеследующих субъектов РФ: Карелии, Архангельской, Вологодской, Новгородской, Псковской, Брянской, Владимирской, Ивановской, Калужской, Орловской, Ярославской областей, Республики

Марий Эл, Мордовии, Кировской, Нижегородской областей, Воронежской, Липецкой, Тамбовской областей, Калмыкии, Астраханской, Пензенской, Ульяновской областей, Адыгеи, Дагестана, Кабардино-Балкарии, Северной Осетии, Чечни, Краснодарского края, Карачаево-Черкессии, Удмуртии, Курганской, Челябинской областей, Алтайского края, республики Алтай, Кемеровской, Новосибирской, **Омской**, Томской областей, Бурятии, Тувы, Читинской области, Еврейской АО, Калининградской области. Таким образом, 43 субъекта РФ не имеют возможности самостоятельно обеспечить себя электроэнергией.

На финансовое состояние энергосистем решающее влияние оказывают растущие неплатежи за полученную энергию, рост железнодорожных тарифов и стоимости топлива. Электроэнергетика как естественный монополист находится в системе государственного регулирования стоимости производимой продукции - электроэнергии. Поскольку экономика страны не готова к высоким тарифам на электроэнергию, государство сдерживает рост цен на нее. В этом отношении в наихудшем положении оказываются энергосистемы, которые вынуждены покупать электроэнергию у РАО ЕЭС или у соседних энергосистем из-за дефицита генерирующих мощностей.

Состав генерирующего оборудования и вид используемого на электростанциях топлива определяют стоимость электроэнергии и режимные возможности энергосистемы. Если в составе энергосистемы высока доля гидроэлектростанций, ее режимные возможности высоки, а стоимость электроэнергии сравнительно ниже. Более ограничены режимные возможности энергосистем, в составе которых имеются одни лишь теплофикационные электростанции (ТЭЦ).

В отличие от снабжения электроэнергией теплоснабжение потребителей в большей степени обеспечивается собственными котельными. В большинстве небольших населенных пунктов страны преобладает децентрализованное теплоснабжение от множества мелких и средних котельных.

Часто эти котельные обеспечивают потребности в тепле не только основного абонента, но и жилого сектора и других потребителей. В этом случае владелец котельной выступает как продавец тепловой энергии. Наличие в населенном пункте источника централизованного энергоснабжения оказывает огромное положительное влияние на развитие его экономики. Изолированное энергоснабжение чаще всего дороже и менее надежно.

Практически каждая область, край и республика в составе РФ имеет свою энергосистему. Только в районах Крайнего Севера широко распространены мелкие изолированно работающие дизельные электростанции, обеспечивающие потребности локальных потребителей энергии. В случае строительства нового объекта или развития мощностей существующего предприятия (любого потребителя электроэнергии и тепла) необходимо заранее согласовать с руководством энергосистемы подключение к сетям энергосистемы или увеличению поставок энергии.

Регулирование тарифов на электро- и теплоэнергию. Созданная в 1994 г. **Федеральная энергетическая комиссия (ФЭК)** получила полномочия утверждать тарифы на электроэнергию, отпускаемую ГРЭС и ГЭС, входящими в состав РАО "ЕЭС России" и АЭС оптовым покупателям (региональным энергосистемам), а также потребителям при возникновении у них разногласий с региональными энергетическими комиссиями (РЭК).

В обязанности ФЭК были дополнительно переданы: разработка методических основ ценообразования в электроэнергетике, проведение анализа и прогнозирование последствий изменения тарифов, совершенствование механизма государственного регулирования тарифов. ФЭК получило право запрашивать дополнительную инфор-

мацию у РЭК и предприятий. Председатель ФЭК может привлечь к работе Комиссии представителей не только федеральных, но и местных органов власти, руководителей предприятий.

ФЭК самостоятельно проводит зонирование оптового рынка электроэнергии, разделяя территорию страны на энергозоны, в пределах которых производится усреднение стоимости производства электроэнергии электростанциями, закрепленными за данным зональным рынком. В настоящее время действуют 5 таких зон:

- Северо-Запад (без АО "Колэнерго", "Карелэнерго", "Комиэнерго"), Центр, Урал, Западная Сибирь, Средняя Волга;
- Юг (в границах ОЭС Юга);
- Сибирь (в границах ОЭС "Сибирь");
- Забайкалье (АО "Бурятэнерго" и АО "Читаэнерго");
- Дальний Восток (в границах ОЭС Дальний Восток).

В отдельных регионах с напряженным балансом электроэнергии (например, на Дальнем Востоке) федеральное правительство субсидирует энерготарифы, оплачивая региональным энергосистемам часть разницы между оптовыми и розничными ценами. Однако критерии отбора таких регионов остаются неопределенными, имеют место сбои в поступлении субсидий. Отсюда неустойчивость функционирования энергосистем, "веерные" отключения потребителей и повышенный уровень риска в энергоемком промышленном производстве.

Тарифы на электрическую энергию на розничном рынке в каждом субъекте РФ устанавливает региональная энергетическая комиссия (РЭК), которая организуется при местной администрации. Фактически региональные энергосистемы (облэнерго) закупают электроэнергию по усредненным оптовым ценам и затем перепродают ее (вместе с энергией, произведенной на собственных электростанциях) по розничной цене потребителям.

Существует Положение о государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию, которое ежегодно корректируется и утверждается Минтопэнерго РФ, по согласованию с Федеральной энергетической комиссией и Комитетом РФ по политике цен. В РФ сложилась практика пересмотра тарифов один раз в квартал с помесечной индексацией с учетом темпов инфляции и регулирования тарифов электростанций - субъектов оптового рынка электроэнергии.

В основу дифференциации тарифа на электроэнергию по категориям потребителей положено несколько принципов. Тарифы устанавливаются исходя из принципа самофинансирования региональных энергосистем и входящих в их состав электростанций. Они дифференцируются по территории и по категориям потребителей. Выделены следующие категории потребителей - промышленные и приравненные к ним, оптовые потребители - перепродавцы, производители сельскохозяйственной продукции, электрифицированный транспорт железнодорожный и коммунальный, непромышленные потребители, население городское и сельское. В категории промышленных потребителей выделены две подгруппы: имеющие заявленную мощность свыше 750 кВА и менее этой величины.

Тарифы для промышленных потребителей обычно устанавливаются несколько выше, чем тарифы для населения и сельскохозяйственных потребителей (используется т.н. "перекрестное субсидирование"). Хотя на федеральном уровне проводится политика сближения энерготарифов для различных категорий потребителей (в 1994 г. были приняты постановления о сокращении числа льготников и доведении тарифов на электроэнергию для населения до уровня себестоимости плюс 5% рентабельности, для сельхозпредприятий - до уровня себестоимости плюс 15% рентабельности), на местах

ее результаты пока не очень заметны.

Энергетическая политика РЭК весьма различна. В одних регионах до последнего сдерживается рост тарифов, а затем происходит их резкий скачок и цикл повторяется снова, в других придерживаются тактики плавного роста тарифов. Различной является и "тарифная" нагрузка на промышленные предприятия, косвенно субсидирующие тарифы для льготных категорий энергопотребителей.

Результатом взаимодействия политики ФЭК и РЭК является заметная территориальная дифференциация уровня энерготарифов для предприятий, которую следует учесть каждому энергоемкому производителю. Как правило, энергоизбыточные регионы формируют более благоприятную энергетическую среду для промышленного производства, чем зависящие от поступлений извне энергодефицитные территории. Однако всегда нужно учитывать, какой уровень власти - федеральный или региональный контролирует межрегиональные потоки.

Некоторые энергоизбыточные регионы (например, Красноярский край, Иркутская область) сохранили под своим контролем крупные электростанции, опротестовав в свое время их передачу РАО "ЕЭС России". Такие регионы обладают более мощными рычагами для проведения собственной энергетической политики, которая является одним из факторов стабильной работы их промышленности.

В целом уровень тарифов на электроэнергию в России пока остается ниже, чем на оптовом рынке Европы. Это обстоятельство могут использовать экспортеры промышленной продукции. Вместе с тем в последнее время монополизм региональных энергосистем подвергается большой критике.

Региональные власти недовольны утратой контроля над ними, энергоемкие промышленные предприятия - установлением завышенных, по их мнению, энерготарифов, подрывающих конкурентоспособность выпускаемой продукции. Единственной возможной альтернативой этому может стать строительство собственных генерирующих источников. Ряд крупных энергоемких предприятий уже приступил к реализации такого рода проектов.

Что касается тарифов на теплоэнергию, то муниципальные предприятия "Тепловые сети", так же как и электросети, закупают тепло у теплоэлектростанций, принадлежащих РАО "ЕЭС России" и перепродают их населению и предприятиям. Промышленные предприятия в большинстве своем содержат собственные источники тепла. Перекрестное субсидирование здесь не дает большого эффекта, поскольку на долю населения приходится около 80-90% объема потребленного у "Теплосетей" тепла. Ставки оплаты тепла для населения не могут покрыть $\frac{1}{3}$ себестоимости тепла, поэтому значительная часть поступлений в "Тепловые сети" идет из городской казны в виде дотаций (до 80%).

Дополнительная нагрузка на промышленных потребителей в связи с существованием тарифных льгот для отдельных групп потребителей в областях Сибири, в % от среднего по энергосистеме тарифа

Энергосистема	Начальная дата этапа регулирования тарифа			
	01.11.92	01.05.93	01.08.93	01.11.93
Алтайская	22	32	25	34
Новосибирская	69	36	38	22
Омская	67	33	17	19
Томская	31	30	29	48
Иркутская	10	2	4	3
Красноярская	1	4	4	2
Бурятская	14	14	10	12
Читинская	29	0	16	11

Помимо централизованного теплоснабжения, в РФ широко развита сеть котельных

установок различных типов и форм собственности. Многочисленные котельные находятся на балансе местных органов самоуправления. Поэтому даже в пределах одного населенного пункта тариф может быть разным в зависимости от принадлежности котельной. При этом централизация теплоснабжения чаще всего обеспечивает снижение стоимости тепловой энергии.

Органы энергетического надзора и контроля. Весь объем добываемых, производимых, перерабатываемых, транспортируемых, хранимых и потребляемых энергетических ресурсов с 2000 года подлежит обязательному учету. Очередность и правила оснащения организаций приборами для учета расхода энергетических ресурсов, а также правила пользования электрической и тепловой энергией, природным и сжиженным газом, продуктами нефтепереработки устанавливаются в порядке, определяемом Правительством РФ.

Территориальное управление Госэнергонадзора входит в систему органов исполнительной власти Российской Федерации и осуществляет свою деятельность под руководством Министерства топлива и энергетики РФ (Минтопэнерго) во взаимодействии с органами исполнительной власти Омской области. В части осуществления государственного энергетического надзора техническое и методическое руководство территориальным управлением ведется Главным управлением государственного энергетического надзора Министерства топлива и энергетики РФ через региональное управление "Востокгосэнергонадзор".

Территориальное управление Госэнергонадзора финансируется за счет средств, включаемых региональной энергетической комиссией в тарифы на электрическую и тепловую энергию, отпускаемую потребителям АК "Омскэнерго". Отчисления по установленному ФЭК нормативу на содержание органов государственного энергетического надзора включаются в состав затрат на производство и реализацию продукции и относятся на себестоимость продукции АК "Омскэнерго", которая перечисляет средства на содержание территориального управления на специальный счет.

Администрация Омской области совместно с АК "Омскэнерго" оказывает помощь территориальному управлению Госэнергонадзора в выделении помещений и создании условий для его работы и социального развития. В части государственного энергетического надзора территориальный орган имеет право:

- рассматривать обоснованность затрат потребителей электрической и тепловой энергии на энергосбережение и представлять соответствующее заключение в РЭК;
- выходить с предложениями в Главгосэнергонадзор России по аннулированию выданных лицензий, сертификатов, свидетельств о взрывобезопасности электрооборудования или приостановке их действия;
- осуществлять контроль за выполнением установленных Администрацией Омской области режимов потребления электрической и тепловой энергии;
- давать обязательные для всех предприятий, организаций и учреждений предписания о ликвидации нарушений правил устройства электрических установок, эксплуатации электрических и теплоиспользующих установок, техники безопасности при их эксплуатации, правил пользования электрической и тепловой энергией;
- принимать меры к отключению и опломбированию электро- и теплоустановок, неудовлетворяющих требованиям действующих правил.

Кроме того, в полномочия территориального управления Госэнергонадзора входит освидетельствование и допуск к эксплуатации новых и реконструированных электрических и теплоиспользующих установок. Для осуществления всех этих функций территориальные органы Госэнергонадзора обладают правом беспрепятственного

допуска в любое время суток к электрическим и теплоиспользующим установкам по предъявлению служебного удостоверения независимо от их ведомственной подчиненности и форм собственности предприятий.

Энергетические обследования проводятся в соответствии с Федеральным законом "Об энергосбережении" и постановлением Правительства РФ "О неотложных мерах по энергосбережению" от 02.11.95 г. № 1087 в целях оценки эффективности использования энергетических ресурсов (твердого топлива, нефти, природного и попутного газа, продуктов их переработки, электро- и теплоэнергии), а также снижения затрат потребителей на топливо и энергообеспечение.

Энергетическое обследование осуществляется органами энергетического надзора, а также уполномоченными специализированными организациями. В результате выборочных энергетических обследований, проводимых органами энергетического надзора, выявляются потери и непроизводительные расходы энергоресурсов, даются рекомендации по их устранению. По результатам обследований, осуществляемых специализированными организациями должны быть разработаны:

- топливно-энергетический баланс (энергетический паспорт), оптимальный режим потребления энергоресурсов;
- согласованный с собственником обследуемой организации перечень ранжированных по величине затрат, сроку окупаемости и длительности реализации энергосберегающих проектов и мероприятий.

Обязательным энергетическим обследованиям подлежат юридические лица независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, если годовое потребление ими энергетических ресурсов составляет более 6000 т условного топлива (ту. т.)²⁷ или более 1000 т моторного топлива. Порядок и периодичность проведения энергетических обследований организаций при годовом потреблении ими энергетических ресурсов менее этих величин, определяются органами исполнительной власти субъектов РФ.

Право на проведение обязательных энергетических обследований имеют органы Минтопэнерго России по государственному контролю за рациональным и эффективным использованием энергоресурсов (Госэнергонадзор, Госгазинспекция и Госнефтеинспекция), а также другие организации, заключившие получившие право на выполнение этих работ.

По химическим и целлюлозно-бумажным комбинатам, нефте- и газоперерабатывающим, цементным и стекольным заводам, электростанциям и другим организациям со сложными технологическими процессами с годовым объемом потребления свыше 100 тыс. ту. т для проведения энергетических обследований заключаются договора федеральными органами Госэнергонадзора, Госгазинспекции и Госнефтеинспекции со специализированными организациями. При наличии всех трех договоров эти организации могут проводить комплексную проверку использования энергетических ресурсов, включающую проверку топливно-энергетического баланса обследуемых предприятий.

Интервал между энергетическими обследованиями организаций не может превышать 5 лет. Затраты по проведению энергетических обследований бюджетных, муниципальных предприятий, казенных заводов и унитарных предприятий и организаций оплачиваются за счет средств, выделяемых из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ или бюджета органа местного самоуправления.

²⁷ При использовании тепловой и (или) электрической энергии и отсутствии точных данных расход потребляемых энергоресурсов определяется при значении удельных расходов топлива соответственно 172 кг у.т./Гкал и 320 гу.т/кВт.ч.

Остальные организации проводят энергетические обследования за счет собственных средств. Организации, не обеспечивающие проведение энергетического обследования в установленный графиком срок, лишаются решением органов исполнительной власти субъектов РФ предусмотренных законодательством льгот.

Льготирование в энергетике. Потребителям и производителям энергетических ресурсов, осуществляющим мероприятия по энергосбережению предоставляются льготы в порядке, определяемом Правительством РФ. Производители электрической и тепловой энергии, не входящие в региональные энергоснабжающие организации, имеют право на отпуск энергии в сети этих организаций в количествах и режимах, согласованных с энергоснабжающей организацией и региональной энергетической комиссией. Энергоснабжающие организации обязаны обеспечить прием энергии от производителей в свои сети по ценам, формируемым в порядке, утвержденном региональными энергетическими комиссиями.

Для энергетических установок, которые используют возобновляемые источники энергии, сооружение которых осуществляется в соответствии с программами энергосбережения, цены на электрическую энергию должны обеспечивать окупаемость капитальных вложений в строительство установок. Строительство и эксплуатация энергетических установок, использующих сертифицированное оборудование и имеющих производительность тепловой энергии до 300 кВт или электрическую мощность до 100 кВт, осуществляются без лицензии. В целях стимулирования эффективного использования энергетических ресурсов осуществляется установление сезонных цен на природный газ, электрическую и тепловую энергию, а также внутрисуточных дифференцированных тарифов на электрическую энергию.

Региональные энергетические комиссии при определении тарифов на электрическую и тепловую энергию учитывают экономически обоснованные затраты потребителей на энергосбережение. Порядок консолидации и использования средств потребителями в целях финансирования энергосберегающих проектов определяются органами исполнительной власти субъектов РФ.

Потребители энергетических ресурсов в случае использования энергетических ресурсов в меньшем объеме, чем предусмотрено договорами с энергоснабжающими организациями, освобождаются от возмещения расходов энергоснабжающим организациям, если недоиспользование энергетических ресурсов стало следствием мероприятий по энергосбережению. При реализации российскими организациями совместно с российскими и иностранными инвесторами проектов в области энергосбережения Правительство РФ или уполномоченный федеральный орган исполнительной власти может выступать в качестве поручителя перед инвесторами в пределах средств, предусмотренных федеральным бюджетом на финансирование мероприятий по энергосбережению.

Топливо-энергетический комплекс Омской области базируется на внешних сырьевых ресурсах: экибастузском и кузнецком угле, сырой нефти и природном газе среднеобских нефтегазовых месторождений. Основные предприятия отрасли сосредоточены в г. Омске. Установленная мощность по производству электрической энергии составляет 1655 Мвт, тепловой – 4200-4300 Гкал/час. Топливо-энергетический комплекс Омской области, потребляющий свыше 6 млн. т угля в год, требует коренной реконструкции и переориентации ресурсной части.

Выпуск продукции в топливо-энергетических отраслях Омской области.

Топливо-энергетические отрасли	Январь-май 1998 г.	Январь-май 1998 г. в % к январю-маю 1997 г.
Электроэнергетика		
Электроэнергия, млн. кВт*ч	3491,0	106,8

Теплоэнергия, тыс. Гкал	13502,0	105,1
Топливная промышленность		
Первичная переработка нефти, тыс. т	5303,0	84,8
Бензин автомобильный, тыс. т	1291,0	79,3
Дизельное топливо, тыс. т	1883,0	88,8
Масла смазочные, тыс. т	42,0	50,8
Мазут топочный, тыс. т	963,0	82,4
Природный газ, тыс. м ³	1023,0	-

Источник: Социально-экономическое положение Омской области за январь-май 1998 года. - Омск: Облкомстат, 1998. - с.15.

Перспективными для развития малой энергетики районов Омской области являются освоение имеющихся газовых и нефтяных месторождений с последующей газификацией части северных районов, перевод топливно-энергетического хозяйства северной и центральной части области на торфяные виды топлива из местных ресурсов взамен дорогостоящего привозного угля. Принципиально важным для газификации Омского Севера является использование запасов Тевризского газоконденсатного месторождения. Договоренности предполагают крупные инвестиции партнера - порядка 50% общего объема работ. Администрация Омской области, со своей стороны, осуществляет схемы финансирования строительства с применением кредитных ресурсов, собственных средств предприятий и населения, а также прямых поставок продукции предприятий оборонного и агропромышленного комплексов.

Комплекс работ по широкому использованию природного газа в сочетании с мерами по учету и экономии энергии позволит осуществить реформу жилищно-коммунального хозяйства с минимальной нагрузкой на семейный бюджет населения. С другой стороны, снижение доли энергозатрат в себестоимости продукции омских предприятий способно повысить их рентабельность, привлечет дополнительные инвестиции, в том числе и зарубежные.

Большое внимание органы государственной власти и местного самоуправления Омской области уделяют вопросам внедрения энергосберегающих технологий на местах. Так, в соответствии с постановлением № 223-п Главы городского самоуправления г. Омска от 06.03.95 г. в повседневной жизни городского хозяйства областного центра:

- налажен выпуск оконных блоков из стеклопакетов, 3-слойного остекления с уплотняющими прокладками, теплоизоляционных блоков для стен, новых "теплых" стен; налажен выпуск квартирных газовых счетчиков, электросчетчиков и тепломеров на АО "Сатурн";
- установлено более 2000 приборов учета тепловой энергии, холодной и горячей воды, газа;
- внедрено автоматическое регулирование на 11 тепловых системах;
- создана материальная база по внедрению и сервисному обслуживанию систем учета и регулирования, новые структурные подразделения АОЗТ "Сибэлектро-сервис", АО "Автоматика", ПТСК-Сервис и др.;
- создан центр энергосбережения при Академии путей сообщения и т.д.

Рост цен на энергоносители, повышение тарифов ложится тяжелым бременем не только на бюджет города, но и на бюджет каждой городской семьи. Экономическая ситуация требует принятия чрезвычайных мер в области энергосбережения, иначе большая доля бюджетных средств будет и дальше расходоваться на энергообеспечение, что может вызвать в ближайшем будущем значительное сокращение городских социальных программ.

С целью оптимизации управления энергетическими ресурсами городского хозяй-

ства планируется разработать инженерно-градостроительную инфраструктуру города по зонам: Северная, Южная, Левобережье. На основе централизованного теплоснабжения прорабатывается тепловая схема города с учетом реконструкции теплоисточников и тепловых сетей, с учетом энергосберегающих мероприятий при новом строительстве и реконструкции существующих жилых и общественных зданий.

Признано нецелесообразным строительство дополнительных мощных стационарных источников с точки зрения выработки тепла (ТЭЦ-6). С целью уменьшения протяженности тепловых сетей. Вместо этого планируется перевести периферийные градостроительные зоны на автономные источники. В качестве автономных источников преимущество будет отдано блочно-модульным котельным и мини-ТЭЦ с газотурбинными установками.

Для вновь осваиваемых участков строительства рекомендовано реализовывать вариант теплоснабжения от альтернативных источников, используя опыт эксплуатации и проектирования г. Новосибирска. В процессе проектирования любые автономные источники выбираются на основе технико-экономического обоснования. Для сравнения принимается стоимость централизованного теплоснабжения от сетей АК "Омскэнерго".

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Покажите механизм функционирования энергетической системы на территории Российской Федерации.
2. Поясните смысл и содержание понятия "перекрестное субсидирование в электроэнергетике".
3. Прокомментируйте меры, предпринимаемые в Омской области по бесперебойному энергоснабжению населения и промышленных предприятий.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Региональная экономика: Учебник для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998.
2. Регионоведение: Учебник для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998.
3. Регионы России // CD-ROM – М.: Гарант-парк, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Указ Президента РФ от 07.05.1995 г. № 472 "Об основных направлениях энергетической политики и структурной перестройки топливно-энергетического комплекса Российской Федерации на период до 2010 года". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Постановление Правительства РФ от 04.02.1997 г. № 121 "Об основах ценообразования и порядке государственного регулирования и применения тарифов на электрическую и тепловую энергию". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 10.04.1996 г. № 198-п "О региональной энергетической комиссии Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 6. ПИЩЕВАЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬ

Уровень производства продукции в пищевой промышленности напрямую зависит от масштабов производства продукции в сельском хозяйстве, поставляющем основную часть используемого сырья. Предприятия отрасли, перерабатывающие это сырье (например, заводы по производству сахара, растительного масла, плодоовощных

консервов, первичного виноделия) чаще всего располагаются в сельскохозяйственных зонах. Другие (хлебопечение, производство кисломолочной продукции, вторичного виноделия, кондитерская промышленность) ориентируются на потребительский спрос и располагаются в центрах расселения.

Особенности технологического процесса допускают создание в пищевой отрасли промышленных предприятий самой разной мощности - от малых до особо крупных. При этом разнообразие оборудования позволяет эффективно адаптировать производство применительно к конкретным рыночным условиям.

Сравнительно небольшая фондоемкость предприятий пищевой промышленности (особенно небольшой мощности и с использованием отечественного оборудования) и небольшой срок окупаемости капиталовложений делают эту отрасль одной из самых привлекательных для развития всех форм предпринимательства и особенно малого бизнеса.

Сегодня в российской пищевой промышленности преобладает тенденция к строительству малых предприятий в местах производства сырья - у фермеров и в кооперативах. Между тем сохраняется высокая рентабельность производства пищевой продукции на крупных предприятиях, которые способны получить крупные кредиты и осваивать новые технологии. В любом случае предприятия пищевой промышленности востребованы везде, где проживает население. Ведущее место в производстве отдельных видов продукции пищевой промышленности в 1996-97 гг. занимали следующие субъекты Федерации²⁸:

- по мясу (промышленная выработка) - Краснодарский край (5,7% общероссийского производства), Татарстан (4%), Ростовская область (5,5%), Башкортостан (4,9%), Челябинская область (3,9%);
- по производству плодоовощных консервов - Краснодарский край (27,2%), Липецкая область (8,1%), Ростовская область (7,2%), Ставропольский край (5,3%), Астраханская область (4,2%);
- по растительному маслу - Краснодарский край (29,4%), Воронежская область (14,6%), Ростовская область (13,6%), Ставропольский край (9,6%), Белгородская область (5,6%);
- по сахару-песку из сахарной свеклы - Краснодарский край (28,2%), Воронежская область (13,2%), Белгородская область (11,7%), Курская область (7,5%), Башкортостан (6,6%);
- по цельномолочной продукции - Москва (9,6%), Московская область (4,4%), Краснодарский край (3,9%), Татарстан (3,7%), Башкортостан и Свердловская область (по 3,6%).

Отдельного упоминания заслуживает рыбная и рыбоконсервная промышленность, основные мощности которой сосредоточены в Приморском крае, Сахалинской области, на Камчатке, в Мурманской, Архангельской, Астраханской и Калининградской областях.

И хотя в целом по отрасли положение предприятий остается довольно сложным, их устойчивость, благодаря безусловной востребованности продукции, сохраняется на приемлемом уровне. Так, к примеру, для предприятий молочной промышленности характерны высокий удельный вес внеоборотных активов, быстрая оборачиваемость кредитов, короткий цикл производства молочной продукции и устойчивый спрос на нее у населения.

Эти особенности, вопреки официальным отрицательным оценкам платеже-

²⁸ Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998. Москва. Гарант-Парк. 1998.

способности, позволили предприятиям подотрасли выжить в условиях переходного периода. Хотя нельзя не отметить и то, что объемы производства в молочной промышленности упали существенно больше, чем в других отраслях. Так, по данным журнала "Молочная промышленность" (№ 5/97), за 1991/96 гг. объемы реализации молочной продукции по России в натуральном выражении сократились на 50%. В том числе: масла сливочного - на 37,5%, цельномолочных продуктов - на 26,2%, жирных сыров - на 48,9%. Аналогичная ситуация наблюдается и в других подотраслях пищевой промышленности России.

Пищевая промышленность в Омской области представлена тремя основными подотраслями, по которым обкомстатом ведется отдельный учет показателей:

- мясная промышленность;
- маслосырдельная и молочная промышленность;
- пищевкусовая промышленность.

Выпуск основных видов продукции в пищевой промышленности Омской области.

	<i>Январь-май 1998 г.</i>
Мясная промышленность	
<i>Мясо, включая субпродукты I категории, т</i>	24642
<i>Колбасные изделия, т</i>	13301
<i>Консервы мясные, туб</i>	2112
Маслосырдельная и молочная промышленность	
<i>Масло животное, т</i>	2351
<i>Цельномолочная продукция, т</i>	40817
<i>Сыры жирные, т</i>	1252
<i>в том числе сыры плавленые, т</i>	470
<i>Консервы молочные, туб</i>	11571
Пищевкусовая промышленность	
<i>Хлеб и хлебобулочные изделия, т</i>	42932
<i>Кондитерские изделия, т</i>	2218
<i>Макаронные изделия, т</i>	2405
<i>Мука, т</i>	80983
<i>Крупа, т</i>	6733

Источник: Социально-экономическое положение Омской области за январь-май 1998 года. - Омск: Омскоблкомстат, 1998. - с.22.

Средняя заработная плата в пищевой промышленности Омской области в 1998 году составила 987 рублей.

В Омской области сформировалась собственная торговая сеть перерабатывающих предприятий, их сегодня более пятидесяти. Это способствует активному завоеванию рынков сбыта продукции при одновременном росте свободных денежных средств, которые используются для улучшения расчетов с сельскими товаропроизводителями. Все большее применение находит переработка сырья акционерных обществ на дачных участках.

Не менее важна в масштабах Омской области и переработка сырья на местах. Руководители многих акционерных обществ в сельских районах уже развернули строительство сети мелких предприятий; мельниц, пекарен, маслобоен. За счет этого снижается социальная напряженность на селе, вызванная недостатком денежных средств у населения, а также улучшаются взаимоотношения сельских товаропроизводителей с поставщиками электроэнергии, воды, запасных частей и т.д. Основные направления развития пищевой промышленности в Омской области:

- использование запасов минеральных вод;
- производство спирта и местной вино-водочной продукции;
- производство пива, в т.ч. на вывоз;

- производство и переработка мясопродуктов;
- производство цельномолочных продуктов и молочных консервов;
- производство хлебопродуктов;
- переработка растительных масел.

При этом продукция предприятий пищевой промышленности Омской области наряду с нефтепродуктами и продукцией оборонного комплекса составляет существенную долю регионального экспорта. Ведущие предприятия здесь - АО "Росар" (зона охвата - Урал и Сибирь), Любинский молочно-консервный комбинат (государственный заказ), АО "Омский бекон" и ряд других предприятий.

Удельный вес продовольственных товаров в экспорте из Омской области стабильно превышает 10% всего объема экспортируемых товаров в относительном выражении (в рублях). В экспорте продовольствия преобладает пшеница, молочная продукция, алкогольные и безалкогольные напитки, масла животного и растительного происхождения, сахар.

Анализ состояния перерабатывающего комплекса показывает тенденции расслоения предприятий на развивающиеся и бесперспективные. В ближайшее время предстоит пересмотр принципов взаимодействия с ними со стороны Администрации Омской области. Государственная поддержка будет оказываться только наиболее перспективным предприятиям. Особое внимание будет уделяться предприятиям-заготовителям, развитие которых по сырьевому и потребительскому признаку позволит приблизить загрузку производственных мощностей к оптимальному значению, улучшить экономические показатели и снизить себестоимость продукции.

По данным облкомстата производство продукции пищевой промышленности в Омской области составило в 1998 году около 16% от общего объема производства промышленной продукции в относительном выражении (за первые три квартала - 1684 млн. руб.). Не случайно именно пищевая промышленность является одним из основных локомотивов региональной экономики.

Причем более половины этих предприятий не рассчитались вовремя по взятым кредитам, т.е. имеют просроченную кредиторскую задолженность. Примерно столько же предприятий пищевой промышленности имеет просроченную дебиторскую задолженность (долги контрагентов). После кризиса августа 1998 года доходы от повышения цен во многих случаях прошли мимо предприятий пищевой промышленности и осели в торговле.

Если же говорить о предприятиях пищевой промышленности, расположенных в г. Омске, то на их долю приходится основной объем производства потребительских товаров Омской области (более 70%), в том числе:

- вино-водочных изделий и пива - свыше 80%;
- непродовольственных товаров - 95-97%,
- пищевых продуктов - около 60%.

Среди произведенных в 1 половине 1998 года крупными и средними промышленными предприятиями города потребительских товаров (включая вино-водочные изделия и пиво) пищевые продукты составили около 50%, непродовольственные товары - около 35%, вино-водочные изделия и пиво - свыше 15%. Крупнейшими производителями потребительских товаров в г. Омске являются предприятия Кировского и Центрального административных округов, на которых в 1998 г. было выпущено около 65% потребительских товаров.

Производство потребительских товаров по округам г. Омска:

Округа	1 полугодие 1998 г.	Пищевые продукты	Непродовольственные товары	Вино-водочные изделия

	млн. руб.	%	млн. руб.	%	млн. руб.	%	млн. руб.	%
Кировский	466,0	49,6	297,3	69,0	30,9	9,3	137,8	78,5
Ленинский	20,6	2,2	8,6	2,0	12,0	3,6	-	-
Октябрьский	154,4	16,4	3,2	0,7	146,1	43,8	5,1	2,9
Советский	145,0	15,4	57,1	13,2	87,9	26,4	-	-
Центральный	154,2	16,4	65,1	15,1	56,5	16,9	32,6	18,6
Омск, всего	940,2	100,0	431,3	100,0	333,4	100,0	175,5	100,0

Источник: Социально-экономическое положение г. Омска за январь-июнь 1998 года. - Омск: Омскоблкомстат, 1998. - с.15.

Мясная промышленность Омской области широко представлена целым рядом крупных предприятий мясоперерабатывающей отрасли. В настоящее время идет реализация комплексной программы по структурной перестройке мясоперерабатывающей промышленности, по вложению свободных средств в развитие колбасно-кулинарного производства.

Проводится техническое обновление на мясокомбинатах "Омский", "Калачинский", "Омский мясной двор" и на мясоперерабатывающем заводе "Омский"²⁹. Закупается и устанавливается новое оборудование для производства колбасных изделий, продолжается освоение новых технологий переработки мяса.

Важным событием 1998 года стал ввод в эксплуатацию мясоперерабатывающего завода в ОАО "Омский бекон", мощность которого составляет 20 т продукции в сутки. При этом Омская область стабильно занимает первое место в Западно-Сибирском экономическом районе по производству мяса на душу населения.

Производство мяса в живом весе хозяйствами всех категорий в 1 полугодии 1998 г.

Регион	Население, тыс. чел.	абсолютный, тыс. т средне-месячно	на душу населения, кг средне-месячно	Рейтинг по абсолютным значениям	Рейтинг на душу населения
Алтайский край	2672,0	11,4	4,3	2	2
Кемеровская область	3022,8	5,4	1,8	5	7
Новосибирская область	2749,3	8,6	3,1	3	3
Омская область	2178,5	14,3	6,5	1	1
Томская область	1073,2	2,5	2,3	6	4
Тюменская область	3211,1	7,0	2,2	4	6
Республика Алтай	202,5	0,5	2,2	7	5

Источник: Социально-экономический мониторинг регионов Западной Сибири за период январь-июнь 1998 года. - Омск: Омскоблкомстат, 1998. - с.8.

Птицеводство в Омской области. На территории Омской области действует 9 крупных птицефабрик:

- ЗАО "Осокинское";
- ГП "Птицефабрика "Изюмовская";
- ЗАО "Птицефабрика "Любинская";
- ЗАО "Иртышское";
- ЗАО "Птицефабрика "Сибирская";
- ГУП "Омская птицефабрика";
- ОАО "Племптицерепродуктор "Луч";
- "Зональная опытная станция птицеводства";
- ГП "Госплемзавод "Прииртышский" (гуси).

Практически все они входят в объединение "Омскптицепром", которое координирует их деятельность и представляет интересы в органах государственной власти и

²⁹ Этими четырьмя предприятиями производилось в 1998 году более 90% колбасных изделий на территории Омской области.

управления. Деятельность этих птицефабрик во многом определяет ситуацию на продовольственном рынке Омской области. И хотя по этому производству, пожалуй, большее всего ударил экономический кризис, в первую очередь они продолжают обеспечивать Омской области стабильные показатели производства мяса птицы и яиц на среднем для Западной Сибири уровне.

Производство яиц хозяйствами всех категорий в 1 полугодии 1998 г.

Регион	Население, тыс. чел.	абсолютный, млн. шт. среднемесячно	на душу населения, шт. среднемесячно	Рейтинг по абсолютным значениям	Рейтинг на душу населения
Алтайский край	2672,0	54,5	20,4	3	3
Кемеровская область	3022,8	50,3	16,6	4	5
Новосибирская область	2749,3	83,5	30,4	1	1
Омская область	2178,5	40,2	18,4	5	4
Томская область	1073,2	17,6	16,4	6	6
Тюменская область	3211,1	79,5	24,8	2	2
Республика Алтай	202,5	1,6	7,8	7	7

Источник: Социально-экономический мониторинг регионов Западной Сибири за период январь-июнь 1998 года. - Омск: Омскоблкомстат, 1998. - с.10.

Администрация Омской области считает развитие птицеводства одним из приоритетных направлений своей деятельности по обеспечению продовольственной безопасности региона. Так, дотации на продукцию птицеводства, поставляемую в региональный продовольственный фонд в 1998 году, составили:

- птица - 12 тыс. т по ставке - 350 руб./т на сумму - 4200 тыс. руб.
- яйцо - 335 млн. шт. по ставке 14 руб./тыс. шт. на сумму - 4690 тыс. руб.

Из них дифференцированные ставки дотаций с 1 января 1998 года составили:

- для кур яичных пород - 335,0 руб. за 1 тонну живого веса;
- для кур мясных пород - 373,0 руб. за 1 тонну живого веса;
- для гусей - 930,0 руб. за 1 тонну живого веса.

Молочная промышленность Омской области. Головной структурой этой подотрасли пищевой промышленности традиционно считается ОАО "Омскмолоко", которое во многом координирует деятельность предприятий молочной промышленности в Омской области. И здесь также нельзя не отметить, что Омская область несмотря на общий спад производства в отрасли³⁰ по-прежнему находится на первом месте в Западной Сибири по производству молока на душу населения.

Производство молока хозяйствами всех категорий в 1 полугодии 1998 г.

Регион	Население, тыс. чел.	абсолютный, тыс. т среднемесячно	на душу населения, кг среднемесячно	Рейтинг по абсолютным значениям	Рейтинг на душу населения
Алтайский край	2672,0	87,2	32,6	1	2
Кемеровская область	3022,8	42,5	14,1	5	6
Новосибирская область	2749,3	71,1	25,8	3	3
Омская область	2178,5	73,9	33,9	2	1
Томская область	1073,2	18,1	16,9	6	5
Тюменская область	3211,1	44,9	14,0	4	7
Республика Алтай	202,5	4,5	22,2	7	4

Источник: Социально-экономический мониторинг регионов Западной Сибири за период январь-июнь 1998 года. - Омск: Омскоблкомстат, 1998. - с.9.

Происходившая в последнее время продовольственная экспансия иностранных производителей привела к пересмотру поведенческой стратегии предприятий по пе-

³⁰ В целом промышленная переработка молока в Омской области сократилась по сравнению с 1990 г. в 3,5 раза.

переработке молока и молочных продуктов. Определены перспективные направления первоочередных инвестиций в их оснащение современным технологическим оборудованием, прежде всего автоматами мелкой расфасовки.

Только из областного бюджета на эти цели в 1997-98 гг. было израсходовано 758,6 млн. рублей и 250,6 тыс. долларов, предприятиями освоено заемных средств на сумму 5,4 млрд. рублей. Установлено новое оборудование для расфасовки молочной продукции на Полтавском, Черлакском и Исилькульском молкомбинатах, маслосырбазе "Омская", ГК "Солнечный" и др. В целом по Омской области к 1998 году было введено в действие:

- 43 автомата для упаковки молока в полиэтиленовые мешки,
- 14 автоматов для мелкой расфасовки масла и творога,
- 8 автоматов для расфасовки в полистирольные стаканчики и коробочки сметаны и пастообразных продуктов.

В результате омскими предприятиями значительно расширен ассортимент и номенклатура вырабатываемых продуктов, внедряются высокоэффективные технологии по комплексному использованию молока и вторичного сырья, развиваются новые производства и промыслы.

Среди ведущих предприятий подотрасли можно выделить Любинский МКК, АО "Вита" (г.Исилькуль) и Сибирский филиал Всероссийского научно-исследовательского института молочной промышленности (СФ ВНИМИ), который в связи с сокращением заказов на научные разработки перенес приоритеты своей деятельности в производственную сферу. Притом, что в Омской области сегодня насчитывается около 40 молочных предприятий с учетом минипереработки молока.

Сегодня в СФ ВНИМИ активно действуют научно-исследовательские лаборатории, машиностроительное конструкторское бюро, микробиологическое производство сухих бактериальных заквасок и препаратов, производственный цех, экспериментальный цех сушки, административно-управленческие и вспомогательные службы. Научные исследования ведутся в направлении создания малоэнергоёмких процессов получения сухих концентратов молочной (творожной) сыворотки; создания принципиально новых молочно-консервных и цельномолочных продуктов; разработки кормовых добавок для животноводства на основе синтеза молочного и растительного сырья; разработки десертных молочных продуктов.

Предприятиям молочной промышленности оказывается консультативная помощь при освоении новых продуктов. Особое внимание уделяется подбору и качеству заквасок, поставляемых предприятиям молочной промышленности. Так, еще в 1997 году в СФ ВНИМИ разработана научно-техническая документация на кефир фруктовый "Лакомка" (1%, 2,5% и 3,2% жирности), йогурта с натуральными фруктовыми добавками, пудинга и желе на основе молочной сыворотки. В производственном цехе филиала освоена выработка йогурта с использованием ароматизаторов и натуральных фруктово-ягодных добавок.

В стадии завершения находится разработка технологии и научно-технической документации на сгущенный стерилизованный молочный продукт по типу казахского национального продукта "каймак". Эта работа выполняется по заказу молочного предприятия из г. Семипалатинск в Казахстане. Кроме того, СФ ВНИМИ разрабатывает и внедряет в производство образцы нестандартного оборудования для предприятий молочной промышленности и животноводческих ферм.

Так, по заказу Управления сельского хозяйства и продовольствия Омской области проводится работа по созданию технологии получения кормового продукта, обогащенного белком микробного происхождения. Цель этой работы - производство вы-

сокоэффективного и дешевого кормового продукта с последующей поставкой хозяйствам и организациям региона.

Пищевкусовая промышленность Омской области представлена хлебозаводами, минипекарнями, дрожжевым заводом, кондитерскими производствами, макаронной фабрикой. Сюда же относятся предприятия по производству табачных изделий (ОАО "Омская табачная фабрика"), алкогольных и безалкогольных напитков, розливу минеральной воды и др. Большая часть этих предприятий является членами Ассоциации пищевых и перерабатывающих предприятий, которая призвана представлять их интересы и координировать деятельность по привлечению инвестиций и разделу рынка.

Предприятия пищевкусовой промышленности представляют собой наиболее благополучную подотрасль пищевой промышленности на территории Омской области. Среди основных причин такого положения можно выделить:

- постоянный рынок сбыта с неэластичным спросом (хлебное производство),
- низкую долю стоимости сырья в конечной стоимости продукции (напитки, табачные изделия);
- быструю оборачиваемость инвестиций и высокий уровень привлекательности подотрасли для инвесторов и т.д.

Все это во многом определяет то относительно благополучное положение, которое характеризует предприятия этой подотрасли пищевой промышленности Омской области. Хотя следует отметить и то, что большая часть инвестиций приходится на наиболее крупные предприятия, лидирующие на местном рынке и способные обеспечить эффективное использование вложенных средств.

Так, в 1998 году около 10% прибыли омской промышленности или более 50% всей прибыли пищевкусовой отрасли приходилось на ОАО "Омская табачная фабрика" и ЗАО "Росар". И именно эти предприятия совместно с вино-водочными производствами (ООО "Оша", ООО "Омсквинпром" и др.) осуществили наибольшие финансовые вложения в развитие производства и внедрение новых технологий.

Государственное регулирование. В качестве мер государственного регулирования деятельности предприятий пищевой промышленности на территории Омской области можно выделить следующие:

- предоставление налоговых льгот для предприятий, поставляющих продукцию по государственному и муниципальному заказу;
- предоставление гарантий под банковские кредиты на развитие производственной базы и создание новых рабочих мест;
- выделение помещений под создание и развитие фирменных торговых сетей;
- регулирование ввоза и вывоза продукции за пределы области.

Кроме того, с целью стабилизации продовольственного рынка Администрацией Омской области образован **региональный продовольственный фонд**. Сельскохозяйственная продукция, засчитывается в региональный фонд с выплатой дотаций из областного бюджета по договорам (контрактации), заключаемым между товаропроизводителями и Госзаказчиком на конкурсной основе или по прямым договорам в г. Омске и Омской области.

Генеральным государственным заказчиком по закупкам и поставкам сельскохозяйственной продукции для государственных нужд на территории Омской области является Государственное унитарное предприятие "Омское продовольствие" (ГУ РПК "Омскпрод"). Дотируется продукция предприятий пищевой промышленности, поставляемая:

- через торговую сеть г. Омска, магазины потребительской кооперации, предприятия общественного питания, рынки города и районов области, при наличии дого-

воров с соответствующей торговой организацией и товарно-транспортных накладных.

- по расчетам за оказанные услуги и поставленное оборудование, запасные части, горюче-смазочные материалы, рабочую одежду, сельхозинвентарь и другое, с предприятиями, находящимися из территории Омской области, при наличии договоров и товаротранспортных накладных с отметкой обслуживающих предприятий.
- продукция, реализованная сельскими товаропроизводителями в торговых местах, определенных администрацией района, города, при наличии лицензии на право торговли и контрольно-кассовых машин.

Районные управления сельского хозяйства и продовольствия представляют в Главное управление сельского хозяйства и продовольствия Омской области справку-расчет по хозяйствам района, об объемах зачтенной в региональный фонд животноводческой продукции и размерах причитающихся дотаций. Птицеводческие хозяйства, входящие в состав АО "Омское" по птицеводству, представляют данные по дотациям через АО "Омское" по птицеводству. Остальные птицеводческие хозяйства представляют данные райсельхозуправлениям.

При организации конкурса Государственный заказчик формирует конкурсную комиссию, в состав которой включаются представители Экономического комитета, Финансового управления, Главного управления сельского хозяйства и продовольствия Администрации области, областного Комитета государственной статистики, Государственной хлебной инспекции по Омской области, Антимонопольного управления, областного Центра государственного санитарно-эпидемиологического надзора, Управления государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей по Омской области. Комиссия формируется до 10 ноября предшествующего планируемому году.

Целью конкурса является выбор заказчиков сельскохозяйственной продукции, предложивших наиболее выгодные условия исполнения заказов по закупкам и поставкам для федеральных и региональных нужд. Конкурс проводится среди предприятий, организаций и учреждений независимо от форм собственности. Основным принципом проведения конкурса является создание равных условий для всех его участников.

При проведении конкурса проводится оценка финансовых показателей претендентов, их производственные и технические возможности, изучается потенциальная возможность осуществления поставок товара для федеральных и региональных нужд, наличие кредиторской и дебиторской задолженности, загрузка производственных мощностей, структура оборотных средств, условия хранения продукции, конкурентоспособность продукции на рынке сбыта, выполнение госзаказа текущего (отчетного) года, наличие лицензии на производство пищевых продуктов, план-прогноз по выработке товарной продукции в ассортименте по кварталам на предстоящий год и т.д.

Кроме того, в целях стабильного обеспечения населения продовольственными товарами, входящими в состав потребительской корзины, и для создания территориального государственного резерва продовольственных ресурсов на период формирования региональных продовольственных ресурсов с 1 октября 1998 г. приняты **меры, регулирующие порядок вывоза из Омской области продовольственных товаров.**

Регулирование вывоза распространяется на предприятия и организации, физические и юридические лица любых форм собственности. Все договоры на поставку продовольственных товаров за пределы Омской области независимо от статуса хо-

зайствующего субъекта подлежат регистрации в Государственном унитарном предприятии "Омское продовольствие".

Приложение № 1 к постановлению Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 07.09.1998 г. № 352-п "О регулировании вывоза продовольственных товаров из Омской области"

Перечень продовольственных товаров, вывоз которых из Омской области в III и IV кварталах 1998 года и I квартале 1999 года подлежит регулированию:

1. Зерно.
2. Скот и птица (живой вес), а также шкуры крупнорогатого скота, овец, свиней.
3. Отруби всех видов.
4. Комбикорма.
5. Мука.
6. Крупа в ассортименте.
7. Макароны изделия.
8. Картофель.
9. Овощи.
10. Мясо и мясoproductы, включая субпродукты II категории.
11. Живой скот и птица (крупнорогатый скот, овцы, свиньи, лошади).
12. Животные жиры и сало.
13. Консервы мясные.
14. Консервы молочные.
15. Молоко и молокопродукты.
16. Яйца и яйцопродукты.
17. Табачные изделия.

Муниципальный заказ. Законодательством Российской Федерации все вопросы непосредственного регулирования розничной торговли переданы на уровень территориального самоуправления субъектов РФ. Поэтому основной задачей муниципального заказа является организация бесперебойной торговли товарами первой необходимости по утвержденным ассортиментным перечням для каждого отдельно взятого предприятия торговли, указанного в заявке на выполнение муниципального заказа. Под бесперебойной торговлей понимается наличие в продаже указанных товаров в течение всего рабочего времени магазина.

Размещение муниципального заказа на выполнение работ (оказание услуг), финансируемых за счет средств местного бюджета, осуществляется на основе открытого конкурса, правила которого устанавливаются представительным органом местного самоуправления. Заказчиком по муниципальному заказу на выполнение работ (оказание услуг) выступают органы или должностные лица местного самоуправления.

В г.Омске непосредственной реализацией муниципального заказа занимается Управление муниципального заказа Администрации г. Омска. Исполнители муниципального заказа освобождаются от уплаты ряда местных налогов и сборов.

Конкретный размер предоставленных льгот определяется пропорционально доле муниципального заказа в общем объеме товарооборота. Кроме того, исполнители муниципального заказа, арендующие муниципальные помещения, освобождаются от арендной платы пропорционально доле муниципального заказа в общем объеме товарооборота предприятий.

Механизм муниципального заказа используется при заключении договоров с предприятиями пищевой промышленности при размещении заказов на поставку продукции для снабжения социальных учреждений (больниц, школ, детских садов и т.д.) муниципального подчинения. Аналогичная политика проводится и на региональном уровне.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Прокомментируйте основные тенденции развития пищевой промышленности в Российской Федерации.
2. Охарактеризуйте меры принимаемые Администрацией Омской области для государственного регулирования деятельности предприятий пищевой промышленности.
3. Покажите регулируемую роль государственного и муниципального заказа на продовольственном рынке Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Коваленко Н.Я. Экономика сельского хозяйства. С основами аграрных рынков: Курс лекций. - М.: ААИ "Тандем"; Изд-во "Экмос", 1998.
2. Региональная экономика: Учебник для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998.
3. Регионы России // CD-ROM – М.: Гарант-парк, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Федеральный закон от 02.12.1994 г. № 053-ФЗ "О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 31.01.1996 г. № 052-II ГД "О продовольственной безопасности Российской Федерации и мерах по улучшению снабжения населения продуктами питания отечественного производства". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Главы городского самоуправления г. Омска от 16.11.1995 г. № 1269-п "Об условиях муниципального заказа на реализацию продовольственных товаров первой необходимости". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 7. ЛЕГКАЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬ

На долю легкой промышленности приходится свыше 40% валового производства товаров народного потребления непродовольственной группы. Очень большое значение играет легкая промышленность в экономическом сотрудничестве стран СНГ, обусловленном исторически сложившимся разделением труда: хлопок производится в Узбекистане, каракуль в Казахстане, текстиль - в Иваново и т.д.

До начала перестройки в отраслях легкой промышленности России было занято свыше 2 млн. человек (в основном, женщины). Продукция легкой промышленности не только используется в качестве товаров народного потребления, но также применяется в виде сырья и вспомогательных материалов в пищевой промышленности, машиностроении и других отраслях.

Легкая промышленность – комплексная отрасль, включающая более 20 подотраслей, которые объединяемых в три основные группы:

- **текстильная промышленность**, в том числе льняная, хлопчатобумажная, шерстяная, шелковая, трикотажная. Сюда же относится первичная обработка льна, шерсти и другого сырья, производство нетканых материалов, сетевязальное и валяльно-войлочное производства, текстильная галантерея и пр.;
- **швейная промышленность**;
- **кожевенная, меховая и обувная промышленность**.

Наибольший удельный вес занимает продукция швейной и текстильной подотраслей. В настоящее время российские предприятия легкой промышленности характери-

зуются следующими отличительными признаками:

- устаревшие технологии, ориентированные на оборонные нужды, не позволяют выпускать конкурентоспособную продукцию;
- громоздкая и энергоемкая производственная инфраструктура ведет к неоправданно высоким затратам на производство продукции;
- отсутствие опыта работы в рыночных условиях сводит на нет все попытки реанимации отрасли со стороны государства.

В самом деле, сегодня уже никто не хочет покупать “ширпотребовские” пальто или рубашки, пошитые в десятках тысяч штук на предприятиях, ориентированных на производство фуфаек. Во всем мире одежда производится мелкими партиями на небольших и очень мобильных предприятиях. Есть, конечно, исключения вроде фабрик по производству джинсов или спортивной одежды из полистирола. Однако строятся эти предприятия именно для производства популярных моделей одежды, а не танковых чехлов с возможностью выпуска в мирное время мешкообразных плащей для малообеспеченных слоев населения.

Поэтому легкая промышленность России постоянно снижает объемы производства. Положение несколько компенсируют попытки отдельных мировых производителей задействовать мощности простаивающих российских предприятий. Однако пока гораздо рентабельнее использовать дешевую рабочую силу в Китае и Турции, а затем поставлять готовую продукцию в Россию через тех же “челноков”, чем платить наши драконовские налоги.

Особенно в сложном положении находится текстильная промышленность, где спад производства достиг наивысшей степени. Одна из причин – нехватка сырья (в первую очередь хлопка), который в России не производится. Частично ввозится кожевенное сырье, химические волокна, лен и шерсть.

Текстильная промышленность обеспечена собственными сырьевыми ресурсами лишь на 25%, хотя уровень самообеспеченности мог бы быть гораздо выше при восстановлении поставок отечественного сельскохозяйственного сырья. При этом доля легкой промышленности в общем объеме промышленного производства Российской Федерации снизилась в настоящее время до 5%.

Эффективность отрасли зависит также и от рационального размещения предприятий. Многие регионы России почти полностью зависят от ввоза продукции легкой промышленности из других регионов и не используют свои внутренние возможности. Причем ввоз продукции часто не покрывает потребностей, что ведет к накоплению отложенного спроса.

Рост цен на ввозимое в страну сырье и сырье собственного производства привел к резкому повышению цен на готовую продукцию, что также сужает платежеспособный спрос населения и отраслей-покупателей, делает товары отечественного производства менее конкурентоспособными. Почти потеряны зарубежные рынки сбыта готовой продукции – особенно в бывших союзных республиках, куда вывозилась значительная часть производимых тканей взамен поставок сырья. Из этих государств в Россию поставлялись трикотажные изделия, обувь и другая продукция.

В трудном положении легкая промышленность оказалась и из-за морально и физически устаревшего оборудования на предприятиях. Так, на текстильных фабриках доля такого оборудования составляет сегодня около 60%. Техническое перевооружение предприятий за счет импорта из развитых стран крайне затруднено из-за отсутствия валютных средств, поскольку отрасль не имеет собственных валютных поступлений. Все это ведет к постоянному росту как скрытой, так и реальной безработицы в легкой промышленности. Особенно обострилась ситуация на градообразую-

щих предприятиях, обеспечивающих занятость в малых городах и поселках.

В застойные времена в легкой промышленности наблюдался постоянный рост концентрации производства через приоритетное развитие крупных предприятий. Этот процесс был наиболее характерным для предприятий текстильной, обувной и кожевенной промышленности.

Такая политика со стороны государства позволяла наращивать объемы валового производства, экстенсивно повышать производительность труда и снижать себестоимость продукции. Однако специфика легкой промышленности такова, что менее крупные предприятия более гибко реагируют на изменение спроса, учитывают рыночную конъюнктуру. Не случайно в наиболее развитых странах преобладают мелкие предприятия.

При этом предприятия легкой промышленности всегда относились к технически наиболее отсталым производствам. Они строились без учета возможностей гибко приспосабливаться к меняющемуся спросу, к изменениям покупательной способности населения. Отрасль была ориентирована преимущественно на переработку хлопка, а не льна, на поставки шерсти из-за пределов РФ, испытывая хронический дефицит высококачественного искусственного и синтетического волокна, химикатов для отделки тканей и др. В результате ввоза дешевой (и не всегда качественной) импортной продукции российская легкая промышленность оказалась в глубоком кризисе.

Предприятия отрасли располагаются во всех субъектах РФ крайне неравномерно. Например, основная часть мощностей текстильной промышленности РФ сосредоточена в Центральном экономическом районе:

- в Ивановской области производится 57% хлопчатобумажных тканей,
- в Московской области - 11%,
- во Владимирской области - 8%,
- в г. Москве - 5%,
- в Тверской области - 4%.

Сырьевая база легкой промышленности России достаточно развита, она обеспечивает значительную часть потребностей предприятий в льноволокне, шерсти, химическом волокне и нитях, пушно-меховом и кожевенном сырье. Основной поставщик натурального сырья для легкой промышленности – сельское хозяйство.

Размещение основных отраслей легкой промышленности. Для легкой промышленности характерна менее выраженная по сравнению с другими отраслями территориальная специализация, так как практически в каждом регионе расположены те или иные производства. Хотя все-таки можно выделить специализированные узлы и районы, особенно в текстильной промышленности. Например, Ивановская и Тверская области специализируются на выпуске хлопчатобумажных изделий, Центральный экономический район – на производстве текстильной продукции.

Но чаще всего подотрасли легкой промышленности лишь дополняют хозяйственный комплекс, обеспечивая внутренние потребности регионов. Факторы размещения предприятий легкой промышленности, в общем, мало отличаются от других отраслей промышленности:

- **потребительский** - готовая продукция менее транспортабельна, чем полуфабрикаты. Например, дешевле поставлять прессованный хлопок-сырец, чем хлопчатобумажные ткани;
- **сырьевой** - определяющий размещение предприятий по первичной обработке сырья. Например, льнообрабатывающие фабрики расположены в районах производства льна, шерстосточные – в районах овцеводства, обработка кож – вблизи крупных мясокомбинатов;

- **трудовых ресурсов** - т.к. в легкой промышленности используется преимущественно женский труд, поэтому целесообразно учитывать использование мужского труда. Например, развивать легкую промышленность в районах сосредоточения тяжелой индустрии.

В прошлом существенную роль в размещении предприятий легкой промышленности играла обеспеченность топливно-энергетическими ресурсами, так как текстильное и обувное производства являются очень энергоемкими. В настоящее время в связи с развитием сети ЛЭП, нефте- и газопроводов этот фактор считается второстепенным.

Основная продукция текстильной промышленности, ткани, идет на удовлетворение потребностей населения, а также используется в качестве сырья и вспомогательных материалов в швейной, обувной, пищевой промышленности, в машиностроении и др. Кроме натурального сырья, в легкой промышленности широко используются синтетические и искусственные волокна, искусственные кожи, поставляемые химической промышленностью. Исходное сырье для их производства – отходы нефтепереработки, природный газ, каменноугольная смола. Регионы-поставщики химических волокон – Центральный экономический район и Поволжье, а также Западно-Сибирский, Северо-Кавказский, Центрально-Черноземный экономические районы.

Некоторые виды искусственного сырья в России не производятся. Например, пока не освоен выпуск высококачественной искусственной кожи для производства сумок и перчаточно-рукавичных изделий, прежде поставлявшейся из Узбекистана, Молдовы и Украины. В настоящее время многие традиционные поставщики для России утеряны.

Ведущую роль в структуре текстильной промышленности играет **хлопчатобумажная промышленность**, обеспечивающая свыше 5 млрд. м тканей в год (более 28 м на душу населения). Хлопчатник в России не выращивается, поэтому российская хлопчатобумажная промышленность полностью ориентируется на импортное сырье. Хлопок-сырец поступает из среднеазиатских государств: Узбекистана, Туркмении, Таджикистана, Кыргызстана; и лишь небольшая часть – из Казахстана, Азербайджана, Египта, Сирии, Судана и др. В последние годы наблюдаются перебои с поставками сырья из стран СНГ, которые, зарабатывая валюту, используют любую возможность реализовать хлопок за границу. Все это серьезно дестабилизирует хлопчатобумажное производство в России.

Основные мощности хлопчатобумажной промышленности расположены в Центральном экономическом районе, где выпускается 83% всех производимых хлопчатобумажных тканей. Размещение здесь большого числа предприятий вызвано историческими причинами, среди которых можно выделить:

- длительное развитие льняной, шелковой и суконной промышленности;
- наличие квалифицированной рабочей силы и оборудования;
- более раннее развитие промышленной инфраструктуры,
- наличие рынков сбыта и т.д.

В рамках Центрального экономического района первое место по выпуску хлопчатобумажных тканей занимает Ивановская область, далее идут Московская и Владимирская области (свыше 90% производства района):

- в Иваново и в Ивановской области расположено около 40 предприятий хлопчатобумажной промышленности (Родники, Вичуга, Наволоки, Кинешма, Шуя и др.);
- в Москве (комбинат "Трехгорная мануфактура", отделочный комбинат, ситценабивная фабрика и др.) и Московской области (Глуховский комбинат, Ореховский комбинат, Серпуховская прядильно-ткацкая фабрика и др.) - свыше 50 предприятий;

- во Владимире и Владимирской области (Карабаново, Александров, Ковров, Муром и др.) – более 20.

В Центральном экономическом районе хлопчатобумажные предприятия имеются также в Тверской, Рязанской, Ярославской, Калужской и Смоленской областях. Среди других экономических районов выделяются Санкт-Петербург и Ленинградская область. Имеются крупные хлопчатобумажные предприятия в Поволжье (основной центр – Камышин в Волгоградской области), на Северном Кавказе (в Краснодарском крае) и Волго-Вятском районе (Чебоксарский хлопчатобумажный комбинат), на Урале и в Западной Сибири (Барнаульский хлопчатобумажный комбинат).

Льноводство – традиционная отрасль сельского хозяйства в России, находится в очень сложном положении: сокращаются посевы льна-долгунца, падает урожайность. Размещено льноводство крайне неравномерно: свыше 60% заготавливаемого сырья приходится на Центральный район, 25% - на Северо-Западный и Вологодскую область Северного района и лишь 15% - на все остальные районы (Волго-Вятский, Уральский, Западно-Сибирский и Восточно-Сибирский). Россия уже в 80-е годы не обеспечивала себя сырьем для льняной промышленности, которое ввозилось из Украины. В настоящее время постепенно происходит возрождение отечественного льноводства, вызванное перебоями с поставками хлопка.

В ассортиментной структуре льняной промышленности доля тканей бытового назначения гораздо ниже, чем в других отраслях, а тканей и изделий производственного назначения – выше. В развитых странах уже давно не используют лен для производства тарных тканей, а производственные потребности удовлетворяют джутовыми тканями и тканями из химических волокон. Однако в России до сих пор из льна изготавливают влагонепроницаемую спецодежду, брезентовую парусину для укрытия техники, палатки, пожарные рукава и т.д.

В прежние времена льняная промышленность была жестко привязана к льнопроизводящим районам. Сегодня сырьевой фактор играет гораздо меньшую роль в размещении предприятий, так как даже при всех сложностях с перевозкой льноволокна транспортные затраты в себестоимости пряжи невелики. Ведущую роль играет обеспеченность производства квалифицированными трудовыми ресурсами. Тогда как первичная обработка льна всегда сосредотачивается в льносеющих районах.

Выращивание льна-долгунца и производство льняных тканей сосредоточено в основном в Центральном экономическом районе. Однако предприятия отрасли размещены в регионе крайне неравномерно. Ведущие производства сосредоточены во Владимирской, Ивановской, Костромской и Ярославской областях. Крупные льнокомбинаты имеются в Смоленске и г. Вязьма Смоленской области.

Вместе с тем, посевы льна-долгунца размещены преимущественно в Тверской и Смоленской областях (около 70% посевных площадей Центрального экономического района), а в перечисленных выше областях льняной промышленности – лишь 25%. Значительные мощности по производству льняных тканей расположены в Северном (Вологодская область) и Северо-Западном (Псковская область) экономических районах. Крупные предприятия имеются в Волго-Вятском, Поволжском, Уральском и Западно-Сибирском экономических районах. Наиболее крупные из них размещены в Нижнем Новгороде, Казани, Кирове, Екатеринбурге и Бийске.

Льняные ткани в перспективе могут стать хорошей статьей российского экспорта. Для этой цели и для уменьшения зависимости предприятий от импорта сырья на уровне Правительства РФ планируется принятие ряда мер по стимулированию переориентации предприятий хлопчатобумажной промышленности на производство льняных тканей.

Шерстяная промышленность - одна из старейших отраслей производства, появившаяся в России в XVII веке. Эта подотрасль легкой промышленности производит бытовые ткани, ковры, одеяла, техническое сукно и другие виды продукции. Большая часть шерстяных тканей используется населением для личного потребления и лишь около 5% – для технических целей в полиграфической, химической и др. отраслях промышленности.

Натуральную шерсть дают преимущественно овцы, очень небольшую долю (менее 1,5%) – козы и др. За последние 10 лет в России резко сократилось поголовье овец и, как следствие этого, производство шерсти, ухудшилось ее качество, которое давно уже не соответствует мировым стандартам. Поэтому в настоящее время потребности шерстяной промышленности в натуральном сырье не удовлетворяются. Основные регионы – поставщики сырья: Северокавказский, Поволжский и Восточно-Сибирский.

Первичная переработка шерсти – достаточно материалоемкий процесс, поскольку невытую шерсть экономически нецелесообразно перевозить на большие расстояния (до 70% массы невытой шерсти идет в отходы). При транспортировке мытой шерсти и химических полуфабрикатов затраты относительно невелики. Поэтому изначально размещение производства шерстяных тканей происходило в местах концентрации населения, а первичной переработки шерсти – в районах развитого овцеводства.

Основная масса предприятий шерстяной промышленности России концентрируется в пределах Центрального экономического района. Ведущие предприятия расположены в Москве и Московской области:

- суконные фабрики, камвольно-прядильная, шерстопрядильная, ткацко-отделочная фабрики, камвольный комбинат и другие (в Москве);
- Купавинская тонкосуконная фабрика, Павлово-Посадский камвольный комбинат, Ново-Ногинская шерстопрядильная фабрика, Московские производственные ковровые объединения в Люберцах и Обухово и другие (в Московской области).

Кроме того, производство шерстяных тканей развито в Брянске и Брянской области (Клинцы), Иваново и Ивановской области (Шуя), Твери и Тверской области (Завидово), Калужской области (Боровск), Рязанской области (Мурмино). Второе место по выпуску шерстяных тканей занимает Поволжье, значительно уступая Центру по этому показателю. Основные предприятия расположены в Ульяновской и Пензенской областях.

На третьем месте находится Центрально-Черноземный экономический район, где особенно выделяется Тамбовская область (Рассказово, Моршанск). Небольшое производство шерстяных тканей имеется в Северо-Западном районе (Санкт-Петербург), на Северном Кавказе (Краснодар) и в некоторых других районах. Основные центры шерстяной промышленности в восточных районах Российской Федерации: Екатеринбург, Чита, Улан-Удэ, Тюмень, Омск и др.

Важной проблемой развития подотрасли является то, что в России сегодня практически отсутствуют производства, занимающиеся переработкой вторичных ресурсов (отходов шерстяной промышленности). Кроме того, машиностроение не выпускает соответствующего оборудования. Все это негативно сказывается на показателях общей рентабельности предприятий подотрасли.

Шелковая промышленность. В балансе сырья шелковой промышленности доля натуральных волокон ничтожно мала. Сегодня шелковые ткани производятся преимущественно из искусственных и синтетических волокон. Исторически основное производство шелковых тканей было сосредоточено в Центральном экономическом районе. При этом изначально использовалось только натуральное сырье, вырабатываемое гусеницами шелкопрядов и поступающее из Средней Азии, Закавказья, Молдавии

и Украины. Размещение шелковой промышленности в центре страны было обусловлено в первую очередь внутренними факторами:

- благоприятным транспортно-географическим положением,
- высокой плотностью населения,
- профессиональными навыками рабочих и т.д.

Шелковая промышленность размещена преимущественно в Москве и Московской области (Наро-Фоминск, Орехово-Зуево, Павловский Посад и др.). Имеются шелковый комбинат и шелковая фабрика в г. Киржач Владимирской области, шелкоткацкая фабрика в Твери, комбинат шелковых тканей в Кораблино Рязанской области.

Другие экономические районы имеют значительное значение в шелковом производстве. Наиболее крупные предприятия: Красноярский шелковый комбинат, Оренбургский шелковый комбинат, Балашовский комбинат плащевых тканей в Поволжье, Чайковский комбинат в Пермской области, Кемеровский комбинат шелковых тканей и др. В настоящее время в Центральном экономическом районе происходит территориальное сближение производства сырья (за счет развития химической промышленности) и готовой продукции.

В трикотажной промышленности в качестве сырья также используются натуральные и химические волокна. Трикотажная промышленность производит трикотажное полотно, бельевой и верхний трикотаж, чулочно-носочные, перчаточные и другие изделия. Для предприятий этой подотрасли характерно размещение, как в районах развитой текстильной промышленности, так и рядом с непосредственными рынками сбыта продукции.

Швейная промышленность размещена по территории России более равномерно, чем текстильная. Ее предприятия имеются во всех регионах страны и обеспечивают преимущественно внутренние потребности. Основной фактор размещения швейной промышленности – потребительский. Это связано с тем, что ткани в промышленных масштабах гораздо легче реализовать, чем готовые изделия. Предприятия по производству готовой одежды располагаются в крупных промышленных центрах.

В последнее время отечественная швейная промышленность успешно кооперируется с ведущими зарубежными производителями через размещение на российских предприятиях заказов на производство одежды по моделям и из материалов зарубежных фирм. Обычно к такой форме кооперации прибегают зарубежные производители, активно торгующие на российском рынке и стремящиеся снизить свои издержки за счет транспортных расходов. Иностранных производителей привлекают высокий уровень подготовки кадров, низкая стоимость рабочей силы, высокий уровень технологии (при низком качестве дизайна) и территориальная близость к западному рынку.

В кожевенно-обувной промышленности лидируют Центральный и Северо-Западный экономические районы, где расположены наиболее крупные предприятия по производству обуви и кожаных изделий. Ведущие центры этой подотрасли – Москва и Санкт-Петербург. Отечественным кожевенным сырьем легкая промышленность в принципе может полностью обеспечиваться. Однако пока значительная часть сырья вывозится из России. Обратно ввозятся полуфабрикаты для производства обуви и другой продукции, что повышает цену готовых изделий. Влияет на цену и рост затрат на производство кожсырья из-за удорожания содержания скота.

Обувная промышленность отличается сравнительно высоким уровнем концентрации и специализации производства при повышенной трудоемкости и материалоемкости. Важная задача этой подотрасли – укрепление собственной сырьевой базы. В настоящее время для производства обуви на российских предприятиях более 30%

потребляемого сырья импортируется из-за рубежа. При этом снижение спроса на обувь не ожидается, так как сегодня в России выпускается в среднем всего лишь 1,7 пар отечественной обуви на душу населения в год (включая тапочки). В перспективе – это многономенклатурное, с быстрой сменой ассортимента, ориентированное на массового потребителя производство.

Кожгалантерейная промышленность РФ выпускает сумки, перчаточ-но-рукавичные изделия, футляры, спортивные мячи, шорно-седельные изделия и другую продукцию. Основные центры кожгалантерейной промышленности – Москва и Санкт-Петербург.

В целом задачи реформирования российской легкой промышленности заключаются не столько в увеличении объемов производства, сколько в сохранении промышленного потенциала и квалифицированных кадров, внедрении новых перспективных технологий. Развитие легкой промышленности (в первую очередь трикотажной, обувной и швейной) предполагается в восточных районах страны. При этом удельный вес Центрального и Северо-Западного экономических районов в общем объеме производства будет постепенно снижаться.

Реформирование легкой промышленности. В легкой промышленности началась адаптация к новым условиям хозяйствования. Так, 90% предприятий преобразованы в акционерные общества, созданы совместные предприятия, концерны и др. Вместе с тем наблюдается большое расслоение предприятий по финансово-экономическим показателям: одни предприятия преуспевают, а другие – находятся на грани банкротства.

Решить эту задачу можно при помощи зарубежных инвесторов. Однако их сдерживает высокий инвестиционный риск вследствие политической и экономической нестабильности, проблемы транспорта и коммуникаций, слабости банковской системы и падения платежеспособного спроса населения. В перспективе выпуск нового оборудования будет осваиваться конверсируемыми предприятиями ВПК (оно уже выпускается, но в небольшом количестве, по очень высоким ценам и низкого качества).

Другая проблема легкой промышленности – отсутствие развитой торговой инфраструктуры, недостаток информации о рынках сбыта. Основным способом получения сырья и материалов для подавляющего большинства предприятий легкой промышленности являются прямые связи или бартер. Крайне незначительно используются биржи, хотя сырье для текстильной и кожевенно-обувной промышленности является классическим биржевым товаром. Переход к рыночной экономике требует изменения сложившейся структуры легкой промышленности, включения в нее оптовых торгово-снабженческих предприятий, коммерческих центров, оптовых фирм, торговых домов, товарных и финансовых бирж, отраслевых коммерческих банков.

В настоящее время особое внимание в сфере государственного регулирования развития легкой промышленности уделяется трем факторам размещения отрасли:

наличию потребителя,

наличию квалифицированной рабочей силы,

обеспечению занятости женщин в районах тяжелой промышленности.

В Западной Сибири легкая промышленность является отраслью, дополняющей территориальный комплекс региона. Такое положение легкой промышленности объясняется тем, что она использует собственное давальческое сырье. Кожевенное производство сосредоточено в Омске и Новосибирске, шерстяная и меховая промышленность — в Омске. В Тюмени работает камвольно-суконный комбинат, а хлопчатобумажная промышленность развивается на привозном сырье в Новосибирской об-

ласти и Алтайском крае. Химическое волокно производится в Кузбассе. Во многих городах Западной Сибири развито трикотажное и швейное производство.

Легкая промышленность в Омской области представлена тремя основными подотраслями, по которым облкомстатом ведется раздельный учет статистических показателей:

- текстильная промышленность;
- швейная промышленность;
- кожевенная, меховая и обувная промышленность.

В числе которых действует 27 крупных и средних предприятий текстильной, швейной, кожевенной, меховой и обувной подотраслей. Из них наиболее значительную роль в экономике области играют ЗАО "ПХБО "Восток", ЗАО "Омсктрикотаж", ЗАО "Омскожа", АО "Сибшерсть", ЗАО "Большевичка". Наибольшие объемы производства приходятся на текстильные предприятия, выпускающие широкий ассортимент продукции от тканей технического и бытового назначения до изделий бельевого и верхнего трикотажа.

Потенциально омские предприятия легкой промышленности имеют все условия для многократного увеличения объемов производства продукции и привлечения внешних инвесторов. Так, ЗАО "ПХБО "Восток" имеет собственную железнодорожную ветку. Количество работавших на предприятии в начале 1990-х гг. превышало 2500 человек, производственные мощности использовались в среднем на 85%. Основная продукция ПХБО "Восток":

- ткани технического назначения,
- хлопчатобумажная пряжа,
- бельевая веревка, технический шнур и канаты,
- ватин, вата и наматрацники.

ЗАО "Большевичка" включает в себя 3 фабрики, специализированный магазин "Модная одежда" в центре г. Омска и 2 филиала в сельских районах Омской области. Около четверти установленного оборудования - импортного производства. По количеству занятых объединение "Большевичка" не уступает ПХБО "Восток".

Широким спросом пользуется продукция ЗАО "Омсктрикотаж". При ежемесячном запуске в производство 20-25 новых моделей одежды предприятие в целом за год обновляет до 350 моделей. В целях более эффективного использования потенциала на предприятиях легкой промышленности Омской области проводятся мероприятия по техническому перевооружению, что позволит повысить конкурентоспособность продукции и расширить рынки сбыта.

Действуют трикотажные предприятия и в сельских районах Омской области:

- АО "Надежда" - в Исилькуле,
- АО "Радуга" - в Называевске,
- АО "Ника" - в Калачинске.

Производство продукции в легкой промышленности Омской области за 10 месяцев 1998 года

<i>Текстильная промышленность</i>	
<i>Хлопчатобумажные ткани, тыс. м²</i>	<i>203</i>
<i>Ткани шерстяные, тыс. м²</i>	<i>143</i>
<i>Шерсть натуральная, т</i>	<i>1967</i>
<i>Трикотажные изделия, тыс. шт.</i>	<i>209</i>
<i>Швейная промышленность</i>	
<i>Пальто и полупальто, тыс. шт.</i>	<i>13</i>
<i>Платья, тыс. шт.</i>	<i>21</i>
<i>Костюмы, тыс. шт.</i>	<i>5</i>
<i>Брюки, тыс. шт.</i>	<i>13</i>

Кожевенная, меховая и обувная промышленность	
<i>Обувь кожаная, тыс. пар</i>	124

Социально-экономическое положение Омской области за январь-октябрь 1998 года. - Омск: Омскобл-комстат, 1998. - с.21.

В целом объем производства продукции легкой промышленности в Омской области сравнительно невысок. В 1998 году по области он составил лишь около 1,3% от всего объема промышленного производства. Экономический кризис особенно остро затронул эту отрасль народного хозяйства. Причин тут несколько:

- зависимость предприятий от внешних поставок сырья, ввозимых из-за пределов Омской области;
- высокая энергоемкость производства продукции и технологическая отсталость предприятий;
- оборонная ориентированность большинства крупных производств;
- отсутствие развитой инфраструктуры сбыта и недостаток опыта работы в рыночных условиях т.д.

Администрация Омской области принимает меры по поддержке предприятий легкой промышленности. Так, в постановлении Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 16.03.1998 г. № 088-п "Об экономических условиях функционирования агропромышленного комплекса Омской области в 1998 году" закуп сельскохозяйственного сырья для этих предприятий возведены в ранг государственного заказа. Это означает, что администрация области не только самостоятельно закупает сырье для предприятий, но и размещает заказы на конечную продукцию. Одним из направлений этой деятельности является государственная поддержка кожевенного производства в области (АО "Омскокожа").

Объем поставок мясокомбинатами Омской области сырья в АОЗТ "Омскокожа" через региональный фонд в 1998 году

Поставки	тыс. штук
<i>шкур крупного рогатого скота</i>	122,5
<i>овчины меховой и шубной</i>	15,8

Другим направлением является развитие льноводства на территории Омской области. При этом происходит не только постепенный перевод текстильного производства области на местное сырье, но и попутно развиваются соответствующие технологии в сельском хозяйстве.

Объем заготовок льноволокна в региональный фонд в 1998 году

Наименование района	Общий объем заготовок, тонн чистого волокна	в т.ч. крестьянские (фермерские) хозяйства
<i>Муромцевский</i>	80	40
<i>Большеуковский</i>	80	80
<i>Тевризский</i>	240	60
Всего	400	180

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Охарактеризуйте роль легкой промышленности в экономике Российской Федерации и ее субъектов.
2. Выделите основные проблемы развития легкой промышленности в субъектах Российской Федерации.
3. Покажите общие тенденции развития подотраслей легкой промышленности в Омской области и других регионах Российской Федерации.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Региональная экономика: Учебник для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998.

2. Регионоведение: Учебник для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998.
3. Регионы России // CD-ROM – М.: Гарант-парк, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Постановление Правительства РФ от 19.12.1996 г. № 1498 "О федеральной целевой программе "Развитие льняного комплекса России на 1996-2000 годы". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 08.04.1997 г. № 147-п "О прогнозе социально-экономического развития Омской области на 1997-2000 гг. и о среднесрочном плане действий Администрации на период до 2000 г.". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Законодательного Собрания Омской области от 22.10.1998 г. № 203 "Об областной целевой программе "Содействие занятости населения Омской области на 1998-2000 годы". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 8. ТОРГОВЛЯ И БЫТОВОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ

Переход к рыночной торговле привел к значительным структурным сдвигам в этой сфере региональной экономики. Так, в 1991-98 гг. произошла заметная концентрация розничной торговли в Центральном экономическом районе (где наиболее сильные экспортеры и импортеры).

Прошедшие социально-экономические преобразования, развитие рыночных отношений, затрагивающие всю торговую инфраструктуру, неминуемо отразились на состоянии потребительского рынка и услуг, его роли в регулировании социальных процессов. Список первых 20 регионов по объему розничного товарооборота сегодня почти совпадает со списком первых 20 регионов по массе денежных доходов населения.

Двадцать регионов России по объему розничного товарооборота в 1996 г.

№	Регион	Объем в 1996 г.	
		млрд. руб.	процентов
1.	Москва	192004	25,78
2.	Санкт-Петербург	32830	4,41
3.	Тюменская область	22952	3,08
4.	Самарская область	22710	3,05
5.	Свердловская область	21706	2,91
6.	Московская область	19046	2,56
7.	Краснодарский край	17761	2,38
8.	Красноярский край	16460	2,21
9.	Иркутская область	15295	2,05
10.	Башкортостан	15249	2,05
11.	Кемеровская область	15215	2,04
12.	Пермская область	14423	1,94
13.	Татарстан	14127	1,90
14.	Ростовская область	13806	1,85
15.	Челябинская область	12716	1,71
16.	Нижегородская область	12700	1,71
17.	Новосибирская область	12293	1,65
18.	Омская область	10426	1,40
19.	Ставропольский край	9339	1,25
20.	Приморский край	9284	1,25
	Итого:	500342	67,17

Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

Заметное опережение объема розничного товарооборота в Москве обусловлено концентрацией там мелкооптовой торговли, обеспечивающей не только москвичей, но и "челноков" из других регионов. Причем, самые высокие темпы роста розничной торговли за последние 8 лет тоже наблюдались в Москве. Довольно значительное сокращение розничной торговли отмечается в северокавказских республиках и в ряде регионов европейской части страны (традиционно ориентированных на внутренний рынок).

В принципе можно выделить тенденцию преимущественного развития торговой инфраструктуры в тех регионах, которые либо обладают выгодным для внешнеторговых операций географическим положением, либо высокой покупательной способностью населения. Примерно то же самое можно сказать и о процессах, происходящих на территории Западной Сибири.

Розничный товарооборот в Западной Сибири в 1 полугодии 1998 г.

Регион	Население, тыс. чел.	Розничный товарооборот		Рейтинг по абсолют- ным значе- ниям	Рейтинг на душу населения
		всего, тыс. руб.	на душу населения, руб.		
Алтайский край	2672,0	4713,0	1763,8	5	6
Кемеровская область	3022,8	3992,9	2975,0	3	3
Новосибирская область	2749,3	9680,6	3521,1	2	2
Омская область	2178,5	6083,3	2792,4	4	4
Томская область	1073,2	2853,2	2658,6	6	5
Тюменская область	3211,1	14548,5	4530,7	1	1
Республика Алтай	202,5	236,5	1167,9	7	7

Источник: Социально-экономический мониторинг регионов Западной Сибири за период январь-июнь 1998 года. - Омск: Облкомстат, 1998. - с.11.

Государственное регулирование в торговле. В масштабе Российской Федерации управление торговлей происходит через процесс законотворчества и издание соответствующих указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ.

Из наиболее показательных примеров можно привести закон РФ от 18 июня 1993 г. № 5215-1 "О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением" и Постановление Правительства РФ от 18 сентября 1997 г. № 1182 "О проведении мероприятий в связи с изменением нарицательной стоимости российских денежных знаков и масштаба цен". В целом же федеральные органы власти и управления, что называется, определяют общие правила торговли и бытового обслуживания, а конкретизируют их с учетом региональной специфики уже органы управления субъектов Федерации и муниципальных образований.

Функции непосредственного государственного контроля в сфере торговли осуществляет Министерство внешних экономических связей и торговли РФ, а также Государственный таможенный комитет РФ. При этом на первый план на федеральном уровне выдвигается экспортный контроль. Он реализуется в целях защиты национальных интересов Российской Федерации в отношении вооружений и военной техники, а также отдельных видов сырья, материалов, оборудования, обеспечения экономической безопасности страны. При этом могут устанавливаться запреты и ограничения экспорта или импорта товаров и услуг, приниматься другие защитные меры.

Вместе с тем функционируют и специализированные контрольные органы, непосредственно затрагивающие сферу внешнеторговой деятельности, в частности валютно-экспортная служба.

Федеральная служба России по валютному и экспортному контролю (ВЭК России) осуществляет межотраслевую координацию и регулирование по вопросам,

находящимся в ее ведении. ВЭК России создает свои территориальные органы в субъектах РФ. Главные задачи ВЭК:

- проведение единой федеральной политики в области контроля и надзора за соблюдением законодательства в сфере валютных, экспортно-импортных и иных внешнеэкономических операций;
- обеспечение контроля и надзора за соблюдением законодательства РФ органами федеральной исполнительной власти, организациями, предприятиями, банками и физическими лицами;
- осуществление контроля за полнотой поступления средств в иностранной валюте по внешнеэкономическим контрактам;
- контроль за эффективностью использования кредитов в иностранной валюте и т.д.

Представители Государственного таможенного комитета РФ (таможенные атташе представительств Российской Федерации) действуют в зарубежных странах. Они составляют загранаппарат ГТК России. Положение о представителях утверждено Правительством РФ 4 декабря 1995 года. Таможенные атташе в стране пребывания:

- представляют интересы ГТК по вопросам таможенного дела и соблюдения российского таможенного законодательства;
- осуществляют контроль за экспортом из Российской Федерации стратегического сырья, а также других особо важных товаров;
- осуществляют контроль за репатриацией в Российскую Федерацию валютной выручки за экспортируемые товары и услуги.

Кроме того, органы таможенного контроля наделены правом непосредственного надзора за соблюдением таможенного законодательства и наложения административных взысканий на территории Российской Федерации. Иначе говоря, таможенный органы могут беспрепятственно проверять торговые предприятия на предмет торговли товарами, незаконно ввезенными на территорию Российской Федерации.

Государственная инспекция по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей (Госгоринспекция) является государственной службой, в задачи которой входит контроль за соблюдением норм и правил торговли и общественного питания, порядком ценообразования, качеством и безопасностью товаров народного потребления, а также деятельность по искоренению злоупотреблений и недопущению недоброкачественных товаров на потребительский рынок. Объектами контроля выступают предприятия, учреждения, организации независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности, а также граждане, реализующие и производящие товары или услуги.

Госторгинспекция имеет территориальные управления во всех субъектах РФ. Органы и должностные лица Госторгинспекции:

- осуществляют проверки с правом беспрепятственного доступа на торговые и промышленные предприятия;
- производят контрольные закупки товаров с целью определения правильности расчетов с покупателями;
- изымают образцы (пробы) товаров для исследования их качества;
- выдают предписания об устранении нарушений, о снятии с реализации товаров, опасных для жизни, здоровья и имущества граждан, о приостановлении или введении особых условий приемки и реализации товаров, изготовленных с нарушением требований нормативов, до устранения недостатков и повторного заключения Госторгинспекции;
- рассматривают жалобы на качество товаров, нарушения в работе предприятий торговли и общественного питания и принимают решения, обязательные для ис-

полнения продавцом (изготовителем) и т.д.

В целом по Омской области качество потребительских товаров, поступающих на потребительский рынок, не всегда отвечает обязательным требованиям стандартов, о чем свидетельствуют данные Госторгинспекции по Омской области:

	Единица измерения	Всего проверено в 1 квартале 1998 г.	Снижена сортность и забраковано, в %
Продовольственные товары			
Колбасные изделия и копчености	тонн	23,6	2,5
Цельномолочная продукция	тонн	130,6	4,1
Сыры всех видов	тонн	4,0	12,5
Масло животное	тонн	8,7	19,5
Масло растительное	тонн	8,4	11,9
Хлеб и хлебобулочные изделия	тонн	6,0	37,5
Водка и ликероводочные изделия	дал	1577,3	32,5
Вино виноградное и плодово-ягодное	дал	78,9	20,0
Непродовольственные товары			
Швейные изделия	штук	1424,0	44,7
Верхний трикотаж	штук	359,0	39,3
Бельевой трикотаж	штук	730,0	43,3
Обувь	пар	1224,0	47,3
Осветительные бытовые приборы	штук	366,0	32,8
Мебель	штук	568,0	57,7

Источник: Социально-экономическое положение г. Омска за январь-июнь 1998 года. - Омск: Облкомстат, 1998. - с.31.

Органы стандартизации и метрологии на территории Омской области представлены **Омским Центром стандартизации, метрологии и сертификации (ОЦСМ)**, который осуществляет непосредственный контроль за качеством товаров, услуг и измерительной техники. ОЦСМ осуществляет государственный надзор за соблюдением требований ГОСТов по обеспечению безопасности граждан, окружающей среды, совместимости и взаимозаменяемости, контролирует внедрения и соблюдения государственных и международных стандартов.

Его метрологический комплекс, включающий 6 отделов, ежегодно проводит около 20 тыс. единиц измерений. Уровень оснащенности средствами измерений и высококвалифицированными кадрами позволяет свести до минимума количество средств измерений, вывозимых на поверку за пределы Омской области (около 0,5% от поверяемых средств измерений).

С 1992 г. началась работа по обязательной сертификации пищевых продуктов и продовольственного сырья, и тогда при ОЦСМ возник первый в области орган сертификации этой продукции. Спустя 3 года был аккредитован еще ряд органов: сертификации электрооборудования, услуг общественного питания, услуг по техобслуживанию и ремонту автотранспортных средств, бытовой и радиоэлектронной аппаратуры и электробытовых приборов.

Готовится к аккредитации Орган сертификации систем качества (производства). В 1995 г. было закуплено специальное оборудование и аккредитована лаборатория радиационного анализа активности радионуклидов в продуктах питания, животноводства и растениеводства почвы, строительных материалов.

ОЦСМ оказывает методическую и практическую помощь предприятиям и организациям области, частным предпринимателям, когда речь идет о нормативных документах, сертификации продукции и производства, аттестации испытательных центров и лабораторий, метрологических служб и оборудования и т.п.

Региональное управление в торговле. Как уже отмечалось выше, на региональном уровне функции государственного регулирования торгового и бытового обслу-

живания населения переданы на уровень субъектов Федерации, которые самостоятельно определяют правила и порядок торговли на своей территории³¹. Так, к примеру, полномочия Администрации Омской области в сфере коммунального, торгового и бытового обслуживания заключаются в следующем:

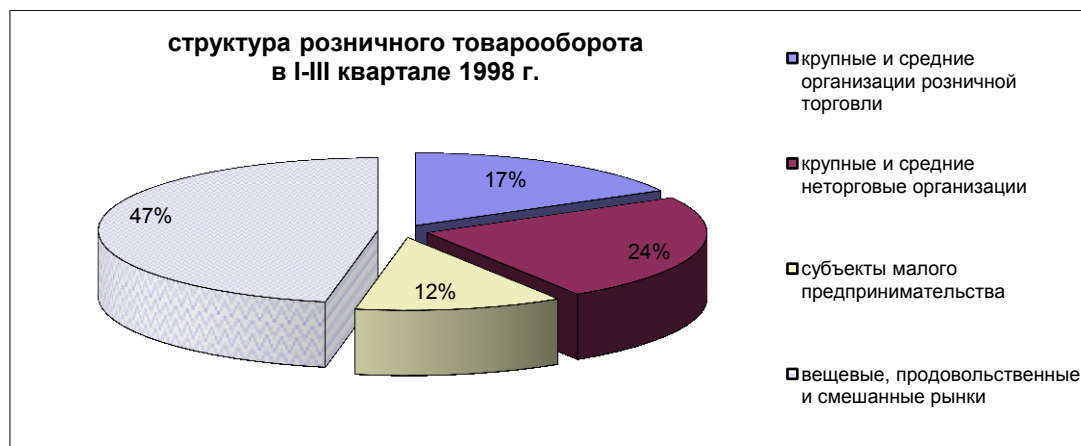
- организация торгового и бытового обслуживания населения;
- разработка правил торговли и санитарных норм;
- содействие обществам защиты прав потребителей;
- развитие межтерриториальных торговых связей, обеспечение функционирования ярмарок, содействие развитию оптовой и фирменной торговли;
- установление удобного для населения режим работы организаций торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения;
- контроль за соблюдением цен, правил торговли, санитарного состояния мест торговли коммерческими организациями;
- координация закупок, хранения, переработки и реализации сельскохозяйственных продуктов;
- организация благоустройства территорий, переданных торговым организациям и т.д.

Развитие торговли на территории Омской области. Розничный товарооборот в Омской области сегодня примерно на 45% формируется за счет крупных и средних организаций (в том числе на 20% - предприятий розничной торговли и общественного питания), более 10% – малыми предприятиями и на 45% - за счет продаж на вещевых, смешанных и продовольственных рынках. В структуре розничного товарооборота удельный вес продовольственных и непродовольственных товаров стабильно колеблется вокруг соотношения 50х50. Реализация алкогольной продукции составляет около 9% розничного товарооборота, а доля предприятий общественного питания - около 2%.

На территории г. Омска сформирована широкая сеть предприятий розничной торговли, которая включает свыше 1300 предприятий. В 1997 г. открылось 53 специализированных предприятий по продаже мяса и молочных продуктов. За 1994-97 гг. введены в действие 106 мини-пекарен. Объем выработки хлеба и хлебобулочных изделий мини-пекарен доведен до 50 т в сутки, что составляет 27% ежедневной городской нормы потребления хлеба. На потребительском рынке города сформировались два основных направления развития розничной торговли:

1. предприятия розничной торговли и общественного питания;
2. ярмарочные комплексы.

³¹ См. постановление Главы Администрации Омской области от 17 июня 1994 г. № 288-п "О типовых правилах работы предприятий розничной торговли в Омской области и основных требованиях к работе мелкорозничной торговой сети на территории Омской области" и Постановление Главы Администрации г. Омска от 5 апреля 1994 г. № 207-п "О мерах по упорядочению уличной торговли в городе Омске".



Причем доля ярмарочных комплексов в 1997 г. достигла 30% объема розничного товарооборота по г. Омску.

Справка

По состоянию на 1 мая 1998 года в г. Омске функционировало 1335 предприятий розничной торговли, в том числе:

продовольственных - 812,
промышленных - 523;
общественного питания - 559, в том числе:
бытового обслуживания - 42;
мясных лавок - 51;
традиционных продовольственных рынков - 9;
социальных рынков - 2;
мини-рынков - 37;
ярмарочных комплексов - 10, в том числе:
павильоны - 614;
киоски - 943, из них специализированных:
квасных - 43;
мороженого - 97;
предприятий бытового обслуживания - 418.

Поддержка предприятий пищевой и перерабатывающей промышленности сельских товаропроизводителей позволили развить сеть специализированной торговли, которая включает 53 магазина, в том числе:

- сельских товаропроизводителей - 22;
- хлебобулочных - 21;
- молочной промышленности - 2;
- макаронной промышленности - 1;
- предприятий по реализации алкогольной продукции - 2656, в том числе:
без ограничения объемного содержания спирта с торговым залом более 16 м² на 1 рабочее место - 1460;
из них специализированных магазинов - 217;
с объемным содержанием этилового спирта до 12% - 1196.

В весенне-летний период на территории г. Омска разворачивается дополнительная сеть розничной торговли, которая в значительной мере компенсирует потери местных бюджетов от общего снижения деловой активности. Так, в 1998 г. на территории города функционировала сеть мелкорозничной торговли на 1174 торговых мест, в том числе по продаже:

- прохладительных напитков - 168;
- мороженого - 275;

- овощей и фруктов - 417;
- горячего питания быстрого приготовления -151.

Сезонная сеть общественного питания была представлена 163 предприятиями типа "Летнее кафе" на 1608 посадочных мест.

Объем розничного товарооборота и платных услуг за первые 10 месяцев 1998 г.

<i>Январь-октябрь 1998 г.</i>	<i>млн. руб.</i>
<i>Общий объем розничного товарооборота и платных услуг, в том числе:</i>	<i>14373,6</i>
<i>Торговых организаций</i>	<i>5955,0</i>
<i>Вещевых, смешанных и продовольственных рынков</i>	<i>5276,7</i>
<i>Платные услуги</i>	<i>3141,9</i>

Источник: Социально-экономическое положение Омской области за январь-октябрь 1998 года. - Омск: Облкомстат, 1998. - с.33.

В разрезе административных округов г. Омска розничный товарооборот в принципе отражает социальную структуру населения:

Кировский округ ~ 32%,
 Центральный округ ~ 31%,
 Советский округ ~ 18%,
 Ленинский округ ~ 12%,
 Октябрьский округ ~ 7%.

По крупным и средним неторговым организациям, занимающимся розничной торговлей, ситуация в 1 половине 1998 г. выглядела следующим образом:

	<i>В процентах к итогу</i>	
	<i>Количество организаций</i>	<i>Объем товарооборота</i>
<i>Промышленность</i>	<i>43,4</i>	<i>27,7</i>
<i>Сельское хозяйство</i>	<i>3,1</i>	<i>2,4</i>
<i>Строительство</i>	<i>6,2</i>	<i>0,9</i>
<i>Оптовая торговля и материально-техническое снабжение</i>	<i>14,6</i>	<i>60,4</i>
<i>Прочие</i>	<i>32,7</i>	<i>8,6</i>
<i>Неторговые организации</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Источник: Социально-экономическое положение г. Омска за январь-июнь 1998 года. - Омск: Облкомстат, 1998. - с.30.

Наибольший объем бытовых услуг населению оказывается сегодня негосударственным сектором. При этом индивидуальными частными предпринимателями оказывается около 70% объема бытовых услуг. По таким видам бытовых услуг, как ремонт и строительство жилья по индивидуальным заказам населения на долю физических лиц по данным облкомстата в 1998 году пришлось 95%, ремонту и индивидуальному пошиву одежды – около 90%, ремонту радиоэлектроники и бытовых приборов – более 70%.

В Омской области усиливается процесс интеграции торговли и товарного производства. Открытие фирменных отделов, магазинов, торговых домов значительно способствует продвижению товаров местного производства на внутреннем рынке. В ближайшем будущем видимо сохранятся тенденции более высоких темпов продаж продуктов питания по сравнению с промышленными товарами. Недостаток оборотных средств у предприятий торговли также отражается на развитии потребительского рынка, так как большинство предприятий берут товар на текущую реализацию и сокращают его запасы. Это не всегда благоприятно сказывается на качестве и ассортименте предлагаемой продукции, усиливает зависимость от поставщиков.

Стабилизировался товарооборот вещевых, смешанных и продовольственных рынков. Темпы его роста сравнивались с аналогичными параметрами стационарных предприятий торговли. Этому способствует усиление влияния государства на т.н.

“неорганизованную форму торговли” (применение контрольно-кассовых машин, упорядочение торговли алкогольной продукцией и т.п.).

В июне 1998 г. Омским областным комитетом государственной статистики было проведено выборочное обследование предприятий розничной торговли. В обследовании приняли участие 50 предприятий, из них по формам собственности: 8 муниципальных, 35 частных, 7 смешанных, по ассортименту продаваемой продукции: 6 продовольственных, 23 непродовольственных и 21 предприятие смешанной торговли.

Результаты обследования показали, что с частными лицами работает 84% предприятий, с оптовыми и посредническими организациями – 74% и 68% соответственно, промышленными предприятиями – 90%. У многих предприятий несколько поставщиков, в том числе из других регионов России, ближнего и дальнего зарубежья. Основным видом расчетов с поставщиками является оплата по факту реализации, ее отметили 76% опрошенных как при наличном, так и безналичном расчетах. По предоплате работают 28% предприятий при безналичных и 8% при наличных расчетах. Главным направлением отчисления средств являются: модернизация и обновление оборудования (40% ответивших), реклама (32%), изучение спроса (26%).

Несколько схожая ситуация наблюдается и в оптовой торговле. Наибольший вклад в формирование оптового рынка Омской области вносят предприятия-изготовители и предприятия оптовой торговли. Вместе с тем, в рыночных условиях широкое распространение получила оптовая перепродажа продукции (товаров) предприятиями, для которых оптовая торговля не является основным видом деятельности. В 1998 г. объем продаж неторговыми предприятиями составил около 40% от всего товарооборота организаций оптовой торговли.

При этом более половины потребительских товаров и отдельных видов продукции в общем объеме товарооборота предприятий оптовой торговли реализуется малыми предприятиями. Так, продажа на оптовом рынке отдельных видов продукции промышленными предприятиями (без учета продукции выработанной из давальческого сырья) и организациями оптовой торговли за первые 4 месяца 1998 года характеризовалась следующими данными:

	<i>Промышленность</i>	<i>Организации оптовой торговли</i>
<i>Прокат черных металлов</i>	-	10144
<i>Стальные трубы</i>	25	2663
<i>Цемент</i>	-	24060
<i>Шины, тыс. шт.</i>	634	149
<i>Мясо и птица</i>	8838	8870
<i>Колбасные изделия</i>	13121	33
<i>Масло животное</i>	2258	414
<i>Масло растительное</i>	86	97
<i>Мука, тыс. т</i>	35	60
<i>Крупа</i>	5415	2469
<i>Макаронные изделия</i>	2431	131
<i>Рыбная продукция (без рыбных консервов)</i>	417	12466

Эта тенденция свидетельствует о продолжающейся деструктуризации рынка Омской области. Дело в том, что динамично развивающаяся рыночная экономика характеризуется развитой инфраструктурой и наличием многоуровневых каналов товародвижения. В том случае, когда основная реализация товаров приходится на независимых рыночных торговцев, происходит потеря контроля над сбытом со стороны товаропроизводителей. Что не всегда позволяет предприятиям не только определять ценообразование, но и осваивать новые рынки.

Тогда как процесс проникновения на местный рынок продукции, ввозимой в регион извне, максимально облегчен. Гораздо проще арендовать место на мини-рынке,

чем разместить продукцию в специализированной торговой сети, которая работает по длительным договорам. Отчасти такая ситуация вызвана политикой Администрации г. Омска, направленной на поддержку ярмарочных комплексов и мини-рынков. Хотя в условиях кризиса августа 1998 г. именно они позволили максимально снизить торговые наценки на продукцию, прежде всего местных товаропроизводителей, для малообеспеченных слоев населения.

Социальная торговля. Одним из основных направлений муниципального регулирования потребительского рынка является создание сети продовольственных рынков социальной направленности (социальные рынки). Основная задача этих структур заключается в реализации продуктов питания социально уязвимым и малообеспеченным слоям населения по ценам ниже общегородских.

Еще до перестройки в стране существовала сеть специальных магазинов-салонов для инвалидов, ветеранов войны и труда, где они могли приобрести продукты по сниженным ценам. Затем, когда товаров стало много - такие магазины-салоны постепенно исчезли. Администрация г. Омска пошла на существенное снижение налогов, чтобы путем снижения торговой надбавки привлечь производителей.

В сентябре 1995 г. возникла идея создать единое торговое предприятие, где предоставляется целый комплекс услуг по низким ценам для социально уязвимых граждан, которых в Омске насчитывается более 300 тысяч человек. Был выбран пустовавший рынок на окраине города в Октябрьском районе, не имевший развитой инфраструктуры. После его реконструкции товаропроизводители из Омска и сельских районов Омской области получили возможность реализовывать продукцию с 3-5%-ной торговой надбавкой, учитывая те издержки, которые они несут за транспортные расходы, оплату труда продавцов, грузчиков и т.д.

Сам рынок за аренду, использование холодильников денег с производителей не берет, зато регулярно получает дотации из городского бюджета. В результате цены там на 15-20% дешевле, чем в других местах. Хотя рынок и носит название "социальный", это не значит, что приобретать покупки здесь можно только по удостоверению. Льготники обслуживаются в понедельник, среду, пятницу. В остальные дни двери открыты для всех.

Следует сказать, что сегодня социальный рынок "Чкаловский" приобрел достаточную известность не только в городе, но и за его пределами. Сейчас ясно, что одного социального рынка для Омска недостаточно. Планируется открыть такие рынки в Советском и Центральном административных округах, а затем и на Левом берегу. Таким образом, удастся охватить практически весь город. К примеру, сейчас на Чкаловском рынке реализуют свою продукцию уже 18 городских и 10 сельских перерабатывающих предприятий.

Еще одна проблема - выплата детских пособий. Особенно болезненно сказываются задержки на безработных, имеющих несовершеннолетних детей, матерях-одиночках. В том же Октябрьском округе на улице 5-ая Кордная был открыт магазин, где в счет невыплаченных детских пособий омичи могут приобрести: муку, сахар, молоко, крупы и т.д. "Живых" денег от Администрации г. Омска магазин не получает - предприятия-должники бюджета поставляют продукты, материалы.

Другое важное социальное звено в торговле - открытие мясных лавок. Данная программа включает два направления. Первое помогает фермерам напрямую сбыть свой товар, для чего им предоставляются торговые площади. Второе - у горожан появляется возможность получить качественный, недорогой товар без всяких наценок.

Сейчас их в Омске действует уже 34 и они ежедневно реализуют до 10 т мяса. Все мясные лавки размещаются в уже приспособленных помещениях, не требующих ка-

питательных затрат. Начата работа над созданием сети молочных лавок.

Взаимодействие с сельскими товаропроизводителями одно из важных направлений в обеспечении потребительского рынка более дешевыми и качественными продуктами питания, без посредников по "прямым поставкам". Ведь сейчас сельчане поставляют продукты первой необходимости в более чем 170 магазинов и рынков города.

Статус "социальных" приобретают сегодня специализированные магазины предприятий местной перерабатывающей промышленности АОЗТ "Омский нефтеперерабатывающий завод", АООТ "Мясокомбинат "Омский" по 3 специализированных магазина, два у "Омского бекона". Богатый ассортимент от субпродуктов до деликатесов с торговой надбавкой до 5% позволяя омичам приобретать свежую и качественную продукцию по более низким ценам.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Покажите, как организовано государственное и муниципальное управление торговлей и бытовым обслуживанием в Российской Федерации.
2. Охарактеризуйте роль и функции различных органов государственного и муниципального управления торговлей на региональном уровне.
3. Определите основные приоритеты региональной политики в сфере торговли на территории Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М.: ЗЕРЦАЛО, 1997.
2. Игнатов В.Г., Бутков В.И. Регионоведение (методология, политика, экономика, право). – Ростов-на-Дону: ИЦ "Март", 1998.
3. Регионы России // CD-ROM – М.: Гарант-парк, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Постановление Правительства РФ от 15.06.1998 г. № 593 "О Комплексной программе развития инфраструктуры товарных рынков Российской Федерации на 1998-2005 годы". // Справочная правовая система "Гарант". – М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 13.12.1993 г. № 478-п "О мерах по финансовой поддержке и более полному использованию потенциала потребительской кооперации области". // Справочная правовая система "Гарант". – М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Решение Омского городского Совета народных депутатов от 06.07.1993 г. № 143 "О утверждении правил торговли в г. Омске". // Справочная правовая система "Гарант". – М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 9. СТРОИТЕЛЬНАЯ ИНДУСТРИЯ

Строительство – отрасль материального производства, деятельность которой проявляется в создании новых предприятий, реконструкции и техническом перевооружении действующих объектов, а также капитальном ремонте объектов строительного происхождения. К строительству относится возведение зданий производственного и непроизводственного назначения, монтаж оборудования, проектные, изыскательские, буровые и др. работы.

Строительная индустрия имеет огромное значение для реализации федеральных программ производственного, транспортного, жилищного и коммунального развития. Здесь переплетаются федеральные интересы с интересами субъектов РФ, а также с интересами местного самоуправления. Разграничение компетенции в строительстве

производится на основе разграничения государственной собственности, а также через закрепление за органами местного самоуправления в муниципальной собственности объектов строительного комплекса и жилищно-коммунального хозяйства.

В настоящее время государственное управление строительным комплексом и жилищно-коммунальным хозяйством на федеральном уровне осуществляется в рамках единой отраслевой системы с преобладанием координационных, разрешительных и контрольных (надзорных) функций. Важнейшие организационно-правовые аспекты закреплены в законодательных актах, в числе которых можно назвать законы РФ "Об основах градостроительства в Российской Федерации" и "Об архитектурной деятельности в Российской Федерации".

При этом строительство не сосредоточено в руках одного органа исполнительной власти, поскольку строительные работы ведут все органы межотраслевой и отраслевой компетенции. Существенное значение имеет и тот факт, что жилищно-коммунальное хозяйство преимущественно находится в руках муниципальных органов власти.

Государственное управление строительством осуществляет специализированный орган государственного управления строительством - **Государственный комитет по жилищной и строительной политике РФ**. Госкомстрой обеспечивает проведение государственной политики в сфере строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления:

- разрабатывает нормы, правила, стандарты в сфере эксплуатации, капитального ремонта и реконструкции объектов ЖКХ, контролирует их соблюдение;
- утверждает уставы федеральных государственных предприятий и организаций, находящихся в его ведении;
- осуществляет лицензирование в сфере производства строительных материалов и архитектурной деятельности;
- проводит архитектурно-строительный надзор за качеством строительства и строительной продукции, соблюдением правил застройки и сохранностью жилищного фонда;
- приостанавливает строительство, приемку в эксплуатацию объектов и выпуск строительных материалов при выявлении нарушений нормативных требований и применяет установленные санкции.

Непосредственный государственный контроль в строительстве и жилищно-коммунальном хозяйстве осуществляет **Государственная жилищная инспекция РФ**, которая имеет подразделения во всех субъектах РФ. Инспекция организует контроль за использованием жилищного фонда и придомовых территорий, проведением работ по его ремонту, санитарным состоянием жилых помещений, обеспечением населения коммунальными услугами и т.д. Органы инспекции вправе:

- проводить инспекционные проверки подконтрольных объектов и давать предписания об устранении выявленных нарушений;
- давать представления об аннулировании или приостановлении лицензий на осуществление деятельности, нарушающей жилищное законодательство;
- выносить заключения о пригодности домов и помещений для проживания;
- вносить предложения о привлечении виновных к ответственности за административные правонарушения.

Контроль за соблюдением градостроительного законодательства и стандартов в сфере проектирования и строительства осуществляется **Инспекцией государствен-**

ного архитектурного надзора при выдаче разрешения на строительство, а также при лицензировании архитектурной деятельности.

На уровне субъекта Федерации Администрация Омской области в сфере строительства осуществляет следующие полномочия:

- разрабатывает генеральный план развития населенных пунктов и правила застройки;
- осуществляет контроль за соблюдением утвержденных проектов строительства;
- приостанавливает строительство, которое ведется с нарушением утвержденных проектов и планов застройки;
- выдает разрешение на строительство любых объектов независимо от их принадлежности и формы собственности;
- организует строительство и ремонт объектов производственного, коммунально-бытового и социально-культурного назначения;
- приостанавливает строительство объектов и привлекает к административной ответственности в случае нарушения экологических, санитарных, строительных норм и правил и др.

Главное управление архитектуры и градостроительства Администрации Омской области (Главархитектура Омской области) регулирует градостроительную деятельность на территории Омской области и совместно с подразделениями органов местного самоуправления входит в единую систему органов архитектуры и градостроительства Омской области, работающую под методическим руководством Государственного комитета РФ по жилищной и строительной политике (Госстрой РФ).

Главархитектура Омской области руководствуется законодательством РФ и Омской области, государственными стандартами в проектировании и строительстве и действует совместно с региональными органами государственного управления:

- Комитетом по архитектуре, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству Администрации Омской области;
- Управлением государственной вневедомственной экспертизы;
- Лицензионной палатой Омской области;
- Экономическим комитетом Администрации Омской области;
- Государственным предприятием жилищно-коммунального хозяйства "Облжилкомхоз";
- Комитетом по земельным ресурсам и землеустройству Омской области;
- Областным комитетом по охране природы;
- Отделением коммунальной гигиены Областного центра Госсанэпиднадзора;
- Отделом капитального строительства Администрации Омской области.

Главархитектура Омской области обеспечивает районные центры, сельские поселения градостроительной документацией, а также осуществляет контроль за качеством архитектуры, строительства, благоустройства и озеленения территорий. Возглавляет Главархитектуру Омской области Главный архитектор, назначаемый Губернатором Омской области по согласованию с Госкомстроем РФ. Заместитель Главного архитектора, начальник **Инспекции государственного архитектурно-строительного надзора Омской области** назначается по согласованию с Комитетом по архитектуре, строительству и ЖКХ Администрации Омской области. Структурными подразделениями Главархитектуры Омской области являются также **Инспекция государственного архитектурно-строительного надзора** и **Геолого-геодезическая служба**.

Подготовку исходных данных для проектирования объектов, рассмотрение и со-

гласование проектов, выдачу разрешений на строительство, реконструкцию и пере-профилирование объектов, разрешений на инженерные изыскания для строительства, выборочное участие в приемке в эксплуатацию объектов областного и муниципального заказа Главархитектура проводит бесплатно. Финансирование расходов на содержание аппарата Главархитектуры осуществляется из бюджета Омской области.

Органы местного самоуправления на территории Омской области осуществляют:

- распределение и эксплуатацию муниципального жилищного фонда, объектов коммунального и дорожного хозяйства, аренду зданий и сооружений, выдачу ордеров на заселение жилой площади;
- благоустройство населенных пунктов;
- подготовку проектов планировки населенных пунктов, пригородных зон, контроль за соблюдением проектов строительства объектов ЖКХ и т.д.

Инспекция государственного архитектурно-строительного надзора г. Омска (ГАСН) осуществляет выборочные проверки качества строительной продукции, эксплуатационной надежности зданий, а также капитально отремонтированных объектов. Выборочным проверкам подлежит новое строительство, реконструкция, капитальный ремонт зданий и сооружений производственного и непроизводственного назначения за исключением объектов, контролируемых специальными государственными надзорными органами. Руководит инспекцией начальник, назначаемый главой городского самоуправления по согласованию с инспекцией Госархстройнадзора России.

Инспекция ГАСН оказывает помощь учреждениям и организациям, связанным с проектированием, строительством и изготовлением стройматериалов, конструкций и изделий, а также:

- проводит инспекционный надзор за качеством строительства, соответствием стандартам стройматериалов, конструкций и изделий;
- приостанавливает строительство объектов, строящихся с нарушением строительных норм и правил, выпуск строительных материалов и конструкций при выявлении нарушений;
- осуществляет госземконтроль в рамках компетенции Госстроя России;
- выдает разрешение на строительство, реконструкцию и капитальный ремонт объектов на территории г. Омска.

Инспекция ГАСН имеет право:

- применять штрафные санкции за нарушения нормативных актов и государственных стандартов;
- беспрепятственного доступа на территории г. Омска на все подконтрольные объекты;
- получать необходимую нормативно-техническую, исполнительную и проектную документацию;
- давать обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений проектов, строительных норм и правил, другой нормативно-технической документации;
- требовать выборочного вскрытия конструктивных элементов зданий и сооружений, проведения дополнительных испытаний и замеров;
- приостанавливать выпуск, реализацию, а также применение строительных материалов, изделий и конструкций, нарушающих госстандарты или поврежденные в процессе транспортировки и хранения;
- приостанавливать производство строительно-монтажных работ при нарушении

- проектных решений, а также в случае угрозы аварии зданий и сооружений;
- направлять представления об аннулировании или приостановлении лицензий на осуществление строительной деятельности у предприятий, допускающих нарушения строительной документации;
 - применять меры административного воздействия при нарушении нормативных актов и госстандартов в сфере строительства.

Свою деятельность ГАСН осуществляет за счет смешанного финансирования: бюджетного, оказания платных услуг и части средств, полученных от штрафных санкций. Распределение штрафов, наложенных инспекцией ГАСН производится в следующем порядке:

20% суммы штрафа - перечисляются в областной бюджет;

35% - в городской бюджет;

45% - на р/с инспекции ГАСН.

Действия должностных лиц инспекции ГАСН г. Омска могут быть обжалованы в вышестоящей инспекции ГАСН в судебном порядке. Подача жалоб и исковых заявлений не приостанавливает исполнение предписаний и требований, выданных инспекцией ГАСН.

Административно-техническая инспекция является структурным подразделением администрации г. Омска, подчиняется главе городского самоуправления и его заместителю, ведущему вопросы ЖКХ и благоустройства. Основные задачи административно-технической инспекции:

- осуществление контрольно-разрешительных функций за соблюдением требований по благоустройству, размещению средств наружной рекламы, строительству, реконструкции и ремонту инженерных сооружений, дорог и объектов коммунального назначения;
- взаимодействие с городским центром Госсанэпиднадзора, Госавтоинспекцией, областной государственной жилищной инспекцией и административно-техническими инспекциями округов города.

В обязанности административно-технической инспекции входит осуществление контроля:

- за выполнением земляных работ при прокладке и ремонте инженерных коммуникаций, строительстве и ремонте дорог, трамвайных и железнодорожных путей, др. объектов;
- за выполнением работ по строительству, установке открытых стоянок для автотранспорта, средств наружной рекламы и знаково-информационных систем, автозаправочных станций контейнерного типа;
- за восстановлением нарушенного благоустройства после проведения земляных и других работ;
- за соблюдением закона Омской области "Об административной ответственности предприятий, учреждений, организаций и объединений за правонарушения в области строительства и благоустройства городов, поселков и других населенных пунктов Омской области".

Кроме того, административно-техническая инспекция осуществляет оформление разрешений:

- на производство земляных работ, связанных с инженерными коммуникациями, строительством и ремонтом дорог, автомобильных стоянок, автозаправочных станций, трамвайных и железнодорожных путей, пешеходных переходов, проведением благоустройства и озеленения, реставрационных и археологических работ;
- на размещение средств наружной рекламы и знаково-информационных систем;

- на установку павильонов ожидания пассажирского транспорта.

Этой инспекции предоставляется право:

- беспрепятственно посещать контролируемые объекты;
- давать предписания об устранении выявленных нарушений;
- составлять протоколы для применения мер административной ответственности;
- требовать предоставления проектной документации и соблюдения сроков выполнения работ, а также не принимать к рассмотрению проектную документацию, представленную для выдачи разрешения на производство работ в неполном объеме;
- приостанавливать производство работ при невыполнении предписаний независимо от применения мер административного воздействия;
- запрашивать от организаций города и административно-технических инспекций округа необходимую информацию и получать от должностных лиц письменные объяснения.

Инспекция финансируется за счет средств, получаемых за оформление разрешений на производство работ в сфере строительства, благоустройства, размещения средств наружной рекламы и прочих поступлений.

Административно-технические инспекции округов г. Омска являются структурным подразделением окружных администраций и подчиняются главе администрации округа и его заместителю, ведущему вопросы ЖКХ и благоустройства. В обязанности инспекции входит контроль:

- за архитектурным обликом и техническим состоянием зданий и сооружений, устройств наружного освещения, средств организации дорожного движения;
- за выполнением работ по установке киосков, павильонов, мини-рынков, дворовых спортивных сооружений, зон отдыха, площадок для отстоя автотранспорта, временных гаражных кооперативов, мастерских, павильонов ожидания транспорта;
- за выполнением земляных работ при прокладке и ремонте инженерных коммуникаций, дорог, трамвайных путей и др. объектов;
- за соблюдением чистоты на территории округа (улицах, дворах, парках, скверах, рынках, местах отдыха и т.д.);
- за состоянием средств наружной рекламы и знаково-информационных систем и прилегающих к ним территорий.

В компетенции административно-технических инспекций находится выдача разрешений на строительство киосков, торговых павильонов, открытых мини-рынков, объектов мелкорозничной торговли, дворовых спортивных сооружений, зон отдыха, площадок для отстоя автотранспорта, временных гаражных кооперативов и мастерских. Для выполнения возложенных функций окружным инспекциям делегируются права городской административно-технической инспекции в рамках территории округов.

Суммы штрафов, налагаемые за нарушения, предусмотренные законом Омской области "Об административной ответственности предприятий, учреждений, организаций и объединений за правонарушения в области строительства и благоустройства городов, поселков и других населенных пунктов Омской области" и суммы штрафов в размере 30% за нарушения, предусмотренные законом Омской области от 28 ноября 1994 года "Об административной ответственности за нарушения общественного порядка на территории Омской области", а также средства, получаемые за оформление разрешений на производство строительных работ, направляются в фонд финансовых ресурсов округа г. Омска и распределяются следующим образом:

- 50% сумм штрафов направляются в распоряжение администраций округов и ис-

пользуются на благоустройство и поддержание санитарного состояния территорий;

- 50% сумм штрафов направляются на укрепление материально-технической базы контролирующих органов.

Строительная индустрия в Российской Федерации. Одним из ключевых показателей экономической ситуации в регионе является объем капитальных вложений. Сворачивание капиталовложений - крайне тревожный сигнал даже при относительно благополучной экономической ситуации, первый признак ее неустойчивости.

Максимальный спад инвестирования (более чем на 70%) отмечается в регионах Дальнего Востока, автономных округах Восточной Сибири, многих областях Центрального и Центрально-Черноземного района, слаборазвитых национально-государственных образованиях. Для этих территорий, не имеющих крупных источников самофинансирования, особенно болезненным оказалось сокращение федеральных капиталовложений. Несколько лучше ситуация Москве и Санкт-Петербурге, ряде сырьевых и экспортоориентированных регионов, сумевших мобилизовать внутренние источники и привлечь внешних инвесторов (в т.ч. федеральный бюджет).

Капитальное строительство - одна из важнейших отраслей народного хозяйства. В ней производится 10-15% валового национального продукта и занято около 7 млн. чел. В капитальном строительстве сохраняются два основных способа строительства: **подрядный**, когда его ведут специализированные строительные организации и **хозяйственный**, когда строительство осуществляют сами хозяйствующие субъекты.

Строительство в регионах осуществляют АО "Росвостокстрой", АО "Россевапстрой", АО "Росуралсибстрой", АО "Росюгстрой", в состав которых входят территориальные объединения (ассоциации), концерны, АО, координирующие деятельность трестов, промышленных предприятий стройиндустрии, домостроительных комбинатов и т.д. Крупнейшими строительными организациями являются также АО "Росгражданконструкция" и центр "Стройиндустрия". Несмотря на смену форм собственности в строительном комплексе сохранился региональный принцип организации, а Москва стала еще более значительным центром концентрации капитального строительства.

Развитие строительного комплекса в экономических районах Российской Федерации

Экономический район	(1)	(2)	(3)	(4)
Северный	3	2	2	3
Северо-Западный	2	4	1	2
Центральный	2	3	1	1
Волго-Вятский	2	4	1	2
Центрально-Черноземный	1	4	1	1
Поволжский	2	3	1	1
Северо-Кавказский	1	4	1	1
Уральский	2	3	2	2
Западно-Сибирский	3	1	3	3
Восточно-Сибирский	5	3	3	4
Дальневосточный	4	2	3	4

(1) - уровень развития строительной базы, определяемый плотностью основных производственных фондов на 1 км² и обеспеченностью на 1 млн. руб. строительно-монтажных работ щебнем, гравием, железобетонными материалами, стеновыми материалами.

(2) - уровень развития строительства определяется на основе удельных показателей мощности строительных организаций.

(3) - уровень удорожания строительства дается на основе оценки индексов цен на строительно-монтажные работы.

(4) - тип района определяется как интегральный показатель, отражающий сочетание уровней развития строительной базы, масштабов строительства и его стоимости. Первый тип - наиболее благоприятный, четвертый - наименее.

Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

Многие предприятия промышленности строительных материалов в России строились как внутрирегиональные с ориентацией на местный спрос. Так, основные мощности по производству цемента сегодня сосредоточены в Центральном (Подольск, Воскресенск, Фокино), Центрально-Черноземном (Белгородский и Старооскольский цементные заводы), Северо-Кавказском (Новороссийскцемент), Уральском (Сухой Лог, Горнозаводск, Нижний Тагил, Магнитогорск, Еманжелинск) и Поволжском ("Вольскцемент" в г. Вольске и Михайловский цемзавод) районах. Крупные предприятия расположены в Кемеровской (Новокузнецк), Ленинградской (Сланцы) областях, Красноярском крае (Ачинский и Красноярский цемзаводы) и Мордовии (Комсомольский).

С цементной промышленностью технологически связано производство асбестоцементных изделий и шифера. Производство асбестовых изделий размещено в Уральском районе (комбинат "Ураласбест" в г. Асбест, Нижнетагильский "Асбестром" и Сухоложский комбинаты асбестоцементных изделий в Свердловской и поселок Ясный в Оренбургской областях), а также в Белгородской области, которая дает $\frac{1}{3}$ общероссийского производства данного вида продукции. Производство шифера совмещено с центрами производства цемента в Поволжском (Волгоградская и Саратовская обл.) и Центральном (Московская и Брянская обл.) районах, а также в Архангельской области и Бурятии.

Производство керамической плитки сконцентрировано в Поволжском (Волгоградская и Самарская области), Центральном (Московская, Рязанская и Смоленская области), Центрально-Черноземном (Воронежская область) и Северо-Западном (Ленинградская и Псковская области) районах. Производство мягкой кровли и изоляционных материалов представлено во всех крупнейших экономических районах. Лидером является Центральный район (Рязанская и Владимирская области), дающий свыше 25% производства в России, затем следует Урал (Башкирия), Поволжье (Самарская область), Западная Сибирь (Алтайский край и Омская область), а также Северный Кавказ (Краснодарский край).

Производство оконного стекла сосредоточено в Центральном (г. Гусь-Хрустальный и в Тверской области) и Северном (г. Харовск и г. Чагода Вологодской области) районах, а также на Борском, Аксайском и Тулунском стеклозаводах. Ведущие производители сантехнического оборудования - Кировский завод строительного фарфора в Калужской области, предприятия Московской области и Новокузнецкий завод "Сантехлит".

Крупнейшие производители сборного железобетона - Московский регион (свыше $\frac{1}{3}$ производства) и Татария, рубероида - Хабаровский картонно-рубероидный завод, линолеум выпускает Отраденский комбинат "Полимерстройматериалы" в Самарской области, теплоизоляционные материалы - Калининский комбинат "Теплоизолит" в Тверской области.

Эффективность инвестиционной деятельности во многом зависит от уровня развития регионального инвестиционного комплекса (капитального строительства и промышленности строительных материалов).

Выпуск основных видов строительных материалов в Омской области.

	<i>Январь-май 1998 г.</i>	<i>в % к 1997 г.</i>
Промышленность сборных железобетонных конструкций		
<i>Сборные железобетонные изделия, тыс. м³</i>	<i>104,0</i>	<i>78,1</i>
Промышленность стеновых материалов		
<i>Кирпич, млн. шт. усл. кирпича</i>	<i>37,0</i>	<i>88,0</i>
Промышленность мягких кровельных и гидроизоляционных материалов		

Мягкая кровля, тыс. м ²	4500,0	61,2
Промышленность теплоизоляционных материалов		
Минеральная вата, тыс. м ³	12,0	60,6
Производство пористых заполнителей		
Пористые заполнители, тыс. м ³	37,0	92,5

Источник: Социально-экономическое положение Омской области за январь-май 1998 года. - Омск: Облкомстат, 1998. - с.20.

Строительство в Омской области. По данным Облкомстата в строительстве Омской области на 1 ноября 1998 г. действовало 3636 субъектов хозяйственной деятельности. Строительная база области ориентирована на выпуск массивных конструкций для промышленного строительства и крупнопанельного домостроения.

Основная доля инвестиций (более 65%) приходится сегодня на производственные инвестиции. Так, к примеру, за первые три квартала 1998 года около 60% освоенных средств использовалось на реконструкцию и техническое перевооружение предприятий, около 28% - на новое строительство, более 10% - на расширение производственных объектов.

Более 95% работ, выполненных по договорам строительного подряда, приходится на г. Омск, тогда как на сельские районы области – менее 5%. Если говорить об объемах работ, выполненныххозспособом, то здесь на сельские районы приходится уже более 10% всего объема. Однако тенденция, как говорится, налицо.

В целом обстановка в строительстве складывается достаточно неблагоприятно. После спада в результате “ценового шока” в 1992 г., оживления и подъема в 1993-95 гг., в 1996-97 гг. произошел новый глубокий спад, вызванный комплексом причин:

- устаревшие технологии, вызывающие завышение стоимости и увеличение сроков строительства (строительные материалы в Омске по данным 1997 года стоили дороже, чем в Новосибирске и Барнауле³²);
- рост стоимости строительства и снижение производительности труда сопровождалось снижением объема платежеспособного спроса.

Во многих строительных организациях сосредоточены основные средства с высокой степенью износа. Можно прогнозировать, что в ближайшие годы будет сокращаться число крупных подрядных организаций при сохранении высоких цен на строительно-монтажные работы. В этих условиях к строительству крупных объектов привлекаются иностранные подрядчики, что в какой-то степени снижает остроту проблемы.

В целом по отрасли снижение показателей выполнения строительно-монтажных работ составляет примерно 20-30% в год. Среди подрядных организаций в 1998 г. лишь около половины были рентабельными, тогда как среди проектных – примерно 1/10. Коэффициент покрытия, характеризующий платежеспособность предприятий при норме 200% и более составил около 130%. Крупнейшим застройщиком Омской области остается ОАО "Омский нефтеперерабатывающий завод", освоивший в 1998 г. более 110 млн. руб. и ОАО "Электросвязь", построившая в 1998 г. за счет собственных и привлеченных средств городские АТС на 20000 номеров.

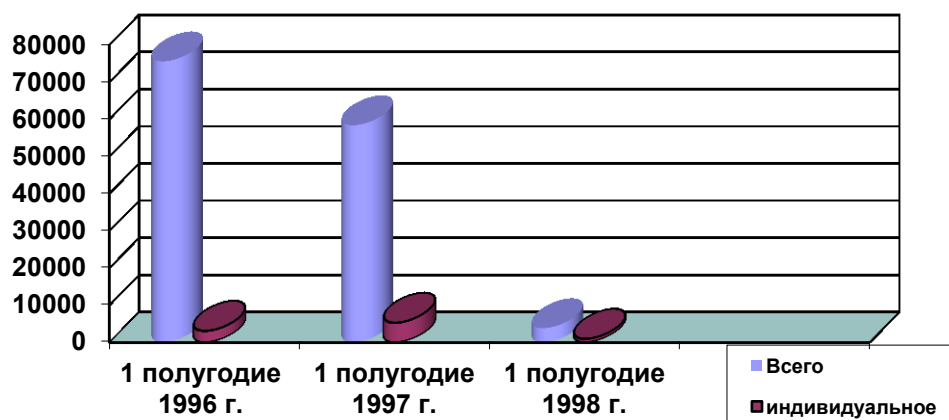
В 1 полугодии 1998 года на территории Омской области введены жилые дома на уровне показателей 1997 года. При этом основной объем введенного жилья пришелся на сельские районы. Тогда как в самом Омске введены жилые дома площадью почти в 2 раза ниже уровня предыдущего года.

Доля индивидуальных домов в общем объеме введенного жилья уменьшилась в 3 раза. Средняя стоимость строительства 1 м² общей площади жилых домов и обще-

³² См. Доклад Облкомстата “Социально-экономическое положение г. Омска в 1997 г.”, с. 62.

житий по Омску в 1998 г. (до августовского кризиса) составила около 2000 руб.

Ввод в действие жилых домов по г. Омску



Источник: Социально-экономическое положение г. Омска за январь-июнь 1998 года. Омск. Облкомстат. 1998. - с. 19.

В качестве мер по развитию строительства на территории Омской области постановлением Главы администрации области "О прогнозе социально-экономического развития Омской области на 1997-2000 гг. и среднесрочном плане действий Администрации на период до 2000 г." предусмотрено:

- реализация целевых федеральных программ, в том числе строительство жилья для военнослужащих, ликвидаторов аварии на Чернобыльской АЭС, а также мер по социально-экономическому развитию области, предусматриваемых ФЦП "Сибирь";
- завершение строительства приоритетных объектов (госпиталя инвалидов ВОВ, больничного комплекса УВД, лечебно-диагностического корпуса областной клинической больницы, областной офтальмологической поликлиники в г. Омске и ряда др. объектов);
- завершение строительства аэропорта Омск-Федоровка, строительство метрополитена, других объектов коммунального назначения;
- увеличение доли внебюджетных инвестиций в жилищном строительстве, формирование региональных фондов жилищного строительства, привлечению средств населения и кредитов банков;
- оказание помощи в строительстве жилья малообеспеченным категориям населения.

В целях более эффективного использования бюджетных средств планируется сокращение объемов незавершенного строительства и деление объектов строительства по степени приоритетности на 3 категории:

1) объекты, на строительство которых выделение средств предусматривается областным бюджетом; объекты жизнеобеспечения, имеющие степень готовности не менее 60%, а также замена аварийных сетей энергообеспечения;

2) объекты народного образования и здравоохранения, имеющие строительную готовность не менее 60%;

3) строительство, реконструкция, переоборудование зданий под жилье для малоимущих граждан.

Кроме того, в целях финансирования инвестиционных программ предусматривается:

- продолжить расчеты с подрядными строительными организациями за выпол-

ненные на стройках Администрации Омской области работы путем проведения взаимозачетов по налогам в областной бюджет;

- поддерживать экономически эффективные и социально значимые проекты путем предоставления прямых субсидий, льготных кредитов и гарантий под кредитное обеспечение;
- при строительстве новых объектов, финансируемых из областного бюджета, перейти на ресурсный метод определения сметной стоимости строительства;
- по новым объектам для федеральных и областных государственных нужд проводить выбор подрядной организации только на конкурсной основе по итогам подрядных торгов.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Выделите приоритеты государственного регулирования строительной индустрии в Российской Федерации.
2. Покажите схему государственного регулирования строительства на территории Российской Федерации и Омской области.
3. Охарактеризуйте политику Администрации Омской области в строительстве.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. *Административное право Российской Федерации: Учебник.* – М.: ЗЕРЦАЛО, 1997.
2. Абрамов С.И. *Организация инвестиционно-строительной деятельности.* – М.: Центр экономики и маркетинга, 1999.
3. Региональная экономика: Учебник для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998.
4. Черняк В.З. *Управление инвестиционным проектом в строительстве.* – М.: Русская Деловая Литература, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Градостроительный кодекс РФ от 07.05.1998 г. № 073-ФЗ. // Справочная правовая система "Гарант". – М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Федеральный закон от 17.12.1992 г. № 4121-1 "Об административной ответственности предприятий, учреждений, организаций и объединений за правонарушения в области строительства". // Справочная правовая система "Гарант". – М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 25.01.1994 г. № 035-п "О порядке проведения экспертизы и утверждения документации для строительства". // Справочная правовая система "Гарант". – М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 10. ЛЕСНАЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬ

Всего в мире насчитывается 4 млрд. га лесной площади (30% мирового земельного фонда) с общим запасом древесины 350 млрд. м³. Россия обладает самой большой лесной площадью в мире – около 800 млн. га (45% площади), а общий запас лесонасаждений превышает 81,6 млрд. м³. Основные лесообразующие породы – хвойные, на долю которых приходится 82% лесов, 16% - на мягколиственные и 2% - на твердолиственные.

Главными районами сосредоточения лесных богатств России выступают восточные регионы страны. На Урале, в Западной и Восточной Сибири и на Дальнем Востоке площадь лесов составляет 641 млн. га. В этих районах сосредоточено 66 млрд. м³ древесины. Крупнейший лесной район на Урале - Свердловская область, в Западной

Сибири - Тюменская область, в Восточной Сибири - Красноярский край и Иркутская область, на Дальнем Востоке – Республика Саха и Хабаровский край.

Запасы пригодных для эксплуатации лесов по экономическим районам РФ

Экономические районы	Общая площадь, тыс. га	Площадь лесов, тыс. га	Запасы древесины, всего млн. м ³	Промышленные запасы древесины, млн. м ³
Северный	105474	76048	7599	4447
Северо-Западный	12672	10388	1625	243
Центральный	22249	20329	3042	219
Центрально-Черноземный	1678	1469	181	3,5
Волго-Вятский	14587	13309	1787	285
Поволжский	5750	4773	572	24
Северо-Кавказский	4488	3664	580	44
Уральский	42088	35753	4850	1324
Западно-Сибирский	140617	90095	10794	4343
Восточно-Сибирский	315383	234464	29315	17463
Дальневосточный	507182	280552	21258	11438
Калининградская обл.	386	267	39	2
Россия	1167048	756088	79831	39836

Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

Экономические функции леса: производство древесины, создание рабочих мест, имущественное владение.

Экологические функции леса: защита почв от эрозии, защита населенных пунктов от лавин; охрана вод (предотвращает паводки, в засушливые сезоны обеспечивает равномерный сток, аккумулирует влагу и т.д.), улучшение климата (охлаждает и увлажняет воздух вблизи городов благодаря высокому испарению); охрана биотопов (предоставляет убежище урожайным видам растений и животных); защита от бурь (защищает лес с подветренной стороны от ветровала).

Социальные функции леса: нейтрализация загрязняющих выбросов (благодаря фильтрующему действию листвы и хвои); рекреационная (сокрытие уродующих местность объектов, защита от шума, защита дорог).

Справка

Показатели оценки лесных ресурсов региона и размещения лесного фонда:

- размер лесной и лесопокрытой площади;
- общие запасы древесины в разных районах;
- лесистость в процентах (безлесная, малолесная, среднелесистая, лесная, многолесная местность);
- распределение лесов по преобладающим функциям;
- соотношение лесопокрытой площади естественного и искусственного происхождения;
- соотношение освоенных и неосвоенных лесных массивов;
- площади для облесения - гари, пустыри, редины, болота, пески, овраги, крутые склоны, кустарники;
- соотношение пород по площади и запасам;
- состав лесов по их типам;
- соотношение древостоев по площадям и запасам (различных возрастов);
- соотношение древостоев по бонитету³³;
- состав лесов по товарности и сортиментам (назначение древесины);
- запасы на 1 га общей и эксплуатационной площади;
- прирост древесины на 1 га площади.

Лесные ресурсы включают в себя все запасы леса и недревесные ценности (кормовые, охотничье-промысловые ресурсы, плоды и ягоды дикорастущих растений,

³³ Бонитет леса – показатель продуктивности леса, зависящий от почвенно-климатических условий. Класс бонитета устанавливают по сортиментным таблицам на основе средней высоты деревьев с учетом возраста насаждений.

грибы, лекарственные растения и т.п.). В России леса разделены на три группы, в которых установлен дифференцированный режим ведения лесного хозяйства и лесопользования.

К **первой группе** отнесены леса особого защитного значения: государственные заповедники, почвозащитные, полезащитные и курортные леса, зеленые зоны городов, а также ленточные боры в Западной Сибири и степные колки. В последующем к первой группе были отнесены также защитные полосы вдоль шоссейных и железных дорог, запретные водоохранные полосы по берегам рек, орехопромысловые зоны и климаторегулирующие притундровые леса. В лесах первой группы установлен особый режим лесопользования и ведутся только рубки ухода и лесовосстановительные рубки. С развитием промышленности и увеличением численности городского населения возрастает роль лесов первой группы и их площадь.

Ко **второй группе** отнесены леса, имеющие наряду с эксплуатационным и большое защитное значение. Они расположены в малолесных зонах, а также в ряде многолесных районов, где в связи с ограниченными лесосырьевыми ресурсами существует необходимость регулирования режима лесопользования. В этих лесах проводятся работы по лесовосстановлению и уходу за насаждениями, повышению их продуктивности.

К **третьей группе** отнесены леса многолесных районов, обеспечивающие основные потребности народного хозяйства в древесине. Эти леса - главная сырьевая база промышленных лесозаготовок. На леса третьей группы по площади в России приходится подавляющая часть.

По своей продуктивности леса, зависящие от почвенно-грунтовых и климатических условий (место обитания), делятся на 5 классов бонитета (доброкачественности). К I классу относят насаждения наиболее продуктивные, к V классу - наименее продуктивные.

Лесная промышленность. Лесная, целлюлозно-бумажная и деревообрабатывающая промышленность является традиционной для России. Основные мощности сосредоточены в Северном, Северо-Западном, Волго-Вятском, Уральском, Западно-Сибирском, Восточносибирском и Дальневосточном экономических районах. В этих же районах сконцентрировано производство целлюлозы, бумаги и картона.

В Сибирских регионах наибольший удельный вес продукции лесопромышленного комплекса (70% объема) приходится на Иркутскую область и Красноярский край (49% и 21%). Из других субъектов РФ относительно значима роль Тюменской, Кемеровской, Томской, Новосибирской областей, Республики Бурятия и Алтайского края.

В 1996 году проявилась тенденция общемирового снижения цен на лесобумажную продукцию. С тех пор цены на пиломатериалы упали на 30%. Причины - в снижении потребления на территории бывшего СССР и увеличение производства лесопроductии в Европе. Уже осенью 1995 года по данным "Росэкспортлеса" поставки за рубеж древесностружечных и древесноволокнистых плит стали нерентабельными.

Сегодня Россия располагает практически неограниченными ресурсами древесины, но отстает по душевому производству бумаги и картона от многих стран мира, еще более дефицитна целлюлоза и низок уровень производства искусственного волокна. Целлюлозно-бумажные комбинаты очень капиталоемки. Однако, спрос на их продукцию очень устойчив. Российская лесоперерабатывающая промышленность может составить конкуренцию импортным лесоматериалам только после освоения новых технологий обработки древесины. Что касается экспорта продукции лесопереработки, то здесь также необходимо научиться конкурировать с ведущими фирмами Финляндии, Швеции и Канады.

Лесные ресурсы Омской области. Омская область относится к лесообеспеченным районам. Общая площадь земель ее лесного фонда по состоянию на 1 января 1998 года составляет 5898,1 тыс. га или 41,8% территории. Общий запас древесины - 574,8 млн. м³, в том числе спелой и перестойной - 285,7 млн. м³ (49,7%).

По количественным и качественным характеристикам лесных ресурсов Омская область уступает Тюменской и Томской областям. Однако, она способна обеспечить собственные потребности в деловой древесине и пиломатериалах, а также имеет сырьевую базу для производства клееной фанеры, ДСП, ДВП, МДФ и других плит, мебели, достаточных для удовлетворения внутреннего спроса и вывоза продукции в другие регионы.

Анализ данных учета лесного фонда показывает, что за 1993-98 гг. показатели продуктивности лесов по Омской области не ухудшились. Покрытая лесом площадь возросла на 2,3 тыс. га, общий запас леса вырос на 13300 тыс. м³.

Динамика показателей государственного лесного фонда Омской области

<i>Показатели</i>	<i>Единицы измерения</i>	<i>на 1.01.93 г.</i>	<i>на 1.01.98 г.</i>
Покрытая лесом площадь	тыс. га	4430,5	4432,8
Общий запас леса, из них в лесах:	млн. м ³	561,47	574,77
первой группы	млн. м ³	102,2	127,16
второй группы	млн. м ³	170,97	158,1
третьей группы	млн. м ³	288,3	289,51
В общем запасе лесов:			
хвойных лесов	%	23,4	23,8
лиственных лесов	%	76,6	76,2
В общем запасе леса, пригодные к эксплуатации	млн. м ³	486,96	481,4
	%	86,7	83,8
В общем запасе эксплуатационных лесов:			
хвойные породы	млн. м ³	87,57	89,6
	%	18,0	18,6
лиственные породы	млн. м ³	399,39	391,8
	%	82,0	81,4
В общем запасе эксплуатационных лесов хвойных пород спелые и перестойные леса	млн. м ³	26,55	29,92
	%	30,3	33,4
В общем запасе эксплуатационных лесов лиственных пород спелые и перестойные леса	млн. м ³	214,04	218,6
	%	53,6	55,8
Средний прирост в год	млн. м ³	9,83	9,82

Лесной фонд на территории области размещен крайне неравномерно. Почти 60% общего запаса древесины и 83% хвойных пород находятся в северных районах области. Преобладающими породами являются: береза - 50%, сосна - 27%, осина - 12%. Наибольшую ценность представляют хвойные леса. Однако, из-за рубок прошлых лет доля хвойных пород в группе спелых и перестойных насаждений изменилась с 33% в 1956 году до 16% в 1998 году.

Хвойные леса представлены сосновыми насаждениями, но большая их часть не представляет промышленного интереса. В настоящее время практически во всех леспромхозах Омской области эксплуатационный фонд по хвойной древесине обесценен.

В мировой практике для оценки лесопользования применяется показатель съема древесины с 1 гектара лесов. В развитых лесопромышленных странах величина этого показателя составляет 2,0-2,5 м³, а в Омской области - 0,16 м³, что в 15 раз ниже, чем в Финляндии и Швеции. Расчетная лесосека используется примерно на 9%. Фактическая заготовка древесины в 1990 году составила 2064,2 тыс. м³, в 1995 году - 872,3 тыс. м³, в 1997 году - 697,2 тыс. м³.

Использование лесных ресурсов в Омской области, России, Тюменской и Томской областях и в

зарубежных странах

Показатели	единица измерения	Омская область	Тюменская область	Томская область	Россия	Финляндия	Швеция
Общий запас леса	млрд. м ³	0,6	5,4	2,8	80,7	1,7	2,6
Лесопокрытая площадь	млн. га	4,4	49,6	18,9	763,5	20,1	24,4
Объем вывозки древесины	млн. м ³	0,7	3,0	1,9	100	51	60
Съем древесины с 1 га лесопокрытой площади	м ³	0,16	0,06	0,1	0,13	2,5	2,5
Доля ежегодной заготовки древесины от общего запаса	%	0,12	0,06	0,07	0,12	3	2,3
Годичный прирост	млн. м ³	9,82	28,5	15,4	822	71	93
Ежегодная заготовка древесины от годового прироста	%	7,1	10,5	12,3	12	72	65

В последние годы ярко проявилась диспропорция при заготовке древесины по породам. При общем падении объемов заготовки древесины по Омской области в 1990-98 гг. в 3 раза, по хвойным породам снижение произошло только на 36%. Одной из основных причин неэффективного лесопользования является острый экономический кризис в лесопромышленном комплексе. Так, объем производства деловой древесины в Западной Сибири сократился в 7,5 раза.

При этом наибольший спад наблюдался в Новосибирской (в 15 раз), в Кемеровской (в 11 раз) и Омской (в 6,5 раз) областях. По данным 1995 г. рентабельность лесопромышленного производства в Сибири была либо низкой (6,4% в Восточной Сибири), либо отрицательной (-4,4% в Западной Сибири). Отрицательную рентабельность имели: Алтайский край (-25,3%), Омская (-2,5%), Томская (-12,2%) и Тюменская (-9,4%) области.

Лесопромышленный комплекс Омской области имеет свои специфические причины, которые еще более усугубляют кризисное состояние:

- при слаборазвитой транспортной инфраструктуре лесозаготовительные предприятия удалены от потребителей (среднее расстояние вывозки древесины с нижних складов до Омска автомобильным транспортом - 530 км, водным сплавом по реке Иртыш - 675 км);
- лесозаготовительное производство носит сезонный характер. Заготовка и вывозка древесины производится 4-5 месяцев в году в зимний период, так как большая часть ресурсов находится в труднодоступных северных районах (Седельниковский, Тевризский, Усть-Ишимский и Тарский районы);
- лесопромышленный комплекс не способен решить проблему использования мелкотоварной и низкосортной древесины, объем которой составляет более 60% запасов.

Резко сократилось в Омской области потребление лесоматериалов на строительство, ремонт зданий и сооружений, производство тары и упаковки, продукции деревообработки. Снижение спроса вызвало резкое ухудшение финансового состояния лесопромышленных предприятий. Практически все предприятия (более 90%) лесопромышленного комплекса по итогам 1997 года являются потенциальными банкротами. Убытки лесопромышленного комплекса этот год составили 41,8 млн. денонмированных руб., из которых 33% приходится на лесозаготовку и 66% - на деревообработку.

Реальный уровень безработицы в поселках леспромхозов составляет 25-40% экономически активного населения. При непринятии мер количество безработных в

ближайшие 2-3 года может достичь 2,5 тыс. человек. В этом случае только на выплату пособий по безработице расходы государства составят более 4,0 млн. рублей. В то же время для лесной и деревообрабатывающей промышленности характерен высокий (более 50%) удельный вес малых предприятий, промышленных подразделений при непромышленных (в том числе сельскохозяйственных) организациях, на долю которых в 1997 году приходилось:

- 67,0% производства пиломатериалов,
- 53,8% деловой древесины,
- 46,2% оконных блоков,
- 33,2% дверных блоков.

Все они сосредоточены в областном центре и на состояние безработицы не влияют. В первую очередь это связано с несовершенством территориальной структуры. Основные эксплуатационные запасы древесины сосредоточены в северных районах области (свыше 90%). Мощности же деревообрабатывающей промышленности сосредоточены в областном центре и его пригородах. Мебельное же производство на 99% размещено на предприятиях г. Омска. Поэтому перспективы развития лесопромышленных узлов связаны с размещением новых производств в главной сырьевой базе - северных районах области.

Лесопереработка в Омской области. Отправной точкой для определения объемов заготовки древесины служит "Баланс производства и потребления круглых лесоматериалов и древесных отходов". Сортиментная³⁴ структура лесоматериалов рассчитывается на основе характеристик лесосечного фонда. Лесоматериалы круглые (деловые сортименты) в объеме заготавливаемой древесины по Омской области составляют 71,5%, из них лишь $\frac{3}{4}$ - средняя и крупная древесина (диаметром более 14 см), которая может использоваться для производства пиломатериалов, фанеры и столбов.

Использование круглого леса производится по двум направлениям: на переработку и на потребление в непереработанном виде. Объемы потребления в непереработанном виде включают нужды строительства и ремонта, потребности населения, других сфер и отопления. В расчетах учитываются возможности вывоза круглого леса за пределы области.

В ресурсную часть баланса, кроме круглого леса, включаются отходы от лесопиления и других производств, представляющие сырье для производства древесных плит, а также для отопления. Балансовые расчеты по круглым лесоматериалам представлены в приложении (см. табл. 5).

В лесосечном фонде Омской области более 60% занимает мелкотоварная и низкосортная древесина. Значительную ее часть составляет дровяная древесина, используемая для отопления и технологических нужд. Соотношение дров технологических и топливных может изменяться в зависимости от спроса³⁵.

Проблема использования отходов древесины становится острее, чем в предшествующие годы. В настоящее время доля использования древесных отходов в целом по Омской области составляет около 10%.

Динамика объемов лесопромышленного производства по Омской области

Наименование	Единицы измерения	1988 г. (отчет)	1990 г. (отчет)	1997 г. (отчет)	1998 г. (планируем.)
Вывоз древесины	тыс. м ³	2200	2407	345	345
Лесоматериалы круглые	тыс. м ³	1690	1847	240	240
Пиломатериалы	тыс. м ³	1014	957	120	120

³⁴ Сортимент - совокупность сортов, видов, типов изделий или материалов из лесопродукции.

³⁵ В настоящее время доля технологических дров в лесосечном фонде Омской области составляет около 22%.

ДСП+МДФ	тыс. м ³	83	86	6,0	6
Фанера	тыс. м ³	19	19	4,1	5,5
Мебель (в ценах 1997 г. деноминированных)	млн. руб.	216156	259387	48200	65100

Несмотря на недостатки структурного развития, Омская область обладает производственным потенциалом для различных видов лесопереработки: производства древесных плит, фанеры, пиломатериалов, мебели и других потребительских товаров. В области сохранились мощности, позволяющие вести заготовку древесины в объеме 700 тыс. м³ и производство пиломатериалов в объеме 200 тыс. м³. Эти мощности требуют реконструкции и технического перевооружения, но они представляют реальную базу лесной промышленности региона.

Здесь имеется и достаточный кадровый потенциал. По сравнению с докризисным периодом, численность работающих уменьшилась в 2,5 раза, но значительная их часть осталась на предприятиях. Для населения, проживающего в лесных поселках, леспромхозы - единственная возможность трудоустройства.

В настоящее время среднесписочная численность работающих на лесопромышленных предприятиях составляет 4,3 тыс. чел., что значительно превышает реальную потребность. Производительность труда на лесозаготовках в 1997 г. составила менее 60 м³ на одного рабочего, а заработная плата была ниже прожиточного минимума.

Численность работающих в леспромхозах Омской области в 1997-98 гг.

Леспромхозы	Численность работающих	
	на 01.01.97	на 01.01.98
Пологрудовский	302	165
Атакский	372	283
Усть-Шиевской	120	70
Белоярлес	227	119
Бородинский	201	135
Скордумлес	196	157
Аксеновский	272	186
Мало-Бичинский	338	211
Кайсинское	91	66
Итого:	2119	1392

Большинство предприятий лесопромышленного комплекса до 1991 года входили в производственное объединение "Омсклеспром". В 1991 году объединение было упразднено. В 1994 году в соответствии с постановлением Правительства РФ от 21 декабря 1993 года № 1311 путем внесения в уставный капитал АО "Омсклеспром" от 15 до 19% государственной доли пакета акций лесозаготовительных акционерных обществ была создана лесопромышленная холдинговая компания "Омсклеспром".

В настоящее время холдинг владеет акциями 9 леспромхозов и ОАО "Береговой лесокombинат". Сам холдинг имеет 30% государственной собственности, подлежащей продаже на инвестиционном конкурсе, согласно утвержденному плану приватизации. К сожалению, предприятиям, вошедшим в состав компании, не удалось обеспечить стабильную работу по заготовке и сбыту лесоматериалов. В целом по ОАО ЛХК "Омсклеспром" получено убытков в 1995 году на сумму 16,2 млрд. руб., в 1996 году - 4,6 млрд. руб., в 1997 году - 59,6 млрд. руб.

В 1996-97 гг. в отрасли произошли некоторые позитивные перемены, положено начало освоению современных технологий переработки древесины. Так, Береговой лесокombинат, реализуя программу расширения экспортных производств, с 1998 года получил возможность экспортировать 1,8 млн. м² шпона из древесины хвойных, мягко- и твердолиственных пород.

Имеются значительные резервы (до 20 тыс. м³) по производству фанеры, которые

используются на одну треть. На заводе ламинированной бумаги освоен выпуск конкурентоспособной продукции, пользующейся спросом в странах СНГ. АОЗТ "ФОРЕСТ" организовало производство, ориентированное на экспорт в страны дальнего зарубежья - 1,5 тыс. м³ мебельных щитов.

Перспективы лесной промышленности в Омской области. В целом лесопромышленный комплекс области по состоянию на 1 апреля 1998 года занимал 0,7% (в 1990 г. около 3%) объема промышленного производства и включал в себя лесозаготовительную, деревообрабатывающую, мебельную, фанерную, плитную отрасли и ряд других производств.

С целью координации усилий по выводу лесной отрасли из кризиса разработана областная программа "Развитие и реструктуризация лесопромышленного комплекса Омской области на 1999-2005 гг.". В качестве генерального заказчика программы выступает Администрация Омской области. Государственный заказчик Программы - Министерство экономики РФ.

Одним из основополагающих положений этой программы является направленность на социальную защиту населения лесных поселков за счет создания новых рабочих мест, обеспечения жильем, электроэнергией, топливом и т.д. Финансирование программных мероприятий планируется за счет средств предприятий лесопромышленного комплекса, предоставления льгот и кредитов отечественных и зарубежных коммерческих финансовых организаций. Всего, с учетом строительства новых производств, в программу включено 14 омских предприятий.

Программой предусматривается реконструкция мебельных производств (ЗАО "Меком" и ЗАО "Мебель") с организацией производства корпусной мебели из массива и новых плит, а также создание сети магазинов-салонов в районах области. Кроме основных производств, планируется развитие производства кормовых дрожжей и активированного угля. В целях комплексного использования древесного сырья намечается создание предприятий по использованию отходов древесины (производство топливных брикетов, строительство энергетических установок).

В соответствии с этой программой заготовка древесины будет наращиваться в базовых северных районах Омской области: Усть-Ишимском, Тевризском, Седельниковском, Знаменском, Тарском районах. Все лесопромышленные структуры будут включены в состав пяти лесопромышленных узлов.

Омский (центральный) лесопромышленный узел. Основу этого узла составляют деревообрабатывающие предприятия г. Омска и Омского района: ОАО "Береговой лесокombинат", ОАО "Деревообрабатывающий комбинат", ОАО "Омскагрожилстрой", ЗАО "Меком", ЗАО "Мебель" и другие. Здесь сосредоточено производство пиломатериалов, столярных изделий, фанеры клееной, древесностружечных плит, мебели.

В Омском лесопромышленном узле намечается развернуть производство древесных плит средней плотности (МДФ) мощностью 60 тыс. м³ и организовать производство топливных брикетов мощностью 10 тыс. т. За счет организации новых и реконструкции действующих предприятий (ОАО "Омскагрожилстрой") планируется увеличение производства деревянных домов заводского изготовления с ростом удельного веса конструкций из бруса и оцилиндрованных бревен, паркета, садовых домиков и других изделий для центральной и южной части Омской области.

Тевризский лесопромышленный узел. На лесосырьевой базе Тевризского района предполагается организовать мощный лесопромышленный узел, ориентированный на глубокую переработку древесного сырья на намечаемых к строительству предприятиях:

- бумажном заводе мощностью до 50 тыс. т;

- гидролизно-дрожжевом заводе мощностью 1,25 тыс. т кормовых дрожжей;
- по производству активированного угля мощностью 3 тыс. т;
- по выпуску топливных брикетов в объеме 5 тыс. т.

Энергетическое обеспечение производств планируется осуществить за счет введенного в эксплуатацию Тевризского газоконденсатного месторождения. Для этой цели намечается строительство мини-электростанции мощностью 30 МВт, работающей на газе.

Усть-Ишимский лесопромышленный узел. Деятельность этого узла формируется на базе действующих леспромхозов за счет их реструктуризации, технического перевооружения и расширения ассортимента продукции. Производственная деятельность лесозаготовительных предприятий ориентируется на заготовку древесины как в Омской, так и в Тюменской области.

Здесь планируется поэтапный переход на производство пиломатериалов повышенной заводской готовности (конструкционные, клееные и строганные пиломатериалы и заготовки целевого назначения) с защитной обработкой, нормируемой влажностью. Намечается осуществление строительства дорог круглогодичного действия (канатной, узкоколейной железной дороги и т.д.). В перспективе может быть организовано производство активированного угля мощностью 4 тыс. т и топливных брикетов мощностью 5 тыс. т.

Тарский лесопромышленный узел. Узел формируется на базе действующих леспромхозов и ориентируется на заготовку низкосортной и мягколиственной древесины для ОАО "Береговой лесокombинат" и ОАО "Омский завод цементно-стружечных плит" под производство древесных плит. Намечается строительство предприятия по производству древесных плит средней плотности (МДФ) мощностью 60 тыс. м³ на базе недостроенного Тарского мясокомбината (готовность коробки здания 40%). Планируется также создание предприятий по производству топливных брикетов мощностью 6 тыс. т и активированного угля мощностью 3 тыс. т. В перспективе в этом узле может заготавливаться до 270 тыс. м³ древесины.

Вспомогательные лесопромышленные узлы. На базе лесосырьевых ресурсов Знаменского, Большеуковского, Седельниковского и Муромцевского районов формируются узлы лесозаготовительного профиля с небольшим объемом производства пиломатериалов. Узлы специализируются на заготовке дровяной древесины для нужд сельских населенных пунктов южных и центральных районов Омской области. Планируется увеличить производство оцилиндрованных бревен для деревянного малоэтажного домостроения.

Дальнейшее развитие лесопромышленного комплекса Омской области предполагается связать с созданием новых объединений (компаний) при участии коммерческих банков и других финансовых структур. Для Усть-Ишимского лесопромышленного узла предполагается создать горизонтально интегрированную компанию в составе АО "Скородумлес", АО "Мало-Бичинский леспромхоз", АО "Аксеновский леспромхоз", АО "Кайсинское".

В лесопромышленном узле Тевризского района рекомендуется создание компании в составе: АО "Белоярлес", АО "Бородинский леспромхоз". Аналогичную компанию предлагается создать на базе Тарского и Вспомогательного лесопромышленных узлов.

Следующим вариантом совершенствования структуры управления лесопромышленным комплексом Омской области может стать создание крупной вертикально интегрированной лесопромышленной компании. Основу этого формирования составят деревообрабатывающие предприятия Омского лесопромышленного узла и компании,

созданные на базе лесозаготовительных предприятий.

Для содействия техническому перевооружению предприятий предполагается образование специализированной лизинговой компании. В целях обеспечения занятости жителей лесных поселков рассматривается вопрос о создании "Северной лесопромысловой компании" с последующей организацией дочерних предприятий, филиалов по заготовке и переработке ценных продуктов леса.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Покажите значение лесной и деревообрабатывающей промышленности для экономики Российской Федерации.
2. Охарактеризуйте состояние и проблемы лесной и деревообрабатывающей промышленности в Омской области.
3. Определите основные задачи структурной перестройки лесной и деревообрабатывающей промышленности в Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Региональная экономика: Учебник для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998.
2. Регионоведение: Учебник для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998.
3. Управление государственной собственностью: Учебник / Под ред. В.И.Кошкина, В.М.Шупыро. – М.: ИНФРА-М, 1997.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Лесной кодекс Российской Федерации от 29.01.1997 г. № 022-ФЗ. // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Закон Омской области от 28.12.1998 г. № 168 ОЗ "О ставках лесных податей за древесину, отпускаемую на корню в лесах Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 15.03.1994 г. № 118-п "О концепции и программе развития внешнеэкономических связей Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
4. Распоряжение Главы городского самоуправления г. Омска от 12.09.1996 г. № 699-р "О порядке создания банка данных по ценам на материалы, изделия и конструкции, применяемые при выполнении ремонтных и строительно-монтажных работ". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

Глава V. Институциональные преобразования в Омской области

§ 1. УПРАВЛЕНИЕ СОБСТВЕННОСТЬЮ

Вертикаль управления государственной собственностью замыкается на систему федеральных органов исполнительной власти. При этом ключевая роль в процессе управления госсобственностью отводится **Государственному комитету РФ по управлению государственным имуществом** (Госкомимущество РФ), который осуществляет право собственности в отношении федеральных предприятий и учреждений как имущественных комплексов и пакетов акций, закрепленных в федеральной собственности. Правительством РФ на Госкомимущество России возложены следующие основные задачи и функции:

- управление и распоряжение объектами федеральной собственности в России и за рубежом;
- реализация государственной политики приватизации государственных и муниципальных предприятий, объектов недвижимости, в том числе земельных участков, находящихся под приватизируемыми предприятиями;
- межотраслевая и межрегиональная координация приватизации государственного имущества, управления и распоряжения федеральной собственностью;
- руководство деятельностью своих территориальных органов;
- участие в создании инфраструктуры фондового рынка, обеспечивающей процессы приватизации и реализацию государственной политики в области привлечения инвестиций.

Конституция (Основной закон) Российской Федерации

Статья 8

1. В Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

2. В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Во взаимоотношениях между федеральным и региональным уровнем вертикали управления госсобственностью используется принцип разграничения предметов ведения и делегирования полномочий. Учитывая региональную структуризацию собственности и выделение федеральной, субфедеральной и муниципальной форм, управление собственностью построено на основе совместного ведения государственных органов различного уровня. Государственная собственность является предметом совместного ведения федеральных и региональных органов власти и управления, а муниципальная – объект совместного ведения органов трех уровней – федерального, субфедерального и муниципального.

Государственной собственностью Омской области являются принадлежащие ей на праве собственности земля и другие природные ресурсы, средства областного бюджета, предприятия и иное имущество, необходимое для социально-экономического развития области. В соответствии с федеральным и областным законом в государственную собственность Омской области могут передаваться объекты, относящиеся к иным формам собственности.

Вопросы управлением государственной собственностью на территории Омской области находятся в ведении **Комитета по управлению имуществом Администрации Омской области**. Предметом деятельности которого является управление государственным имуществом и приватизация предприятий, правовое оформление имущественных отношений с участием объектов федеральной и областной соб-

ственности. Основной целью деятельности комитета служит повышение эффективности экономики области путем осуществления государственной политики приватизации, разгосударствления и поддержки новых экономических структур. Комитет по управлению имуществом осуществляет следующие функции:

- разрабатывает областные программы приватизации, а также проекты нормативных актов по вопросам приватизации;
- реализует государственную и областную программы приватизации и отчитывается об их выполнении перед Госкомимуществом РФ, Главой Администрации (Губернатором) Омской области, анализирует ход приватизации государственных и муниципальных предприятий, изучает и использует в работе опыт других субъектов РФ;
- разрабатывает предложения по разграничению государственной собственности и утверждению перечня объектов, передаваемых в собственность Омской области, а также вносит предложения главе администрации области о передаче ряда объектов в муниципальную собственность;
- ведет реестр предприятий областной собственности и объектов федеральной собственности на территории Омской области;
- передает на договорной основе государственное имущество Омской области в оперативное управление, хозяйственное ведение, аренду, пользование и т.д.; и контролирует его использование;
- контролирует законность правопреемства при ликвидации и реорганизации государственных предприятий;
- регистрирует заявки на приватизацию предприятий и имущественных комплексов федеральной и областной собственности;
- обеспечивает проведение инвентаризации и оценки имущества;
- утверждает планы приватизации государственных предприятий;
- передает пакет документов и свидетельства о собственности на приватизируемые государственные предприятия Фонду имущества Омской области;
- содействует созданию инвестиционных фондов и холдинговых компаний, выступает их учредителем;
- создает, реорганизует и ликвидирует государственные предприятия, находящиеся в собственности Омской области, в том числе со смешанной формой собственности, если доля государственной собственности превышает 50%;
- защищает имущественные права и интересы области, трудовых коллективов, иных субъектов приватизации в арбитражном суде и судах общей юрисдикции в качестве истца, ответчика либо заинтересованного третьего лица;
- устанавливает систему премирования работников органов государственного управления и местной администрации, предприятий и учреждений, физических лиц, участвующих в выполнении программ приватизации;
- при передаче полномочий Госкомимущества России Комитет по управлению имуществом Администрации Омской области осуществляет:
 - юридические действия, связанные с созданием, реорганизацией и ликвидацией предприятий федеральной собственности;
 - передачу на договорной основе государственного имущества, относящегося к федеральной собственности, в оперативное управление, хозяйственное ведение, аренду, пользование и т.д.; контролирует его использование;
- является держателем закрепленных в государственной собственности пакетов акций акционерных обществ, за исключением пакетов акций, переданных Гос-

комимуществу России или иным субъектам правоотношений, связанным с ценными бумагами;

- утверждает начальные цены предприятий для конкурсов и аукционов.

Решения Комитета по управлению имуществом Администрации Омской области являются обязательными для всех органов государственного управления и местной администрации, государственных предприятий, учреждений и организаций. Полномочия комитета могут передаваться городскому или районному комитету по управлению имуществом только в части управления, распоряжения имуществом области. При этом областной комитет наделяет правами территориального агентства районный (городской) комитет по управлению имуществом.

Комитет обладает исключительным правом:

- проводить приватизацию государственных предприятий, включая решение вопросов о способах, формах и сроках приватизации конкретных объектов, за исключением объектов собственности Российской Федерации, принятых к рассмотрению Правительством РФ или Госкомимуществом России.
- оформлять договоры аренды государственного имущества, являться правопреемником по договорам аренды, в том числе с правом выкупа государственного имущества, заключенным ранее с предприятиями, организациями и учреждениями.
- распоряжаться государственной собственностью, заключать договоры на оперативное управление государственным имуществом.
- принимать решения о сдаче в залог и передаче в безвозмездное пользование государственное имущество.
- принимать решения о создании, реорганизации, ликвидации государственных предприятий, изменении их организационно-правовых форм, в том числе о принудительном разделении хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на товарном рынке.
- вносить имущественные вклады, являющиеся федеральной и государственной собственностью, в уставные капиталы предприятий любой организационно-правовой формы, а также контролировать законность передачи государственного имущества на баланс негосударственных структур.
- лицензировать деятельность юридических лиц в качестве чековых инвестиционных фондов, юридических и физических лиц в качестве управляющих таких фондов, проводить аттестацию физических лиц на право совершения операций с ценными бумагами.
- являться держателем закрепленных в государственной собственности пакетов акций акционерных обществ.

Кроме этого, в пределах своей компетенции Комитет по управлению имуществом Администрации Омской области имеет право:

- запрашивать информацию о деятельности всех предприятий, учреждений, организаций, органов государственного управления и местной администрации для ведения реестра государственного имущества;
- направлять администрации предприятий обязательные для исполнения предписания по вопросам управления государственным имуществом;
- проводить на объектах федеральной и областной собственности инспектирование и инвентаризацию с целью проверки использования государственного имущества, получать необходимую информацию о хозяйственной деятельности.

Комитет подотчетен:

- по вопросам управления и распоряжения имуществом области - Главе Администрации (Губернатору) Омской области;
- по вопросам приватизации объектов областной собственности - Госкомимуществу России, Главе Администрации (Губернатору) Омской области;
- по вопросам приватизации, распоряжения и управления объектами федеральной собственности - Госкомимуществу России, Главе Администрации (Губернатору) Омской области.

В качестве специализированного финансового учреждения, осуществляющего функции по приватизации объектов государственной собственности при Администрации Омской области действует **Фонд имущества Омской области**. Фонд имущества представляет интересы Омской области и Российской Федерации и подчиняется непосредственно Главе администрации Омской области. Фонд имущества подотчетен:

- органу представительной власти (Законодательному Собранию) Омской области;
- Российскому фонду Федерального имущества;
- Комитету по управлению госимуществом Омской области;
- Управлению финансов Администрации Омской области в части распределения средств от приватизации между местными и областным бюджетами.

Фонд имущества Омской области выполняет следующие функции:

- продает переданные Комитетом по управлению имуществом доли (паи, акции) в капитале акционерных обществ, предприятий и иных объектов государственной собственности;
- временно (до момента продажи) распоряжается указанными долями (паями, акциями) и осуществляет полномочия собственника на общих собраниях акционеров (пайщиков), участвует в Совете директоров приватизируемых предприятий, несет риск в пределах принадлежащей государству доли в уставном капитале предприятий;
- выступает учредителем акционерных обществ, приобретает доли (акции, пай) в капитале акционерных обществ и товариществ, развитие которых определяет интересы Омской области;
- обменивает принадлежащие государству акции акционерных обществ, вносимые в порядке оплаты уставного капитала создаваемых холдинговых компаний, на выпускаемые ими акции;
- при продаже объектов приватизации осуществляет контроль за реализацией конкурсных инвестиционных программ;
- участвует развитии инфраструктуры регионального фондового рынка и рынка ценных бумаг, оказывает дилерские (брокерские) услуги на вторичном рынке ценных бумаг;
- размещает государственные ценные бумаги Омской области;
- осуществляет реализацию имущества по поручению судебных, налоговых и других органов;
- производит оценку стоимости объектов движимого и недвижимого имущества, экспертизу их физического состояния и имущественных прав собственников;
- обеспечивает дополнительную эмиссию акций акционерными обществами на сумму государственной поддержки за счет областного бюджета, областных внебюджетных фондов, дополнительных налоговых льгот, предоставляемых по областным налогам;
- продает земельные участки, на которых расположены приватизированные пред-

приятия и иные объекты недвижимости, находящиеся в частной собственности граждан и юридических лиц, а также объекты, сданные в аренду.

Фонд не вправе осуществлять иную хозяйственную деятельность кроме деятельности, связанной с государственными ценными бумагами. Для выполнения своих функций фонд может привлекать посредников, имеющих право заниматься соответствующей деятельностью на основе заключаемых с ними договоров. Фонд обладает правом:

- совершать сделки с объектами приватизации;
- осуществлять в соответствии учредительными документами предприятий полномочия собственника на общих собраниях акционеров (пайщиков), созываемых в период с момента передачи фонду долей участия (акций, паев) и до момента их продажи, или же передавать эти полномочия в доверительное управление;⁷
- выступать в качестве акционера, внося в порядке оплаты акций (паев, долей) средства, выделенные целевым назначением из областного бюджета, областных внебюджетных фондов, либо государственное имущество, переданное Комитетом по управлению имуществом.

В соответствии с Законом РФ "О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации" право голоса могут иметь не более 20% акций, которыми временно владеет Фонд. Остальные принадлежащие фонду акции независимо от статуса являются привилегированными. При продаже фондом этих акций они конвертируются в обыкновенные. Фонд и его отделения не имеют права вмешиваться в деятельность предприятий.

Правомочия фонда возникают с момента передачи ему соответствующих пакетов акций, свидетельств о собственности и прекращаются с момента возникновения прав собственности на эти объекты у покупателя, или по истечении установленного срока продажи объектов. В этом случае сертификаты акций, свидетельства о собственности аннулируются по решению Комитета по управлению имуществом Администрации Омской области. Фонд обязан:

- осуществлять продажу переданных ему объектов собственности в сроки, в порядке и на условиях, установленных Комитетом по управлению имуществом;
- контролировать соблюдение покупателями условий договоров купли-продажи и в необходимых случаях принимать меры для их расторжения;
- обеспечивать перечисление средств, поступающих от продажи объектов собственности, а также в виде прибыли (дивидендов), по долям участия (паям, акциям), находящимся в государственной собственности, в сроки, предусмотренные для внесения налоговых платежей.

Фонд не вправе вносить изменения в утвержденные Комитетом планы-графики проведения аукционов, в том числе специализированных чековых аукционов и конкурсов.

Управление деятельностью Фонда осуществляет председатель Фонда, который назначается и освобождается от должности Главой Администрации (Губернатором) Омской области. В случае наделения Фонда правами местного отделения Российского Фонда федерального имущества председатель Фонда назначается и освобождается от должности председателем Российского Фонда федерального имущества по согласованию с Главой Администрации (Губернатором) Омской области. При председателе Фонда образуется наделенное совещательными функциями Правление. Председатель Фонда ежегодно представляет Главе областной администрации и Законодательному Собранию отчет о своей деятельности.

Источником финансирования деятельности Фонда являются:

- денежные средства, полученные Фондом от продажи объектов приватизации и другого государственного имущества;
- средства из областного бюджета, по решению Главы администрации области;
- доходы от размещения на депозитных счетах средств, полученных Фондом от продажи объектов приватизации и др.

Учет денежных поступлений по этим источникам ведется отдельно.

Все средства от приватизации, получаемые Фондом имущества, не подлежат налогообложению. Налогами не облагается имущество Фонда имущества, а также работы, выполняемые за счет средств, полученных от приватизации и средств из областного бюджета, поступающих целевым назначением. Средства, получаемые Фондом имущества от деятельности с ценными бумагами, подлежат налогообложению на общих основаниях. Доходы по долям участия (паям, акциям) в предприятиях, ценным бумагам, находящимся во временном владении Фонда имущества, направляются в доход бюджета Омской области.

Муниципальная собственность является достоянием населения соответствующей территории. В собственности муниципальных образований находятся имущество органов местного самоуправления, средства местного бюджета, местных внебюджетных и валютных фондов, муниципальный жилищный фонд, нежилые помещения в домах муниципального жилищного фонда, объекты инженерной инфраструктуры и другие объекты, необходимые для обеспечения коммунального обслуживания населения и находящиеся на соответствующей территории.

В муниципальной собственности могут находиться земельные участки, горные отводы, природные объекты (водоемы, леса, луга и другое), ценные бумаги и другие финансовые активы, нежилые помещения, предприятия, другие имущественные комплексы, учреждения народного образования, культуры, здравоохранения, а также имущество, необходимое для удовлетворения коммунально-бытовых и социально-культурных потребностей населения территории.

Структура муниципальных имущественных комплексов г. Омска (инвентаризация 25.03.1997)

<i>Отраслевая принадлежность</i>	<i>Всего имущественных комплексов</i>	<i>Количество юридических лиц, созданных на их базе</i>
Торговля	167	63
в том числе в целевой аренде	102	
Бытовое обслуживание	67	49
в том числе в целевой аренде	10	
Общественное питание	16	12
в том числе в целевой аренде	2	
Коммунальное хозяйство	107	64
Транспорт	16	16
Строительство	14	12
Здравоохранение	102	69
Образование	446	323
в том числе дошкольное	201	136
Культура	115	17
Спорт	10	1
Прочие	34	26
Итого:	1094	652

Муниципальная собственность на землю формируется путем безвозмездной передачи органами государственной власти Российской Федерации и Омской области государственных земель, находящихся в границах территории, подведомственной органам местного самоуправления. Средства местных бюджетов, внебюджетных и валютных фондов, иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют муниципальную казну.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

Статья 61. О формировании муниципальной собственности

1. Субъекты Российской Федерации передают в собственность муниципальных образований объекты, находящиеся в собственности субъектов Российской Федерации, необходимые для решения вопросов местного значения, в соответствии с разграничением полномочий между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, а также между муниципальными образованиями.

2. Споры, возникающие в связи с передачей объектов государственной собственности в муниципальную собственность, разрешаются посредством согласительных процедур или в судебном порядке.

3. Отсутствие муниципальной собственности на территории муниципального образования на момент вступления в силу настоящего Федерального закона не является основанием для упразднения или преобразования соответствующего муниципального образования либо отказа в образовании нового муниципального образования.

В соответствии с распределением компетенции органы местного самоуправления вправе:

а) передавать находящиеся в муниципальной собственности объекты во владение и пользование (постоянное и временное), сдавать их в аренду, продавать, отчуждать в порядке и на условиях, предусмотренных законодательством и правовыми актами представительного органа, изданными в пределах компетенции;

б) распоряжаться средствами местного бюджета, внебюджетными и валютными фондами;

в) устанавливать при отчуждении муниципальных предприятий ограничения на определенный срок на реперофилитрование этих предприятий, а также по изменению ассортимента выпускаемой ими продукции;

г) вносить предложения органам государственной власти о передаче в муниципальную собственность предприятий, их структурных подразделений, а также иного имущества, если они имеют приоритетное значение для осуществления предметов ведения местного самоуправления;

д) получать полную компенсацию за причиненный ущерб в случае отчуждения в государственную собственность объектов муниципальной собственности;

е) передавать право распоряжения отдельными объектами муниципальной собственности другим органам местного самоуправления.

Органы местного самоуправления обладают преимущественным по отношению к государственным органам правом на приобретение в установленном законом порядке находящихся на их территории зданий, сооружений и иных объектов, которые могут использоваться для местных нужд.

Вопросы управления муниципальной собственностью на территории г. Омска находятся в ведении Департамента управления городской недвижимостью Администрации г. Омска. Целью деятельности Департамента является реализация муниципальной политики в сфере использования и развития городских земель, городского и муниципального недвижимого имущества. Основные задачи деятельности Департамента:

- управление муниципальным недвижимым имуществом, расположенным под юрисдикцией Администрации города;
- реализация городских программ и проектов в отношении городской земли и городского недвижимого имущества;
- формирование программ развития и использования муниципального недвижимого имущества;

- нормативно-правовое регулирование отношений собственности на городскую недвижимость;
- обеспечение "открытости" информации о намерениях и деятельности органов местного самоуправления по управлению городской недвижимостью.

Функции Департамента управления городской недвижимостью:

- нормативно-правовое управление текущей градостроительной деятельностью и градостроительным развитием города, разработка программ и проектов градостроительной деятельности;
- оформление, выдача и контроль исполнения разрешений на строительство на территории города;
- приватизация и реприватизация жилого фонда;
- техническая инвентаризация и ведение единого городского реестра недвижимости, землевладений и землепользований;
- заключение договоров аренды земельных участков и муниципального недвижимого имущества;
- конкурсное распределение муниципального заказа;
- осуществление функций заказчика на программные, проектные, строительные, эксплуатационные, ремонтные и иные виды работ, выполняемые за счет средств городского бюджета;
- осуществление контроля за исполнением и подготовка предложений к проекту городского бюджета по реализации социально-технических нормативов жизнеобеспечения города.

Бюджетно-финансовые взаимоотношения Департамента управления городской недвижимостью Администрации г. Омска с Комитетом по управлению имуществом Омской области и районными органами местного самоуправления включает в себя реализацию следующих функций:

- осуществление информационного и финансового взаимодействия в процессе реализации федеральных и областных программ;
- разработку и согласование соответствующих нормативов и контролем за их соблюдением;
- финансовую кооперацию с бюджетами городов и районов Омской области по городским программам, имеющим региональное значение.

Управление государственной собственностью. В сфере управления государственными унитарными предприятиями и государственными учреждениями особое внимание уделяется:

- передаче имущественных комплексов государственных предприятий в доверительное управление;
- внедрению на государственных унитарных предприятиях обязательного аудита в лице уполномоченных Администрацией аудиторско-консультационных компаний;
- введению составления на государственных унитарных предприятиях и государственных учреждениях ежеквартальных сводных бухгалтерских балансов отдельно по областной и по федеральной собственности;
- реорганизации учреждений областной формы собственности, финансирование деятельности которых более чем на 90% осуществляется за счет доходов от коммерческого использования имущества;
- ликвидации убыточных государственных унитарных предприятий;
- передаче имущественных комплексов в аренду на конкурсных условиях и в без-

возмездное пользование с инвестиционными условиями;

- приобретению в целях аккумулирования средств для будущих инвестиций в государственную собственность акций, долей, паев эффективно работающих предприятий;
- разработке нормативов отчислений от прибыли областных унитарных предприятий за использование государственного имущества;
- разработке типовых документов (устава государственного унитарного предприятия, типового контракта с руководителем государственного унитарного предприятия, типового договора передачи имущества в хозяйственное ведение, оперативное управление, безвозмездное пользование, типового коллективного договора);
- разработке положения "О порядке оформления залоговых сделок";
- передаче имущества приватизированных предприятий в государственную собственность.

В сфере управления государственными долями в уставном (складочном) капитале хозяйственных обществ особое внимание уделяется:

- выработке критериев формирования и закрепления государственных долей в уставном капитале предприятий;
- разработке методики оценки деятельности предприятий, в органах управления которых работают уполномоченные представители государства и критериев оценки деятельности управляющих;
- влиянию на распределение прибыли от деятельности предприятий со смешанной формой собственности в интересах Омской области;
- формированию перечня акционерных обществ, имеющих стратегическое значение для развития экономики области, акции которых не подлежат досрочной продаже;
- подготовке законопроекта "О порядке формирования государственных долей Омской области в уставных капиталах предприятий негосударственной и смешанной формах собственности и в имуществе общественных объединений путем выделения государственных финансовых ресурсов";
- дифференцированному управлению пакетами акций, закрепленных в государственной собственности, в зависимости от размера пакета, его доходности и ликвидности;
- разработке порядка передачи государственных долей, акций в залог и системы критериев формирования залогового фонда;
- реализации акций предприятий по первичной переработке сельхозпродукции, производственно-техническому обслуживанию, материально-техническому обеспечению агропромышленного комплекса сельхозтоваропроизводителям Омской области;
- составлению Реестра государственной собственности, дополнив его реестром неиспользуемых производственных помещений и реестром свободных нежилых помещений.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Постройте схему распределения полномочий по управлению государственным и муниципальным имуществом в Российской Федерации.
2. Сопоставьте полномочия Комитета по управлению имуществом и Фонда имущества Омской области.
3. Покажите особенности управления муниципальной собственностью.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Региональная экономика: Учебник для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998.
2. Регионы России // CD-ROM – М.: Гарант-парк, 1998.
3. Управление государственной собственностью: Учебник / Под ред. В.И.Кошкина, В.М.Шупыро. – М.: ИНФРА-М, 1997.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (части первая и вторая). // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Постановление Правительства РФ от 07.08.1997 г. № 989 "О порядке передачи в доверительное управление закрепленных в федеральной собственности акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, и заключения договоров доверительного управления этими акциями". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Закон Омской области от 12.05.1996 г. № 057-ОЗ "Об управлении государственной собственностью Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 2. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Под институциональной политикой понимается политика приватизации, реорганизации отношений собственности, управления государственной собственностью и взаимодействия с частным (негосударственным) сектором экономики регионов. Структура собственности (например, основных фондов) позволяет косвенно оценивать влияние федеральных, региональных и муниципальных властей на экономические процессы в различных регионах.

В настоящее время повышенная доля федеральной собственности характерна для регионов сосредоточения предприятий машиностроения (в частности, оборонной промышленности), цветной металлургии, обеих "столиц", а также для экономически слаборазвитых национально-государственных образований. Наиболее низкая доля федеральной собственности сложилась в республиках, проводящих политику экономического суверенитета (в Татарстане, Башкортостане, Якутии и др.) и в экспорто-ориентированных регионах. Реальный "вес" государства во многом зависит от того, как осуществляется управление государственной (федеральной и региональной) собственностью в конкретных субъектах Федерации.

Справка

Доля федеральной собственности в регионах РФ (1996-97 гг.):

высокая (более 40%) - Московская, Ульяновская, Кемеровская, Новосибирская, Читинская и Амурская области. Красноярский, Приморский и Хабаровский края. Республики Дагестан и Бурятия. Чукотский АО.

выше средней (30-40%) - Москва и Санкт-Петербург. Архангельская, Смоленская и Астраханская области. Республики Мордовия и Калмыкия.

средняя (20-30%) - Мурманская, Ленинградская, Брянская, Калужская, Костромская, Рязанская, Тверская, Нижегородская, Воронежская, Курская, Волгоградская, Саратовская, Ростовская, Курганская, Оренбургская, Свердловская, Челябинская, Томская, Иркутская, Магаданская и Сахалинская области. Краснодарский, Ставропольский и Алтайский края. Республики: Коми, Северная Осетия, Удмуртия, Алтай. Еврейская АО.

ниже средней (15-20%) - Новгородская, Псковская, Владимирская, Ивановская, Орловская, Тульская, Ярославская, Кировская, Тамбовская, Пензенская, Самарская, Пермская, Омская и Камчатская области. Республики Чувашия и Тува.

низкая (менее 15%) - Вологодская, Белгородская, Липецкая, Тюменская и Калининградская области. Республики: Карелия, Марий Эл, Татарстан, Адыгея, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкессия, Башкортостан, Хакасия, Саха (Якутия).

Приватизация. Общий процесс приватизации можно разделить на "большую" (приватизация и акционирование промышленных предприятий), "малую" (приватизация торговли, общественного питания, бытового обслуживания) и приватизацию жилья.

Региональные различия в результатах "большой" приватизации остаются довольно существенными, однако они в основном отражают структурные особенности региона и политику федеральных властей. Уровень "большой" приватизации в основном определяется отраслевой структурой промышленности региона.

При прочих равных условиях он ниже в регионах сосредоточения крупных предприятий машиностроения, угольной промышленности, добывающих отраслей. Роль региональных органов власти и управления в проведении "большой" приватизации возрастает в результате передачи им для реализации пакетов акций, закрепленных в федеральной собственности.

Уровень "большой" приватизации в регионах РФ (1996 г.)

Очень высокий уровень "большой" приватизации (более 80%)
Рязанская, Орловская, Волгоградская, Белгородская, Сахалинская, Оренбургская и Саратовская области. Ставропольский край. Республика Бурятия.
Высокий уровень "большой" приватизации (70-80%)
Томская, Ростовская, Курганская, Челябинская, Вологодская, Калужская, Курская, Смоленская, Омская, Воронежская, Липецкая, Архангельская и Читинская области. Санкт-Петербург. Приморский и Алтайский края. Республики Хакасия и Алтай.
Средний уровень "большой" приватизации (50-70%)
Иркутская, Тамбовская, Ярославская, Тверская, Костромская, Тульская, Кемеровская, Камчатская, Свердловская, Калининградская, Тюменская, Ивановская, Астраханская, Кировская, Брянская, Ульяновская, Псковская, Магаданская, Пензенская, Новосибирская, Нижегородская, Самарская и Новгородская области. Хабаровский и Красноярский края. Республики:
Низкий уровень "большой" приватизации (35-50%)
Московская, Ленинградская, Мурманская, Владимирская и Пермская области. Москва. Республики: Ингушетия, Калмыкия, Карачаево-Черкессия. Чукотский АО.
Очень низкий уровень "большой" приватизации (менее 35%)
Республики: Дагестан, Татарстан, Саха (Якутия), Башкортостан, Северная Осетия, Мордовия, Тува и Кабардино-Балкария.

Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

Важный аспект приватизационного процесса, в котором региональные и местные власти играют решающую роль - прием жилья и объектов социальной сферы, находящихся на балансе приватизируемых предприятий. Недостаток бюджетных средств на содержание этих объектов зачастую вынуждает органы власти и управления оттягивать принятие таких решений. Тогда как перегруженность предприятий социальными объектами подрывает их конкурентоспособность.

"Малая" приватизация, напротив, в основном зависит от позиции региональных и местных властей, а также географических условий. Обращает на себя внимание сравнительно невысокий уровень "малой" приватизации в Татарстане, Башкортостане, Якутии и Ульяновской области. Отстают от среднероссийского уровня северные и восточные регионы (в основном из-за высокой степени контроля государством товарных потоков). Наиболее высокий уровень "малой" приватизации достигнут в центральных регионах страны.

Уровень "малой" приватизации в регионах Российской Федерации (1996 г.)

Очень высокий уровень "малой" приватизации (более 95%)
Москва, Санкт-Петербург. Хабаровский край. Республики Хакасия и Алтай. Московская, Саратовская, Рязанская, Нижегородская, Ростовская и Самарская области.

Высокий уровень "малой" приватизации (90-95%)
Республики Бурятия и Удмуртия. Пензенская, Магаданская, Калужская, Курганская, Сахалинская, Архангельская, Читинская, Вологодская, Тульская и Белгородская области.
Средний уровень "малой" приватизации (80-90%)
Приморский, Краснодарский, Ставропольский и Алтайский края. Оренбургская, Челябинская, Ярославская, Ивановская, Воронежская, Курская, Смоленская, Пермская, Омская , Орловская, Псковская, Волгоградская, Камчатская, Новосибирская, Костромская, Новгородская, Амурская, Тамбовская, Ленинградская, Кемеровская и Тверская области. Еврейская АО. Республика Адыгея.
Низкий уровень "малой" приватизации (50-80%)
Томская, Брянская, Владимирская, Калининградская, Тюменская, Свердловская, Липецкая, Мурманская, Кировская и Астраханская области. Республики: Карачаево-Черкессия, Чувашия, Карелия, Татарстан, Коми, Тува и Калмыкия. Чукотский АО. Красноярский край.
Очень низкий уровень "малой" приватизации (менее 50%)
Ульяновская область. Республики: Марий Эл, Мордовия, Башкортостан, Саха (Якутия), Северная Осетия, Кабардино-Балкария.

Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

При анализе различий в уровне приватизации квартир четко прослеживается географическая закономерность: активность приватизационного процесса выше на юге и слабее на севере страны. Подобная географическая закономерность может иметь следующее объяснение. Южные регионы России, которые часто именуют "красным поясом", характеризуются известной консервативностью.

Однако здесь более развит культ собственника и хозяина, поэтому приватизация собственной квартиры выглядит довольно естественно. С другой стороны, в северных регионах страны, в районах нового освоения, значительное число граждан проживает в ведомственном жилом фонде. Это связано в первую очередь с тем, что для северян вообще не очень ясны перспективы дальнейшего проживания в этих районах.

Уровень приватизации квартир в регионах РФ (1996 г.)

Очень высокий уровень приватизации квартир (более 53%)
Омская и Ростовская области. Республики: Алтай, Карачаево-Черкессия, Кабардино-Балкария, Северная Осетия и Калмыкия. Ставропольский и Алтайский края.
Высокий уровень приватизации квартир (40-51%)
Москва. Краснодарский край. Республики: Тува, Адыгея, Бурятия, Хакасия и Дагестан. Волгоградская, Курганская, Тульская, Смоленская. Кемеровская, Челябинская, Астраханская, Тверская, Пензенская, Новосибирская, Калужская и Свердловская области.
Средний уровень приватизации квартир (33-40%)
Еврейская АО. Владимирская, Курская, Тамбовская, Амурская, Воронежская, Мурманская, Белгородская, Саратовская, Рязанская, Читинская, Липецкая, Псковская, Костромская, Ивановская, Калининградская, Камчатская, Брянская, Иркутская, Ярославская, Нижегородская, Тюменская, Новгородская, Орловская и Оренбургская области. Красноярский, Приморский и Хабаровский края. Республика Марий Эл.
Низкий уровень приватизации квартир (25-32%)
Санкт-Петербург. Магаданская, Самарская, Томская, Сахалинская, Вологодская, Московская, Пермская, Кировская и Ленинградская области. Чукотский АО. Республики Татарстан, Удмуртия, Коми, Карелия.
Очень низкий уровень приватизации квартир (менее 25%)
Ульяновская и Архангельская области. Республики: Башкортостан, Чувашия, Мордовия и Саха (Якутия).

Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

К сожалению, государственная статистика сегодня не всегда верно отражает реальное положение вещей, потому что статистика ассоциирует формы собственности с формами организации производства. Так, например, статистика учитывает акционерное общество как частную собственность, не учитывая того, что в акционерном обществе может быть и доля государства, и вообще акционерное общество может состоять из государственной собственности разных уровней: федеральная собственность, собственности субъектов федерации и муниципальной собственности.

Соотношение форм собственности в Омской области на 1 января 1997 года по числу предприятий:

- акционерные общества - 43%;
- крестьянские хозяйства - 21%;
- государственные предприятия - 1%;
- муниципальные предприятия - 1%;
- остальные предприятия (объединение крестьянских хозяйств, филиалы и т.д.) - 34%.

По стоимости основных фондов на 1 января 1997 года в Омской области было 36625 налогоплательщиков, а в 1988 году - всего 150. Общая стоимость основных фондов этих налогоплательщиков составила 180,5 трлн. руб. В этих 180,5 трлн. руб. основных фондов:

- федеральная собственность составила - 18,96%;
- собственность субъектов федерации - 6,59%;
- муниципальная собственность - 15,98%;
- собственность общественных организаций - 0,31%;
- частная собственность - 28,76%;
- смешанная собственность - 29,41%.

Обратите внимание, что самый большой удельный вес у смешанной и частной собственности, а если исключить из рассмотрения собственность общественных организаций, то самый маленький удельный вес – у собственности субъектов федерации.

Отношение региональной администрации к смешанной форме собственности. Во-первых, следует четко определить, зачем вообще администрация области имеет долю в каком-либо акционерном обществе. Это зависит от целей, которые реализует администрация. Прежде всего, преследуются социальные цели: обогреть, накормить и т.д. Желательно иметь (либо входить в совет директоров) долю наиболее стратегически важных для региона предприятий (Омскэнерго, Сибнефть, ведущих предприятий хлебопродуктов). Есть понятие блокирующего пакета акций в уставном капитале акционерного общества (когда можно “не пропустить” некоторые решения - 25% + 1 акция) и есть понятие контрольного пакета (50% + 1 акция). Там, где администрацию не интересует участие в совете директоров, а интересует только экономика (получение дивидендов) - там приемлем любой процент акций.

Как правило, своим акционерам предприятия платят дивиденды, а на государственную долю - нет. Из 80 млрд. руб., которые получил бюджет области от собственности в 1997 году (больше, чем в 1995/96 гг.) - только 30 млн. руб. дивидендов. Хотя доля Администрации Омской области находится в 151 предприятии. Если у тридцати таких предприятий продать акции, то бюджет области получит дополнительно 1,2 млрд. руб. прибыли (в ценах 1997 г.).

Исходным документом в процессе управления государственной собственностью в Омской области служит “Концепция формирования и развития государственной собственности в Омской области до 2000 года”. Эта концепция определяет основные принципы и механизмы управления государственной собственностью.

Стратегическая цель управления государственной собственностью - повышение эффективности использования государственной собственности в целях преодоления кризиса в экономике области, ее структурной перестройки и повышения уровня жизни населения. Поставленная цель достигается с помощью решения следующих задач:

- выработки единого подхода к управлению государственной собственностью;

- повышения доходности государственной собственности;
- оптимизации доли государственной собственности в экономике области;
- контроля за использованием государственной собственности;
- совершенствования нормативной базы управления государственной собственностью;
- приобретения имущества в государственную собственность;
- отчуждения имущества из государственной собственности;
- создания, реорганизации, ликвидации хозяйственных структур.

Управление государственной собственностью осуществляется на базе существующих органов управления:

- Комитета по управлению имуществом Омской области;
- Фонда имущества Омской области;
- территориального агентства Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) предприятий в Омской области;
- Экономического комитета Администрации области;
- отраслевых комитетов Администрации области;
- Финансового управления Администрации области;
- Областного комитета государственной статистики;
- Государственной налоговой инспекции по Омской области и др.

Субъекты управления государственной собственностью - органы законодательной и исполнительной власти субъекта федерации, а также уполномоченные их представители, осуществляющие управление государственной собственностью на территории Омской области. В соответствии действующим законодательством РФ и Омской области к органам, осуществляющим управление государственной собственностью в Омской области, относятся:

- Законодательное Собрание Омской области;
- Глава Администрации (Губернатор) Омской области;
- Комитет по управлению имуществом Омской области;
- Фонд имущества Омской области;
- Финансовое управление Администрации Омской области;
- Экономический комитет Администрации области;
- Отраслевые комитеты Администрации области;
- Территориальное агентство Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) предприятий в Омской области;
- Комитет по земельным ресурсам, землеустройству Омской области;
- Региональная комиссия по ценным бумагам и фондовому рынку Омской области;
- Государственная налоговая инспекция по Омской области;
- Органы управления государственных предприятий, учреждений.

Механизм управления государственной собственностью - отношения владения, пользования, распоряжения, иного воздействия на объекты государственной собственности. Объектами государственной собственности в Омской области являются (по состоянию на 01.01.97.)

1) государственные унитарные предприятия:

- областной собственности - 161;
- федеральной собственности - 135;

2) государственные учреждения:

- областной собственности - 57;

- федеральной собственности - 452;
- 3) имущественные комплексы, в т.ч. (в ценах на дату заключения договора):
- переданные в хозяйственное ведение и оперативное управление - 138 на общую сумму - 445590,2 млн. руб.;
- переданные в аренду - 4,0 млн. руб.;
- 4) объекты государственного нежилевого фонда:
- 1284 договоров аренды на объекты федеральной собственности площадью 220,9 тыс. м²;
- 346 договоров аренды на объекты областной собственности площадью 86,3 тыс. м²;
- 5) государственные доли в уставных капиталах акционерных обществ:
- а) количество акционерных обществ, в уставном капитале которых имеется государственная доля, закрепленная в федеральной собственности, сертификаты на управление которой находятся:
- в федеральной собственности, сертификаты на управление которой находятся в федеральных ведомствах - 30;
- в федеральной собственности, сертификаты на управление которой находятся в комитете по управлению имуществом Омской области - 81;
- в областной собственности - 159;
- б) общая номинальная стоимость пакета акций, закрепленного:
- в федеральной собственности, сертификаты на управление которой находятся в федеральных ведомствах, - 1112505,1 тыс. руб.;
- в федеральной собственности, сертификаты на управление которого находятся в комитете по управлению имуществом Омской области - 160909 тыс. руб.;
- в областной собственности - 421688 тыс. руб.;
- в) количество акций, закрепленных:
- в федеральной собственности, сертификаты на управление которой находятся в федеральных ведомствах - 1171161 шт.;
- в федеральной собственности, сертификаты на управление которыми находятся в Комитете по управлению имуществом Омской области - 198795 шт.;
- в областной собственности - 534130 шт.;
- г) средневзвешенный процент в совокупном уставном капитале акционерных обществ, имеющих государственную долю, закрепленную:
- в федеральной собственности, сертификаты на управление которой находятся в федеральных ведомствах - 32,6%;
- в федеральной собственности, сертификаты на управление которой находятся в Комитете по управлению имуществом Омской области - 16,1%;
- в областной собственности - 25,5%;
- 6) земельные ресурсы, в т.ч.:
- федеральной собственности - 4,1 млн. га;
- областной собственности - 2,4 млн. га;
- 7) средства областного бюджета, областных внебюджетных фондов, валютные ценности;
- 8) леса, водные и другие природные ресурсы, в т.ч.:
- недра, содержащиеся в недрах полезные ископаемые, гидроминеральные и энергетические ресурсы, включающие в себя месторождения общераспространенных полезных ископаемых (пески, глины, суглинки, торф, сапропель, мергель, природные торфяно-карбонатно-фосфатные смеси и др.), месторождения цир-

кон-ильменитовых песков, нефти, газа и газового конденсата, бентонитовые глины и другие полезные ископаемые);

- государственный лесной фонд области общей площадью 3935,5 тыс. га (в том числе покрытой лесом - 2590,8 тыс. га);
- запас насаждений в государственных лесах 367 млн. м³;
- водные ресурсы области (реки, озера, подземные водные объекты, пойменные озера и др.);
- животный мир, включающий в себя разнообразие всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию области;

9) информационные ресурсы.

Формирование и учет государственной собственности. Приращение государственной собственности в Омской области осуществляется следующим образом:

- при передаче объектов федеральной собственности в областную собственность;
- при передаче объектов муниципальной собственности в областную собственность;
- при приобретении имущества, в том числе пакетов акций, за счет областного бюджета на основании договора купли-продажи, а также мены, дарения или иной сделки;
- при передаче в областную собственность находящихся в федеральной собственности акций акционерных обществ;
- через приобретение, внесение вкладов в уставный капитал хозяйственных товариществ и обществ, в том числе внесение вкладов государственными предприятиями, учреждениями;
- через создание новых государственных предприятий;
- через получение доходов в результате использования государственной собственности;
- через изъятие негосударственного имущества в государственную собственность в счет погашения плательщиками бюджетной задолженности;
- по иным основаниям, предусмотренным законодательством РФ и Омской области.

Жилой и нежилой фонд, находящийся в ведении предприятий федеральной и областной собственности, может быть передан в муниципальную собственность в соответствии с установленной законодательством РФ процедурой. Нежилой фонд, а также встроенно-пристроенные нежилые помещения передаются в муниципальную собственность только при условии одновременной передачи жилого фонда соответствующего балансодержателя государственного имущества. Передача предприятий и производственных объектов из областной в муниципальную собственность осуществляется, как правило, на возмездной основе и регулируется специальным законом Омской области,

Учет государственной собственности. Учет объектов государственной собственности осуществляется путем по объектной регистрации в Реестре государственной собственности Омской области. Держателем Реестра является Комитет по управлению имуществом Омской области. Реестр содержит сведения об имуществе действующих, вновь созданных, реорганизованных и ликвидированных государственных предприятий, учреждений, долях государственного имущества в хозяйственных обществах (товариществах), а также об имуществе, являющимся предметом аренды или залога.

Управление государственным земельным фондом является вторым важнейшим аспектом управления государственной собственностью в Российской Федерации.

Государственный земельный фонд Омской области - это земли в пределах ад-

министративных границ Омской области, входящие в состав земельного фонда Российской Федерации и находящиеся в государственной (федеральной и областной) собственности.

Федеральные земли - земельные участки, находящиеся в собственности Российской Федерации, в том числе:

- а) добывающей промышленности (месторождения полезных ископаемых, имеющих общегосударственное значение);
- б) федеральных объектов топливно-энергетического комплекса;
- в) железнодорожного, воздушного и трубопроводного транспорта, речного флота, используемые для федеральных нужд, либо на которых расположены федеральные объекты;
- г) обеспечения нужд обороны, космических систем, охраны государственных границ и государственной безопасности страны (предприятий, производящих продукцию военного назначения);
- д) объектов, принадлежащих федеральным органам государственной власти;
- е) федеральных автомобильных дорог общего пользования и обслуживающих их организаций;
- ж) федеральных сельскохозяйственных предприятий, имеющих общегосударственное значение;
- з) объектов историко-культурного и природного наследия, учреждений образования общероссийского и международного значения;
- и) объектов федерального водного и лесного фондов;
- к) федерального земельного запаса.

Областные земли - земельные участки, находящиеся в собственности Омской области, в том числе:

- а) занятые объектами, являющимися собственностью Омской области, в том числе объектами органов государственной власти;
- б) занятые водными объектами, являющимися собственностью области;
- в) занятые ценными сельхозугодьями с кадастровой оценкой выше районного уровня, не переданные в процессе приватизации в частную собственность;
- г) пригородные зоны (за исключением земель, переданных в муниципальную и частную собственность);
- д) участки, относящиеся по кадастровым данным к землям запаса и не переданные в федеральную собственность.

Основным уполномоченным органом, осуществляющим управление государственным земельным фондом, является Комитет по земельным ресурсам и землеустройству Омской области. Распоряжение и управление федеральными землями на территории области осуществляет Государственный комитет РФ по земельным ресурсам и землеустройству по согласованию с Администрацией Омской области.

В соответствии с Законом Омской области "Об управлении государственной собственностью Омской области" Законодательное Собрание области определяет нормативную цену земли, порядок отчуждения земельных участков, в том числе передачи в муниципальную собственность, в залог и аренду. Решения об использовании земельных участков, находящихся в областной собственности, принимает Глава Администрации (Губернатор) Омской области.

Цель управления государственным земельным фондом - обеспечение рационального его использования, повышение эффективности экономики и пополнения доходной части областного бюджета.

Инвентаризация и учет земель, находящихся в государственной собственности

производится районными (городскими) комитетами по земельным ресурсам и землеустройству и обобщается в ежегодном отчете о состоянии и использовании земель, направляемом в Комитет по земельным ресурсам и землеустройству Омской области. Ведение реестра государственных земель, государственный контроль за использованием и охраной земель, мониторинг земель, территориальное планирование использования земель, землеустройство осуществляется Комитетом по земельным ресурсам и землеустройству Омской области совместно с территориальными органами Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ, Государственного Комитета санитарно-эпидемиологического надзора РФ.

Земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, при миновании надобности в использовании их для федеральных нужд передаются в областную, муниципальную собственность, юридическим и физическим лицам. Передача земельных участков в федеральную собственность осуществляется по соглашениям между Правительством РФ и Администрацией Омской области при участии (в необходимых случаях) органов местного самоуправления. Земельные участки, находящиеся в государственной собственности, предоставляются для хозяйственного и иного использования государственным предприятиям и учреждениям в бессрочное пользование, а иным юридическим и физическим лицам - на правах аренды.

Правовые основы и экономические условия аренды земельных участков регламентированы Законом Омской области "О плате за землю" и постановлением Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 08.10.96. № 468-п "Об аренде земель, находящихся в федеральной, областной и муниципальной собственности". Арендодателем земельных участков, находящихся в государственной собственности, является Комитет по земельным ресурсам и землеустройству Омской области.

Продавцом земельных участков под приватизированными объектами государственной собственности выступает Фонд имущества Омской области. Цена приватизированного земельного участка устанавливается решением органа местного самоуправления в пределах от нормативной цены земельного участка до ее трехкратной величины. При отсутствии такого решения цена выкупа принимается равной нормативной цене земельного участка. В зависимости от объема государственного участия государственные доли, находящиеся в собственности РФ и субъекта РФ, классифицируются на:

- мелкие (до 10% величины уставного капитала);
- средние (от 10 до 25%);
- крупные (от 25 до 50%);
- контрольные (более 50%).

Критерии формирования **портфеля государственных долей**:

- возможность участия в управлении хозяйственными обществами (товариществами), имеющими стратегическое значение для области;
- социальная значимость предприятий, в том числе сохранение и создание рабочих мест;
- пополнение доходной части областного бюджета;
- сохранение профиля предприятий, выпускающих продукцию, необходимую для функционирования хозяйственного комплекса области;
- сохранение научно-технического потенциала предприятий, недопущение оттока квалифицированных кадров из наукоемких производств;
- ограничение навязываемых предприятиями-монополистами условий остальным участникам товарного производства;
- улучшение экологической обстановки в области.

Источником средств для приобретения долей (акций, вкладов) на рынке ценных бумаг являются средства областного бюджета, внебюджетных фондов и кредиты Администрации Омской области. **Управление государственными долями** осуществляется:

- через участие представителей государства в органах управления хозяйственных обществ (товариществ);
- через передачу государственных долей в доверительное управление, назначение доверительных управляющих на конкурсной основе;
- через заключение контрактов с руководителями акционерных обществ смешанной формы собственности (в случае наличия контрольного размера государственной доли);
- через передачу государственных долей в залог;
- через анализ хозяйственной деятельности предприятий со смешанной формой собственности на основе документов бухгалтерской отчетности.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Охарактеризуйте положение Омской области на фоне процессов, происходящих в Российской Федерации.
2. Сформулируйте основные принципы формирования и использования федеральной, региональной и муниципальной собственности.
3. Постройте функциональную схему управления госсобственностью на территории Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Курс экономики: учебник / Под ред. Б.А.Райзберга. - М.: ИНФРА-М, 1997.
2. Регионы России // CD-ROM – М.: Гарант-парк, 1998.
3. Управление государственной собственностью: Учебник / Под ред. В.И.Кошкина, В.М.Шуныро. – М.: ИНФРА-М, 1997.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Постановление Правительства РФ от 10.02.1994 г. № 096 "О делегировании полномочий Правительства Российской Федерации по управлению и распоряжению объектами федеральной собственности". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 02.11.1993 г. № 424-п "Об утверждении Положения "О порядке внесения, изъятия, контроля эффективного использования государственной доли в уставном капитале (фонде) предприятий, расположенных на территории Омской области и г.Омска". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 03.10.1995 г. № 497-п "О порядке передачи объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения федеральной собственности в государственную собственность субъектов Федерации и муниципальную собственность". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 3. ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ И ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО

Производство, население, природопользование неотрывны от понятия территории и тесно взаимосвязаны между собой. С развитием производительных сил ограничивающее влияние территории как ресурса возрастает. По этой причине проводится зонирование территории, т.е. выделение отдельных ее частей, выполняющих различные функции (ядра территории - промышленные центры; непосредственно про-

мышленная территория, селитебная³⁶, пригородная, рекреационная и т.д.).

В результате проведения земельной реформы с начала 1991 года более 40 млн. граждан Российской Федерации получили в собственность земельные участки, а свыше 12 млн. сельских жителей стали собственниками земельных долей (паев).

Права собственников земельных участков. Современная нормативно-правовая база в принципе позволяет реализовать конституционные права граждан на пользование землей в Российской Федерации.

Конституция (Основной закон) Российской Федерации

Статья 9.

1. Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

2. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Земля может находиться как в отдельной, так и в долевой (коллективной) собственности. Суть этих видов частной собственности мало чем отличаются друг от друга. Собственник земельной доли вправе без согласия других участников долевой собственности:

- передать земельную долю по наследству;
- использовать земельную долю (с выделением земельного участка) для ведения крестьянского (фермерского) и личного подсобного хозяйства;
- продать земельную долю;
- подарить земельную долю;
- обменять земельную долю на имущественный пай или земельную долю в другом хозяйстве;
- передать земельную долю (с выделением земельного участка) в аренду крестьянским (фермерским) хозяйствам, сельскохозяйственным организациям, гражданам для ведения личного подсобного хозяйства;
- передать земельную долю на условиях договора ренты и пожизненного содержания;
- внести земельную долю или право пользования этой долей в уставный капитал или паевой фонд сельскохозяйственной организации.

Указанные сделки с земельными долями осуществляются в соответствии с нормативно-правовыми актами РФ с учетом ранее принятых обязательств собственниками земельных долей. Выделяемые в счет земельных долей земельные участки могут использоваться только для производства сельскохозяйственной продукции. Целевое назначение этих участков может быть изменено в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Конституция (Основной закон) Российской Федерации

Статья 36.

1. Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю.

2. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

3. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.

Передача земельных долей в аренду сельскохозяйственным организациям, крестьянским (фермерским) хозяйствам, а также передача земельных долей в уставный капитал сельскохозяйственных организаций осуществляются на основании договоров

³⁶ Селитебная зона – т.е. территория населенного пункта, занятая жилыми домами.

между собственниками долей и сельскохозяйственными организациями и крестьянскими (фермерскими) хозяйствами. Договоры регистрируются в установленном порядке в комитетах по земельным ресурсам и землеустройству.

Договоры аренды земельных долей заключаются на срок не менее трех лет. Арендодателями могут выступать как отдельный собственник, так и группа собственников земельных долей. При передаче земельной доли в аренду или в пользование земельный налог может выплачиваться арендатором или пользователем. Площадь земель сельскохозяйственного назначения, арендуемых для производства сельскохозяйственной продукции, не ограничивается.

Органы местного самоуправления по заявлению собственника могут выкупить его земельную долю в целях пополнения фонда перераспределения земель и передачи (продажи) юридическим лицам и гражданам РФ. Порядок и условия выкупа устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ.

Специалисты сельскохозяйственных органов, органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов РФ, а также лица проработавшие в колхозах, совхозах и других сельскохозяйственных организациях не менее пяти лет, могут получать земельные участки в собственность бесплатно для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства на условиях, предусмотренных для сельских товаропроизводителей. При передаче сельскохозяйственных угодий в собственность гражданам и юридическим лицам им бесплатно передаются земельные участки, занятые кустарником, мелколесьем и другими несельскохозяйственными угодьями, расположенные между участками продуктивных земель в границах отводимого земельного массива.

Земельные угодья, выбывшие из сельскохозяйственного оборота, передаются бесплатно гражданам и юридическим лицам для производства сельскохозяйственной продукции при условии финансирования не менее 50% стоимости работ по освоению земель. Невостребованные земельные доли, передаются сельскохозяйственным организациям, которые используют их в течение трех лет. Если в течение этого времени собственник земельной доли не подал заявление на получение свидетельства на право собственности на земельную долю и не принял решения об использовании земельной доли, она остается в пользовании сельскохозяйственной организации еще на три года.

Органы исполнительной власти субъектов РФ совместно с Комитетом РФ по земельным ресурсам и землеустройству проводят землеустроительные работы, связанные с компактным размещением земельных участков сельскохозяйственных организаций и личных подсобных хозяйств с целью их добровольного кооперирования в сфере производства, переработки и реализации сельскохозяйственной продукции.

Структура землепользования. Ныне действующий Земельный Кодекс предусматривает следующие основные категории землепользования:

- 1) земли сельскохозяйственного назначения;
- 2) земли населенных пунктов;
- 3) земли промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, космического обеспечения, энергетики, обороны и иного назначения;
- 4) земли особо охраняемых территорий (природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения;
- 5) земли лесного фонда;
- 6) земли водного фонда;
- 7) земли запаса.

Состав земель – совокупность используемых в статистической практике показателей земель по их состоянию, назначению и использованию.

Выделяют земли в государственной (федеральной или субъектов Федерации),

муниципальной и частной собственности. Размеры земель учитываются в разрезе отдельных групп землепользователей – сельскохозяйственных предприятий (по их типам и формам), предприятий промышленности, лесохозяйственных и водохозяйственных организаций, хозяйств населения, включая садовые и огородные кооперативы.

Особо учитываются размеры и состав орошаемых и осушаемых (мелиорированных) земель. При оценке состояния отдельных видов угодий, прежде всего в сельском хозяйстве, выделяют эрозированные, закустаренные, засоренные, закисленные, засоренные камнями, экологически неблагополучные и другие земли.

Наиболее важное место в предлагаемой структуре занимают земли сельскохозяйственного назначения. Основную часть этой категории земель занимают сельскохозяйственные угодья – участки земли, используемые в сельскохозяйственном производстве. К основным категориям сельскохозяйственных угодий относятся:

- **пашня** – земли, систематически обрабатываемые и используемые для посева различных сельскохозяйственных культур;
- **многолетние насаждения**, например, сады и виноградники;
- **залежи** – пашня, не обрабатываемая длительное время;
- **сенокосы и пастбища** – луга, используемые для сенокосения и выпаса сельскохозяйственных животных.

Второй категорией земель являются земли населенных пунктов, находящиеся в пределах городской, поселковой черты и черты сельских населенных пунктов, а также земли, переданные в ведение населенных пунктов за пределами их черты. Земли этой категории используются для строительства, а также для удовлетворения культурно-бытовых и иных нужд населения.

Высокий удельный вес в земельном фонде составляют земли промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, космического обеспечения, обороны и иного назначения. Состав земель этой категории очень подвижен, что связано с развитием и появлением новых видов деятельности, поэтому перечень земель данной категории является открытым.

Относительно новой категорией являются земли природоохранного, природно-заповедного, рекреационного, оздоровительного и историко-культурного назначения. Этой категории земель присущи особая правовая охрана и исключение их из хозяйственного использования.

Самой большой категорией земель по площади являются земли лесного фонда, покрытые и не покрытые лесом и предназначенные для нужд лесного хозяйства. К категории земель водного фонда относятся участки, занятые водными объектами, а также земли, выделяемые под полосы отвода, и водоохранные зоны водных объектов, обеспечивающие рациональное использование и охрану вод.

Небольшие по площади участки относятся к землям запаса, служащим резервом для предоставления земель. Эта категория включает все земли, не предоставленные в собственность, пользование, аренду, а также земли, право собственности, пользования, аренды которыми прекращено в соответствии с законодательством.

Землеустройство – это вид деятельности, включающий систему мероприятий, направленных на исполнение решений органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти и местного самоуправления по организации рационального использования и охране земель.

Основными задачами землеустройства в Омской области являются:

- 1) изучение земельных ресурсов с целью комплексной оценки природных ресурсов;
- 2) межевание земель с установлением границ административно-территориальных

образований и земельных участков собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земли;

3) стимулирование рационального использования и охраны земель;

4) разработка комплекса мер по освоению новых земель, улучшению существующих сельскохозяйственных угодий, сохранению и повышению плодородия почв, поддержанию устойчивых природных ландшафтов;

5) правовое обеспечение рынка земли, прав собственности землевладения, землепользования и аренды земель.

Землеустройство включает в себя:

- аэрофотогодезические и топографические земельно-кадастровые съемки;
- почвенное обследование;
- геоботаническое обследование;
- инвентаризацию земель;
- составление кадастровых карт земельных, почвенных и геоботанических ресурсов;
- обеспечение ведения земельного кадастра и мониторинга земель;
- перераспределение земель;
- оформление и выдачу документов, удостоверяющих право на землю;
- установление границ государственных земель федерального значения и Омской области, территорий местного самоуправления;
- внутрихозяйственное землеустройство сельскохозяйственных предприятий, организаций и крестьянских хозяйств;
- устройство территории федеральных земель, переселенческих земельных фондов, рекреационных и культурно-заповедных зон, коллективных садоводческих, огороднических товариществ;
- установление параметров использования земли и характера ограничений и обременений;
- установление и изменение на местности черты населенных пунктов;
- рекультивацию земель и др.

Проведение землеустройства является обязательным на землях всех категорий независимо от форм собственности и хозяйствования:

1) при установлении границ административно-территориальных образований и формировании земельного фонда области, разграничении федеральных земель, земель области, муниципальных образований, юридических лиц и граждан;

2) при определении плательщиков земельного налога, арендной платы и объектов налогообложения, ставок земельного налога, нормативной цены земли;

3) при оформлении сделок с землей (купля-продажа, наследование, дарение, залог, аренда, внесение в уставные капиталы юридических лиц и др.);

4) при приватизации земель и реорганизации сельскохозяйственных предприятий и организаций;

5) при получении ипотечного кредита, государственной поддержки сельскохозяйственных предприятий и организаций, включенных в федеральные программы по мелиорации земель;

6) при санации сельскохозяйственных и межхозяйственных предприятий и организаций;

7) при формировании земельных фондов для вынужденных переселенцев, беженцев, военнослужащих и других социальных групп населения;

8) при разработке областных, региональных и муниципальных схем и проектов

развития и размещения производительных сил, организации земель природоохранного, природо-заповедного, оздоровительного и историко-культурного назначения;

9) при разработке генпланов, планировке, застройке, земельно-хозяйственном устройстве населенных пунктов, лесоустройстве, охотоустройстве, организации государственного фонда недр;

10) при государственной регистрации данных об объектах собственности, владения, пользования и аренды земли, целевом назначении земельных участков и режиме их использования;

11) в других случаях, определенных решениями органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти и местного самоуправления Омской области.

Установленные в результате проведения работ по землеустройству целевое назначение, характер, режим использования и охраны земель, границы землепользователей, земель и земельных участков, данные по качеству земель, нормативной цене, ставкам земельного налога и другие данные проектно-изыскательских работ, являются обязательными для органов государственной власти и местного самоуправления, юридических лиц и граждан. Землеустроительные документы используются при организации управления земельными ресурсами, осуществлении сделок с землей, разрешении споров, а также и иных случаях, предусмотренных законодательством.

Государственное управление землеустройством находится в совместном ведении Российской Федерации и Омской области и осуществляется путем принятия федеральных и областных нормативных актов, утверждения основных направлений и программ по использованию и охране земельных ресурсов, финансирования и государственного контроля за использованием и охраной земель.

Специально уполномоченным органом по планированию, организации и государственному контролю за проведением землеустройства в Омской области является областной Комитет по земельным ресурсам и землеустройству. Комитет Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству и Комитет по земельным ресурсам и землеустройству Омской области издают методические инструкции по землеустройству, обязательные при землеустройстве, независимо от форм собственности и категории земель, в том числе при планировании городов и других несельскохозяйственных территорий.

Работы по землеустройству осуществляются проектно-изыскательскими, научно-исследовательскими и другими специальными подразделениями, входящими в систему Комитета РФ по земельным ресурсам и землеустройству, а также другими организациями и лицами, получившими лицензию на проведение этих работ.

Администрация Омской области утверждает:

- ежегодные отчеты об использовании земель области;
- областные и региональные прогнозы и программы в сфере использования земель, областные схемы землеустройства;
- схемы и проекты землеустройства территорий с особым правовым режимом, установления границ административно-территориальных образований;
- схемы и проекты формирования и использования государственного мелиоративного фонда;
- схемы и проекты установления и изменения черты городов, пригородных зон, земельно-хозяйственного устройства территорий, затрагиваемых при создании крупных несельскохозяйственных объектов областного значения;
- схемы и проекты организации использования земель специального земельного фонда, предназначенного для садоводства, огородничества и животноводства

жителям городов;

- материалы специального изучения и инвентаризации земель области;
- проекты и схемы консервации земель.

Органы местного самоуправления городов, поселков, районов, сельских округов по представлению комитетов по земельным ресурсам и землеустройству утверждают:

- ежегодные отчеты о наличии земель и их распределению по категориям, угодьям и землепользователям;
- прогнозы и программы по использованию земель территории муниципальных образований;
- схемы, проекты образования и совершенствования землепользований, землеустройства особо охраняемых территорий муниципального значения, земель специальных фондов;
- схемы, проекты земельно-хозяйственного устройства, размещения инженерных коммуникаций, создания сырьевых зон перерабатывающих предприятий, размещаемых на территории муниципальных образований;
- проекты организации использования земель, проводимые в процессе инициативных землеустроительных мероприятий.

Проекты использования земель, проводимые в процессе инициативных землеустроительных мероприятий, проходят экспертизу и утверждаются главой администрации района по представлению рай(гор)комзема.

Органы государственной власти области по представлению Комитета по земельным ресурсам и землеустройству Омской области согласовывают федеральные прогнозы использования земель; программы государственных мероприятий по землеустройству; границы; земельные фонды федерального значения.

Органы местного самоуправления городов, поселков, районов сельских округов и другие муниципальные образования согласовывают землеустроительную документацию, затрагивающую территорию муниципального образования для дальнейшего утверждения органами государственной власти области. Кроме того, органы местного самоуправления города Омска согласовывают всю землеустроительную документацию, затрагивающую территорию города, пригородную и зеленую зоны.

Справка

Органы местного самоуправления, землепользование которых формирует природную зону Омской области:

Омский район - Пушкинская, Андреевская, Ачаирская, Богословская, Дружинская, Иртышская, Калининская, Комсомольская, Красноярская, Лузинская, Магистральная, Морозовская, Надеждинская, Новомская, Новотроицкая, Петровская, Покровская, Розовская, Ростовкинская, Троицкая, Чернолучинская, Ключевская, Омская, Усть-Заостровская.

Азовский район - Звонаревокутская, Азовская, Сосновская, Березовская.

Кормиловский район - Черниговская, Сыропятская.

Любинский район - Камышловская, Любино-Малоросская, Северо-Любинская.

Марьяновский район - Шараповская, Степнинская, Васильевская.

Таврический район - Ленинская, Харламовская, Сосновская.

Собственник, владелец, пользователь земли согласовывает землеустроительные проекты, касающиеся его земель (размера, местоположения, качества, режима использования, правового статуса, ограничений использования).

Функции других организаций по согласованию землеустроительной документации:

- комитеты по земельным ресурсам и землеустройству области, городов и районов обязаны давать письменные заключения на все проектные и обследовательские работы по землеустройству;
- с управлением по архитектуре и строительству согласовываются все проектные

- документы на территории населенных пунктов и в пригородных зонах;
- с управлениями лесами согласовываются все проектные документы, затрагивающие земли лесного фонда;
 - участие органов геологического контроля, горного надзора, санитарно-эпидемиологической службы, управления охотничьего хозяйства, курортами и др. организаций в согласовании землеустроительной документации определяются положениями о них.

Всем участникам землеустроительной деятельности, независимо от форм собственности на землю и гражданства, гарантируется обеспечение равных прав и охраняемых законом интересов при осуществлении землеустроительной деятельности, гласность в обсуждении землеустроительной документации, а также право обжалования в судебном порядке любых неправомерных действий лиц, участвующих в землеустроительном процессе.

Земельно-кадастровые, почвенные и геоботанические съемки, государственный земельный кадастр и мониторинг земель, разработка генеральных схем использования и охраны государственных земель осуществляются за счет федерального бюджета. Кадастр, мониторинг, инвентаризация, составление схемы землеустройства государственных земель Омской области ведутся за счет средств областного бюджета.

Установление и изменение границ, земельно-хозяйственное устройство территорий муниципальных образований, учет и регистрация землепользователей проводятся за счет средств местных бюджетов. Инициативные землеустроительные мероприятия, включая внутрихозяйственное землеустройство, осуществляются за счет заказчиков, собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков.

При утверждении областного бюджета и бюджетов органов местного самоуправления затраты на работы по землеустройству выделяются отдельной строкой из средств, полученных от сборов земельного налога.

Административная ответственность. Граждане, должностные и юридические лица, допустившие нарушения закона "О землеустройстве в Омской области", подвергаются штрафу, налагаемому в административном порядке комиссиями Комитета по земельным ресурсам и землеустройству области и его территориальными органами, в следующих размерах:

- за нарушение порядка утверждения землеустроительной документации, а равно внесение в нее изменений без разрешения утвердившего органа, граждане - от 1 до 3, должностные лица - от 3 до 10, юридические лица - от 100 до 200 минимальных размеров оплаты труда;
- за отступление без надлежащего разрешения от утвержденных проектов землеустройства, граждане - от 3 до 5, должностные лица - от 5 до 20, юридические лица - от 100 до 200 минимальных размеров оплаты труда;
- за воспрепятствование контролю специально уполномоченным органам, осуществляющим госземконтроль за производством работ по землеустройству, физические лица - от 3 до 5, должностные лица - от 5 до 10 минимальных оплат труда;
- уклонение от исполнения предписаний, выданных органами, осуществляющими государственный контроль за использованием и охраной земель, по вопросам устранения нарушений закона "О землеустройстве в Омской области", граждане - от 5 до 10, должностные лица - от 10 до 20, юридические лица - от 20 до 30 минимальных размеров оплаты труда.

Средства, поступающие от уплаты штрафов за перечисленные нарушения, направляются на формирование специальных денежных фондов соответствующих

комитетов по земельным ресурсам и землеустройству и используются целевым назначением на организацию и проведение работ по землеустройству, выполнение земельно-кадастровых и оценочных работ. Наложение штрафов не освобождает виновных от устранения допущенных нарушений. Предприятия, учреждения, организации и граждане обязаны возместить вред, причиненный ими в результате нарушения Закона "О землеустройстве в Омской области".

Государственный земельный кадастр – систематизированный свод достоверных сведений о земле как главном средстве производства в сельской и лесной сфере. В земельном кадастре указывается имя собственника земли, дается описание общей площади, места расположения участков, их конфигурация, их качество, доходность, цена земли.

В Омской области принята и реализуется целевая **Программа обеспечения функционирования единой системы государственного земельного кадастра**. Программа предусматривает внедрение автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра, обеспечивающей реализацию земельных отношений, основанных на многообразии форм собственности на землю, ипотеки и других элементов использования земельных ресурсов.

Цель этой программы заключается в создании единой информационной основы государственного земельного кадастра Омской области, которая обеспечит:

- взаимодействие с органами местного самоуправления, налоговой инспекцией, комитетом по управлению имуществом, юридическими и физическими лицами по обеспечению полноты поступления налоговых платежей за землю;
- разрешение земельных споров;
- повышение оперативности работы при оформлении правовых документов;
- создание информационной основы рынка недвижимости.

Основные задачи, стоящие перед единой системой государственного земельного кадастра:

- предоставление юридически обоснованных и достоверных данных о правах на землю и недвижимость для органов управления, судов, банков, юридических и физических лиц;
- обеспечение государственной защиты прав собственников, владельцев и пользователей земли и прочно связанной с ней недвижимости, стимулирующей к более эффективному производству и инвестициям;
- обеспечение установления и регистрации правового режима использования земельных участков (ограничения, обременения);
- информационное обеспечение сбора земельного налога и налогов на прочно связанную с ней недвижимость;
- пополнение бюджета за счет пошлин и сборов с земельных сделок и операций с недвижимостью;
- информационная поддержка функционирования рынка земли и другой недвижимости;
- определение нормативной цены недвижимости, ставок земельного налога и нормативов платежей в бюджет;
- учет количества и качества земли, создание банка данных о состоянии земельных ресурсов.

Информационно-кадастровое обеспечение системы государственного земельного кадастра (формирование банка данных о земле) включает в себя топографические, почвенные и другие виды съемок, материалы экономических, социальных, других обследований и работ, иных необходимых сведений о природном, хозяйственном и

правовом положении земель с объемами работ. Сведения о пространственном, правовом, социально-экономическом положении территорий (земельных участков) предназначены для использования при предоставлении, приобретении и изъятии земель, проведении землеустройства, оценке хозяйственной деятельности, определении платежей за землю, разрешении земельных споров, осуществлении государственного земельного контроля и мониторинга.

Для организационного обеспечения программы планируется создать в областном комитете - областной кадастровый центр. В городе Омске будут созданы три кадастровых агентства и центральное кадастровое бюро. В составе всех районных и городском комитетах по земельным ресурсам и землеустройству завершить создание кадастровых бюро и агентств.

В целях оперативного управления процессом земельных отношений в штаты сельских администраций рекомендовано ввести специалистов-землеустроителей, организационно подчинив их Главе сельской администрации, а технологически - председателю райкомзема. Программой предусматривается подготовка кадров и повышение их квалификации в Омском ГАУ, в СФ РосНИЦ "Земля", других научных и учебных заведениях. Планируется в 1996-2000 годы подготовить 100 специалистов.

Источниками финансирования государственной автоматизированной системы земельного кадастра являются федеральный, областной и местные бюджеты, а также собственные средства комитетов по земельным ресурсам и землеустройству, которые концентрируются на бюджетных денежных фондах при соответствующих райкомземах.

В денежные фонды райкомземов направится часть денежных средств, поступающих от оплаты налога за землю, возмещения потерь сельскохозяйственного производства, штрафных санкций за нарушение земельного законодательства, продажи земельных участков, оказанием платных услуг, сборов за регистрацию права на землю и прочно связанную с ней недвижимость.

Программа финансируется из средств областного бюджета. Финансирование из средств федерального и местных бюджетов определяется соглашениями между Администрацией области и соответствующими Федеральными службами, а из местных бюджетов - органами местного самоуправления путем включения затрат в соответствующие бюджеты.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Выделите основные пути дальнейшего развития земельных отношений в Российской Федерации.
2. Раскройте содержание понятий "землепользование" и "землеустройство".
3. Поясните сущность и необходимость ведения земельного кадастра на территории Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Аграрное право. Учебник. / Под ред. Быстрова Г.Е., Козыря М.И. - М.: Юристъ, 1998.
2. Коваленко Н.Я. Экономика сельского хозяйства. С основами аграрных рынков: Курс лекций. - М.: ААИ "Тандем"; Изд-во "Экмос", 1998.
3. Управление государственной собственностью: Учебник / Под ред. В.И.Кошкина, В.М.Шупыро. - М.: ИНФРА-М, 1997.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Земельный кодекс РСФСР от 25.04.1991 г. // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

2. Федеральный закон от 16.07.1998 г. № 101-ФЗ "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

3. Закон Омской области от 13.03.1996 г. № 045-ОЗ "О землеустройстве в Омской области". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

4. Постановление Главы городского самоуправления г. Омска от 05.05.1998 г. № 160-п "О ценовом зонировании и порядке расчета ставок арендной платы за землю на территории г.Омска". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 4. НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕ

Под недропользованием на территории Омской области понимается геологическое изучение, использование и охрана недр, использование отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств торфа, сапропелей и иных специфических минеральных ресурсов, включая подземные воды, рассолы и рапу соленых озер, а также разработку месторождений техногенного происхождения. Недра в границах территории Омской области, включая подземное пространство и полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью.

Регулирование отношений, связанных с владением, использованием и распоряжением недрами, является предметом совместного ведения Российской Федерации и Омской области. Участки недр не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме. Регулирование отношений недропользования осуществляют:

- а) Законодательное Собрание Омской области,
- б) Глава Администрации (Губернатор) Омской области,
- в) органы местного самоуправления Омской области,
- г) территориальное подразделение федерального органа управления государственным фондом недр.

Критерии отнесения участков недр к категории областного и местного значения определяются федеральным органом управления государственным фондом недр совместно с органами государственной власти Омской области. В компетенцию Главы Администрации (Губернатора) Омской области входит:

а) определение совместно с федеральным органом управления государственным фондом недр сроков, порядка проведения и условий конкурсов (аукционов) по каждому объекту недропользования;

б) предоставление совместно с федеральным органом управления государственным фондом недр лицензии на право пользования недрами для разведки и добычи полезных ископаемых;

в) заключение договоров на условиях раздела продукции с субъектами хозяйственной деятельности при использовании участками недр областного и местного значения;

г) определение форм и размеров платы за пользование участками недр областного и местного значения;

д) предоставление отсрочек или освобождение от платежей за пользование участками недр областного значения, установление скидок за разработку истощенных месторождений областного значения;

е) введение ограничений на пользование участками недр в случаях, если пользование создает угрозу жизни и здоровью людей, наносит ущерб хозяйственным объ-

ектам или природной среде;

В компетенцию органов местного самоуправления входит:

а) участие в решении вопросов, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения территории;

б) предоставление лицензий совместно с территориальным подразделением федерального органа управления государственным фондом недр:

- на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых местного значения;
- на добычу подземных вод хозяйственно-питьевого назначения, эксплуатация которых оказывает влияние на гидрогеологические и экологические условия территории;
- на участки недр местного значения в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;

в) введение ограничений на пользование участками недр на территории населенных пунктов, пригородных зон, объектов промышленности, транспорта и связи в случаях, если пользование создает угрозу жизни и здоровью людей, наносит ущерб хозяйственным объектам и окружающей среде.

Основные направления, цели и приоритеты геологического изучения недр, воспроизводства минерально-сырьевой базы и рационального использования недр в Омской области определяет **Региональная программа геологического изучения и использования недр**, которая включает в себя:

- перечень видов работ по геологическому изучению недр и воспроизводству минерально-сырьевой базы;
- перечень проектных и опытно-конструкторских работ по созданию и реконструкции горнодобывающих предприятий;
- перечень мероприятий по охране и обеспечению рационального использования недр;
- перечень организаций-исполнителей работ, сроки проведения и необходимый объем финансирования;
- ожидаемые конечные результаты работ.

Условия проведения работ, установленные Программой геологического изучения и использования недр, являются обязательными для всех уровней государственной власти и местного самоуправления.

Предоставление лицензий на пользование недрами осуществляется путем проведения конкурсов и аукционов. Основными критериями при проведении конкурса или аукциона являются:

- научно-технический уровень программ по геологическому изучению и использованию недр;
- полнота извлечения полезных ископаемых;
- вклад в социально-экономическое развитие территории;
- эффективность природоохранных мероприятий;
- сроки реализации проекта.

Информация о конкурсах и аукционах публикуется в средствах массовой информации. При конкурсной системе победителем признается заявитель, представивший наиболее соответствующее условиям конкурса техническое решение. При аукционной системе предоставления лицензии победителем признается претендент, предложивший наибольшую плату за получение права на пользование недрами.

Предоставление лицензий на право разработки месторождений радиоактивных руд

проводится по результатам специальных конкурсов, организуемых только для государственных предприятий РФ. Аукционная система предоставления лицензий в этих случаях не допускается. Собственникам или владельцам земельных участков лицензии на право добычи подземных вод для удовлетворения их потребности в воде хозяйственно-питьевого назначения выдаются без проведения конкурса.

Не требуется получение лицензии в следующих случаях:

- при добыче собственниками земельных участков для своих нужд общераспространенных полезных ископаемых на глубину до пяти метров;
- при добыче слабонапорных грунтовых вод первого водоносного горизонта для удовлетворения нужд в воде хозяйственно-питьевого назначения.

Выдача лицензии на пользование недрами осуществляется федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальным подразделением. Условия недропользования согласовываются всеми органами, участвующими в лицензировании недр. По месторождениям местного значения условия лицензии согласовываются с органами местного самоуправления. При предоставлении лицензии на бесконкурсной основе все виды согласований проводятся совместно с потенциальным пользователем недр.

Пользователями недр могут быть субъекты предпринимательской деятельности независимо от форм собственности, в том числе юридические лица и граждане других государств. К пользователям недр предъявляются требования о наличии специальной квалификации и опыта, подтвержденных государственной лицензией (свидетельством, дипломом) на проведение: геологической съемки, поисков, разведки, различных способов добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, других видов пользования недрами. Пользователь недр обязан обеспечить:

- а) соблюдение технологии ведения работ с недропользованием;
- б) соблюдение требований технических проектов, планов и схем развития горных работ, недопущение сверхнормативных потерь и выборочной отработки месторождений;
- в) ведение геологической, маркшейдерской и иной документации;
- г) предоставление геологической информации в федеральный и соответствующий территориальный фонды геологической информации;
- д) соблюдение стандартов, регламентирующих условия охраны недр, атмосферного воздуха, земель, лесов, вод, а также зданий и сооружений от вредного влияния работ, связанных с использованием недрами;
- е) приведение нарушенных участков земли и других природных объектов в пригодное для использования состояние;
- ж) снятие, складирование и охрану плодородного слоя почвы на территории месторождения;
- з) сохранность разведочных горных выработок и буровых скважин, которые позднее могут быть использованы; ликвидацию горных выработок и буровых скважин, не подлежащих использованию.

Пользователями недр для добычи радиоактивного сырья и захоронения радиоактивных и токсичных веществ могут быть только государственные предприятия. Основные требования по рациональному использованию и охране недр устанавливаются федеральным законом о недрах. В случае нарушения этих требований право на пользование недрами может быть ограничено или прекращено по представлению органов государственного геологического, экологического контроля, государственного горного надзора, государственного органа санэпиднадзора.

Недра предоставляются в пользование на определенный срок или без ограничения срока. На определенный срок недра предоставляются:

- а) для геологического изучения - на срок до 5 лет;
- б) для добычи полезных ископаемых и в целях, не связанных с добычей - на срок до 20 лет;
- в) при совмещении двух видов пользования - на срок до 25 лет.

Без ограничения срока могут быть предоставлены участки недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, для образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, санитарно-оздоровительное и иное значение. При добыче подземных вод, полезных ископаемых, отнесенных к категории лечебных, а также для участков недр, предоставляемых для строительства объектов, связанных с размещением вредных веществ и отходов, согласование границ землеотводов производится дополнительно с органами госсанэпиднадзора.

Главой Администрации (Губернатором) Омской области совместно с федеральным органом управления государственным фондом недр лицензии предоставляются на участки недр, содержащие следующие полезные ископаемые:

- а) углеводородное сырье: нефть, газ, газовый конденсат;
- б) уголь;
- в) цветные и редкие металлы;
- г) руды черных металлов;
- д) горно-химическое сырье;
- е) благородные металлы;
- ж) горнорудное сырье и нерудное сырье для металлургии;
- з) нерудные строительные материалы:
- пески стекольные;
- мергель битуминозный и для цементной промышленности;
- и) общераспространенные полезные ископаемые:
- пески строительные - месторождения с запасами свыше 1000 тыс. м³;
- глины кирпичные и керамзитовые - месторождения с запасами свыше 10000 тыс. м³;
- суглинки для производства дренажных труб;
- торф, торфовиванит, виванит, виванитовый торф - месторождения, имеющие площади свыше 300 га;
- сапропель - месторождение с запасами более 100 тыс. т;
- к) подземные пресные воды:
- хозяйственно-питьевого назначения для водоснабжения городов с населением более 1 млн. чел.;
- минеральные лечебные воды и другие полезные ископаемые, отнесенные к категории лечебных и являющиеся минерально-сырьевой базой курортов общероссийского и областного значения;
- промышленные воды (теплоэнергетические и гидрометаллургические), эксплуатация которых оказывает влияние на соседние государства и области, а также два и более районов области.

Глава Администрации (Губернатор) Омской области совместно с федеральным органом управления государственным фондом недр предоставляют лицензии на право пользования недрами при строительстве подземных сооружений и коммуникаций, имеющих межрайонное, межобластное, межгосударственное, а также стратегическое значение.

Органами местного самоуправления совместно с территориальным подразделением федерального органа управления государственным фондом недр лицензии предоставляются на пользование участками недр:

- содержащих распространенные полезные ископаемые и подземные воды;
- в целях строительства подземных сооружений и коммуникаций, прокладываемых на глубине более пяти метров от поверхности земли.

Решение о предоставлении права пользования недрами на бесконкурсной основе принимают органы, предоставляющие лицензию, при условии отсутствия других претендентов на данные участки недр. Предоставление недр на бесконкурсной основе осуществляется:

- для разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, имеющих местное значение;
- для разработки притрассовых карьеров для целей строительства дорожно-транспортных объектов регионального и местного значения;
- при строительстве и эксплуатации не связанных с добычей полезных ископаемых подземных сооружений для собственных нужд владельцев земельных участков.

Собственники земельных участков имеют право по своему усмотрению осуществлять добычу общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, на глубине до пяти метров, а также на устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения.

На территории Омской области к общераспространенным полезным ископаемым относятся: песок (кроме формовочного, стекольного, для фарфорофаянсовой, огнеупорной и цементной промышленности), галька, гравий, глина (кроме огнеупорной, тугоплавкой, формовочной, бентонитовой, кислотоупорной, для фарфорофаянсовой, металлургической, лакокрасочной, цементной промышленности и каолина), суглинков (кроме цементной промышленности), гипс (кроме декоративно-подделочного, для цементной и медицинской промышленности), мергель (кроме битуминозного и для цементной промышленности), торф (на площади до 300 га), сапропель (с запасами менее 1 млн. т).

В Омской области подлежит лицензированию пользование участками недр местного значения, предоставляемыми для подземных сооружений³⁷, не связанных с добычей полезных ископаемых:

- размещение объектов различного назначения;
- создание подземных хранилищ газа в пористых пластах;
- размещение твердых вредных веществ и отходов производства;
- искусственное пополнение запасов подземных вод;
- возврат в недра использованных или попутно извлеченных термальных подземных вод.

К объектам различного назначения, размещаемым в горных выработках всех видов и естественных полостях (пещерах), относят сооружения, требующие устойчивости к внешним воздействиям при эксплуатации:

- производства высокой точности, в т.ч. обеспечивающие научные исследования;
- объекты транспортного, энергетического назначения (линии метрополитена, теплотрассы и коллекторы глубокого заложения, тоннели, электростанции различных типов, трансформаторные станции и т.д.);
- объекты оборонного и иного специального назначения, в том числе обеспечива-

³⁷ В горных выработках всех видов и естественных полостях (пещерах).

ющие научные исследования для целей обороны, защитные сооружения гражданской обороны;

- хранилища газонефтепродуктов;
- склады длительного хранения продовольственных и промышленных товаров, иной продукции и материалов;
- распределительные холодильники;
- сооружения для хранения государственных архивов и ценной документации;
- естественные объекты и сооружения, предназначенные для организации учреждений здравоохранения, для организации туризма, отдыха и досуга людей.

Проектирование и строительство населенных пунктов, промышленных комплексов и других хозяйственных объектов разрешаются только после заключения федерального органа управления государственным фондом недр об отсутствии полезных ископаемых под участком застройки. Застройка площадей залегания полезных ископаемых допускается только при возможности извлечения полезных ископаемых или экономической целесообразности застройки. Самовольная застройка прекращается по решению Главы Администрации (Губернатора) Омской области либо органов местного самоуправления без возмещения производственных затрат и затрат по рекультивации территории и демонтажу возведенных объектов.

Земельные участки, необходимые для проведения работ, связанных с геологическим изучением и использованием недр, могут изыматься во временное или постоянное пользование для государственных либо муниципальных нужд с возмещением собственникам земельных участков их стоимости.

Информация о геологическом строении недр, находящихся в них полезных ископаемых, об условиях их разработки, а также иных качествах и особенностях недр, содержащаяся в геологических отчетах, картах и иных материалах, может находиться в государственной собственности или собственности пользователя недр, если иное не предусмотрено лицензией на пользование недрами. Право собственности на геологическую и иную информацию о недрах охраняется в порядке, установленном законодательством для других объектов собственности.

Информация о недрах полученная за счет государственных средств является государственной собственностью и представляется пользователем недр в федеральный и территориальный фонды геологической информации для хранения и систематизации. Порядок и условия использования информации определяются федеральным органом управления государственным фондом недр.

Информация о недрах полученная пользователем недр за счет собственных средств является его собственностью и представляется в федеральный и территориальный фонды геологической информации с определением условий использования, в том числе - в коммерческих целях. Должностные лица фондов геологической информации обязаны обеспечить конфиденциальность полученной информации, а также несут материальную, административную или уголовную ответственность за ее несанкционированное разглашение.

Пользование недрами является платным. При пользовании недрами производятся следующие виды платежей:

- сбор за участие в конкурсе (аукционе) и выдачу лицензий;
- платежи за право пользования недрами;
- отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы.

Кроме того, пользователи недр уплачивают налоги, сборы и производят другие платежи, предусмотренные законодательством, включая плату за землю, плату за геологическую информацию о недрах. Пользователи недр могут получать скидку с

платежей за разработку истощенных месторождений. Платежи за пользование недрами поступают в федеральный бюджет, областной бюджет и соответствующие местные бюджеты.

В местный бюджет поступают:

- платежи за поиски и разведку месторождений всех полезных ископаемых и платежи за добычу общераспространенных полезных ископаемых на территориях соответствующих районов и городов;
- платежи за пользование недрами в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- часть суммы платежей за добычу полезных ископаемых, кроме общераспространенных.

В областной бюджет и в федеральный бюджет поступает часть суммы платежей за добычу полезных ископаемых, за исключением тех, плата за которые поступает только в местные бюджеты. Платежи за добычу углеводородного сырья распределяются в следующем порядке:

- местный бюджет - 30%;
- областной бюджет - 30%;
- федеральный бюджет - 40%.

Платежи за добычу других полезных ископаемых распределяются в следующем порядке:

- местный бюджет - 50%;
- областной бюджет - 25%;
- федеральный бюджет - 25%.

Распределение платежей за добычу полезных ископаемых из уникальных месторождений и групп месторождений федерального значения между бюджетами разных уровней может устанавливаться в иных пропорциях. Платежи за пользование недрами, поступающие в областной бюджет, носят целевое назначение и направляются на воспроизводство сырьевых ресурсов Омской области. Из них часть отчислений может передаваться добывающим предприятиям, проводящим работы по геологическому изучению недр. Плата за пользование недрами может взиматься в формах:

- денежных платежей;
- части объема добытого минерального сырья или иной продукции, производимой пользователем недр;
- выполнение работ или предоставления услуг;
- зачета сумм предстоящих платежей в федеральный бюджет, в областной бюджет, местные бюджеты в качестве долевого вклада в уставный фонд создаваемого горного предприятия.

Платежи при пользовании недрами (за исключением регистрационного сбора за участие в конкурсе и сбора за выдачу лицензии) являются обязательными налогами, контроль за поступлением которых осуществляют налоговая инспекция и территориальное подразделение федерального органа управления государственным фондом недр. Глава Администрации (Губернатор) Омской области утверждает размеры стартовых платежей за право пользования недрами по объектам, подлежащим лицензированию. В случае замены денежных платежей поставками производимой продукции в лицензии указываются порядок и методы расчета этих поставок, пункты доставки и другие данные.

С пользователей недр взимаются платежи за поиски, разведку месторождений, добычу полезных ископаемых и пользование недрами в иных целях. Размеры плате-

жей за проведение поисковых и разведочных работ, а также за добычу полезных ископаемых определяются в зависимости от экономико-географических условий, размера участка недр, вида полезного ископаемого, продолжительности работ, степени геологической изученности территории и степени риска. Эти платежи взимаются в форме разовых или регулярных взносов за единицу использованного участка недр или площади. Размеры регулярных взносов возрастают в зависимости от продолжительности работ.

Суммы платежей включаются в себестоимость добычи полезных ископаемых и определяются как доля от стоимости добытых полезных ископаемых и потерь при добыче, превышающих нормативы, устанавливаемые ежегодными планами горных работ. Порядок и условия взимания платежей за пользование недрами, критерии определения предельных уровней регулярных платежей определяются Правительством РФ. Конкретные размеры этих платежей устанавливаются при предоставлении лицензии на право пользования недрами. При этом платежи за добычу ископаемых со сверхнормативными потерями взимаются в увеличенном размере.

Платежи за право на разведку полезного ископаемого в границах горного отвода, предоставленного пользователю недр для добычи полезного ископаемого, не взимаются. Платежи за пользование недрами в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, в том числе для строительства и эксплуатации подземных сооружений, взимаются в форме разовых взносов или регулярных платежей.

Размеры этих платежей зависят от размеров участка недр, предоставляемого в пользование, полезных свойств недр и степени экологической опасности при их использовании. Освобождаются от платежей следующие пользователи недр:

а) собственники земельных участков, осуществляющие добычу общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, и строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до пяти метров, а также добычу подземных вод для своих нужд посредством бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющихся источником централизованного водоснабжения;

б) пользователи недр, ведущие региональные геолого-геофизические работы, геологическую съемку, другие работы, направленные на общее геологическое изучение недр, работы по прогнозированию землетрясений, инженерно-геологические изыскания, палеонтологические, геоэкологические исследования, контроль за режимом подземных вод, иные работы, проводимые без нарушения целостности недр;

в) пользователи недр, получившие участки недр для образования особо охраняемых геологических объектов, указанных в федеральном законе о недрах.

В целях стимулирования освоения месторождений полезных ископаемых, находящихся в сложных горно-геологических условиях или пониженного качества пользователи недр могут частично или полностью освобождаться от платежей за пользование недрами и получать отсрочки. Решение о предоставлении отсрочек или освобождения от платежей принимается органами, предоставляющими лицензии на пользование недрами.

Законодательное Собрание Омской области также вправе устанавливать дополнительные освобождения отдельным категориям пользователей недр от платежей, поступающих в областной бюджет. При этом нормативные акты и решения органов государственной власти, создающие односторонние преимущества отдельным пользователям недр, являются недействительными.

За пользование геологической информацией о недрах, полученной за счет государственных средств, взимается плата. Размер платы за геологическую информацию и

порядок ее взимания определяется положением, утвержденным Правительством РФ. Получение сведений об участке недр иным путем, не освобождает пользователя недр от платы за геологическую информацию.

Пользователи недр, осуществляющие добычу всех видов полезных ископаемых, разведанных за счет государственных средств, производят отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы. Ставки этих отчислений устанавливаются федеральным законодательством в размерах, обеспечивающих необходимые затраты на воспроизводство минерально-сырьевой базы Российской Федерации, и являются едиными для всех пользователей недр.

Размеры отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы включают часть стоимости первого товарного продукта, реализованного из фактически добытых полезных ископаемых. Эти отчисления производятся всеми хозяйствующими субъектами, осуществляющими добычу полезных ископаемых, в том числе подземных вод (питьевых, технических, минеральных и теплоэнергетических), независимо от формы собственности.

Часть отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы поступает в федеральный бюджет и используется для целевого финансирования работ, предусмотренных федеральными программами геологического изучения недр. Отчисления, остающиеся в распоряжении Омской области, направляются в областной бюджет для целевого финансирования геологоразведочных работ в соответствии с Программой геологического изучения и использования недр геологического изучения недр. Для этой цели в доходной и расходной частях областного бюджета предусматриваются соответствующие строки.

Территориальное подразделение федерального органа управления государственным фондом недр производит ежемесячное финансирование исполнителей работ, включенных в Областную программу геологического изучения недр, в пределах поступивших в областной бюджет сумм отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы. Пользователи недр, осуществляющие за счет собственных средств поиски и разведку разрабатываемых месторождений или полностью возместившие все расходы государства на поиски и разведку полезных ископаемых, освобождаются от отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы.

Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы не производятся при добыче трудноизвлекаемых, некондиционных, ранее списанных запасов полезных ископаемых, а также при использовании отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств. Решение об освобождении пользователей недр от отчислений принимается органами, предоставляющими лицензии на пользование недрами. Скидка за разработку истощенных месторождений с платежей за пользование недрами может предоставляться:

- пользователю недр, осуществляющему добычу дефицитного полезного ископаемого при низкой экономической эффективности месторождения не связанной с нарушением условий рационального использования разведанных запасов;
- пользователю недр, осуществляющему добычу полезного ископаемого из остаточных запасов пониженного качества, за исключением выборочной отработки месторождения.

Решение об установлении скидки за разработку истощенных недр и ее размерах принимается совместно органами, предоставляющими лицензию на пользование недрами.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Обоснуйте необходимость регламентации недропользования в Российской

Федерации.

2. Перечислите органы государственного надзора, влияющие на отношения недропользования в Омской области.

3. Перечислите виды платежей за недропользование в Омской области и условия их взимания.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Региональная экономика: Учебник для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998.
2. Регионы России // CD-ROM – М.: Гарант-парк, 1998.
3. Управление государственной собственностью: Учебник / Под ред. В.И.Кошкина, В.М.Шуныро. – М.: ИНФРА-М, 1997.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Федеральный закон от 21.02.1992 г. № 2395-1 "О недрах". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Постановление Правительства РФ от 02.02.1998 г. № 132 "Об утверждении Положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Закон Омской области от 22.07.1997 г. № 115-ОЗ "О регулировании пользования недрами на территории Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
4. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 18.06.1998 г. № 239-п "О программе геологического изучения и воспроизводства минерально-сырьевой базы Омской области на 1998-2000 годы". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 5. ПЛАТА ЗА ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ

Омская область богата земельными, водными и лесными ресурсами. Остальные природные ресурсы (органоминеральные, охотничьи, рыбные и прочие) ограничены и их роль в развитии области незначительна. Поэтому Омская область может устойчиво развиваться как народнохозяйственный комплекс по двум направлениям:

1. рациональное использование имеющихся и созданных (улучшенных на основе других) природных ресурсов;
2. осуществление высокотехнологического производства на основе переработки привозного сырья.

Зависимость экономики области от привозного сырья вынуждает отрасли производства объединяться с добывающими предприятиями, создавать сложные межотраслевые финансово-производственные объединения, влияющие на управление которыми со стороны органов власти очень незначительно. Поэтому развитие области в ближайшие годы будут обеспечивать имеющиеся, но не очень разнообразные природные ресурсы, в первую очередь земельные. Все они возобновляемые, что очень важно, хотя и достаточно ограниченные. Вследствие этого устойчивое развитие области может осуществляться только на основе рационализации природопользования, главными задачами которого являются:

- сохранение и восстановление состояния природных ресурсов;
- обеспечение комфортной среды для проживающего населения;
- производственное и рекреационное потребление природных ресурсов;
- утилизации отходов жизнедеятельности.

Для рационального использования природных ресурсов, особенно при обеспечении устойчивого развития агропромышленного, лесохозяйственного комплекса, водного и охотничьего хозяйств, рекреации необходимо проведение целого ряда мероприятий, включающих:

- разработку параметров учета природных ресурсов для каждой зоны, обеспечивающих наиболее рациональное их использование;
- совершенствование законодательства области (субъект Федерации, местное самоуправление) и нормативного обеспечения использования природных ресурсов, платности природопользования;
- зонирование территории области по ограничениям и обременениям в использовании отдельных природных ресурсов и придании этому правового статуса;
- экономическое стимулирование природопользования (ценовая, налоговая, кредитная, финансовая политики) в целом по области и каждому сельскому району, городу;
- формирование экологических основ производственной и рекреационной деятельности для каждого типа ландшафта и природного ресурса и механизма их государственной поддержки;
- эффективный государственный, ведомственный и общественный контроль за состоянием и использованием природных ресурсов.

Наиболее важной в настоящее время является проблема рационализация землепользования в сельском хозяйстве. В дореформенное время, в условиях государственной собственности на землю и затратных принципов производства, возник ряд серьезных проблем в использовании земли. Увеличение объемов производства путем постоянного вовлечения в сельскохозяйственный оборот новых земель привело к освоению больших площадей низкопродуктивных земель.

При этом масштабность используемых земельных площадей и отчуждение земледельцев от реального управления земельными ресурсами породили халатное к ним отношение. Применение технологий возделывания сельскохозяйственных культур без должной оценки экологических последствий привело к обесструктуриванию и переуплотнению почв, резкому падению содержания гумуса на значительных площадях.

Поэтому главной задачей реформирования сельского (да и не только сельского) хозяйства стало возрождение экономических механизмов рационального землепользования. Одним из таких механизмов является платное использование природных ресурсов при государственном контроле за состоянием и восстановлением природной среды.

С одной стороны, плата за ресурсы является важным условием рынка, обеспечивающая сопоставимость результатов деятельности предприятий. С другой стороны, она выполняет роль косвенного регулятора рынка, ориентируя хозяйственников на более эффективное использование предоставленных ресурсов.

Плата за землепользование включает в себя плату за пользование природными ресурсами и плату за пользование земельными участками. Плата за природные ресурсы, в свою очередь, включает три существенно различающиеся между собой части, образующие основу взимания налогов и платежей разных видов:

1) **плата за пользование природными ресурсами** реализует право собственника ресурсов на получение части прибыли от их эксплуатации. Этот вид платы независим от финансово-хозяйственных показателей деятельности предприятий и формируется исходя из затрат на компенсацию потерь региона, вызываемых эксплуатацией природных ресурсов с учетом качества, местоположения, а также затрат на создание соответствующей инфраструктуры. При этом величина платежа может быть определена

по итогам тендера (конкурса) или увязана с уровнем банковского процента.

2) **дифференциальная рента** - стоимостная оценка различий качества ресурсов, которая отражается на эффективности эксплуатации. Например, месторождение, более благоприятное по условиям залегания и содержанию полезных компонентов, эксплуатируется с большим эффектом. Получаемый эффект не зависит от вклада предприятия и уже в силу этого может быть изъят.

В основе применения этого принципа лежит экономическая оценка природных ресурсов, которая осуществляется по действующим оптовым ценам или по замыкающим затратам. Существуют многочисленные разработки по оценке минеральных, земельных, водных, лесных и других видов природных ресурсов, применение которых может повысить заинтересованность предприятий в интенсификации использования природных ресурсов, внедрении новых (в том числе безотходных) технологических схем.

3) **плата на воспроизводство и охрану природных ресурсов** представляет собой оплачиваемые предприятиями расходы общества на восстановление природных ресурсов. В основе этой платы лежат экономические оценки природных ресурсов, ориентированные на расчеты потерь и финансовых средств, необходимых для восстановления, рекультивации природных ресурсов (объектов).

Последние две части платы за ресурсы носят стимулирующий характер и непосредственно связаны с ростом экономической ответственности предприятий за рациональное природопользование. Для этих же целей служат платежи или санкции за сверхлимитное и нерациональное использование природных ресурсов.

Использование земли в Российской Федерации также является платным. Формами платы являются: земельный налог, арендная плата, нормативная цена земли. Собственники земли, землевладельцы и землепользователи (кроме арендаторов), облагаются ежегодным земельным налогом. За земли, переданные в аренду, взимается арендная плата.

Нормативная цена земли - показатель, характеризующий стоимость участка определенного качества и местоположения, исходя из потенциального дохода за расчетный срок окупаемости. Нормативная цена земли устанавливается для покупки и выкупа земельных участков, других операций с землей, предусмотренных Земельным кодексом РСФСР, а также для получения под залог банковского кредита.

Нормативная цена земли введена для экономического регулирования земельных отношений при передаче земли в собственность, установления коллективно-долевой собственности на землю, передаче по наследству, дарении и получении банковского кредита под залог земельного участка. Порядок определения нормативной цены устанавливается Правительством РФ.

Целью введения платы за землю является стимулирование рационального использования, охраны и освоения земель, повышения плодородия почв, выравнивание социально-экономических условий хозяйствования на землях разного качества, развитие инфраструктуры в населенных пунктах, формирование фондов финансирования этих мероприятий. Размер земельного налога не зависит от результатов хозяйственной деятельности собственников земли, землевладельцев, землепользователей и устанавливается в виде стабильных платежей за единицу земельной площади в расчете на год.

Ставки земельного налога пересматриваются в связи с изменением не зависящих от пользователя земли условий хозяйствования. Управление Федерального казначейства по Омской области организует распределение средств земельного налога и арендной платы за земли городов и поселков через счета территориальных органов Федераль-

ного казначейства.

Плата за земли сельскохозяйственного назначения. С сельскохозяйственных предприятий и крестьянских (фермерских) хозяйств взимается только земельный налог, все остальные виды налогов по отношению к ним не применяются. На предприятия, имеющие доход от несельскохозяйственной деятельности, превышающий 25% поступлений, это положение не распространяется. Сельскохозяйственные предприятия индустриального типа (птицефабрики, тепличные комбинаты, зверосовхозы, животноводческие комплексы и др.) по перечню, утвержденному Законодательным Собранием Омской области, кроме налога на землю, уплачивают и другие налоги в установленном порядке.

Земельный налог на сельскохозяйственные угодья устанавливается с учетом состава угодий, их качества, площади и местоположения. Средние размеры земельного налога с одного гектара пашни по области и районам, доли централизации земельного налога и арендной платы в федеральный и областной бюджеты применяются согласно утвержденным нормативам (см. прилож.: табл. 4). Минимальные ставки земельного налога за один гектар пашни и других безрентных сельскохозяйственных угодий установлены в размере 300 рублей за гектар.

Ставки налога на пашню в земельно-кадастровых зонах Омской области подразделяются в зависимости от балла бонитета почв³⁸. На кормовые угодья (сенокосы и пастбища) устанавливается минимальная, не дифференцируемая ставка земельного налога в размере 300 рублей за гектар. При исчислении сумм земельного налога для плательщиков делаются коррективы с учетом следующих факторов: контурности полей и энергоемкости почв (см. прилож.: табл. 2) и местоположения земельных участков (см. прилож.: табл. 3).

Земельный налог за участки в границах сельских населенных пунктов и вне их черты, предоставленные гражданам для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, сенокошения и выпаса скота, взимается со всей площади земельного участка по средним ставкам налога за земли сельскохозяйственного назначения. Земельный налог на участки, предоставленные в границах сельских населенных пунктов для иных целей, взимается со всей площади земельного участка в размере 5 руб. за м². Органам местного самоуправления предоставлено право, с учетом условий размещения земельных участков, повышать ставки земельного налога не более чем в два раза.

Налог на земли городов и поселков взимается со всех предприятий, организаций, учреждений и граждан. Налог за городские (поселковые) земли устанавливается на основе средних ставок с учетом статуса, уровня социально-культурного потенциала (кроме земель сельскохозяйственного использования, занятых личным подсобным хозяйством и жилищным фондом, дачными и садовыми участками, индивидуальными и кооперативными гаражами). Средние ставки дифференцируются по местоположению и зонам градостроительной ценности органами местного самоуправления. Границы зон определяются в соответствии с экономической оценкой территории и генеральными планами городов.

Коэффициенты увеличения средней ставки земельного налога за счет статуса города, развития социально-культурного потенциала

Численность населения городов (тыс. человек)					
100-250	250-500	500-1000		1000-3000	
		в городе	в пригородной зоне	в городе	в пригородной зоне
2,2	2,3	2,4	1,9	2,6	2,2

³⁸ Бонитет почвы – сравнительная характеристика качества земельных угодий (в баллах) на основе почвенных обследований.

В облагаемую налогом площадь включаются земельные участки, занятые строениями и сооружениями, а также санитарно-защитные зоны объектов, технические и другие зоны, если они не предоставлены в пользование другим юридическим лицам и гражданам. Налог за часть площади земельных участков сверх установленных норм отвода взимается в двукратном размере.

Налог на земли, занятые жилищным фондом (государственным, муниципальным, общественным, кооперативным, индивидуальным), а также личным подсобным хозяйством, дачными участками, индивидуальными и кооперативными гаражами в границах городской (поселковой) черты, взимается со всей площади земельного участка в размере 3% ставок земельного налога, установленных в городах и поселках городского типа, но не менее 10 руб. за м².

Налог на часть площади дачных участков и индивидуальных гаражей, расположенных в городах и поселках, сверх установленных норм отвода (в пределах двойной нормы) взимается в размере 15%, а свыше двойной нормы - по полным ставкам земельного налога, установленного для городских земель. Налог за земли, используемые для садоводства, огородничества, животноводства (включая строения и сооружения) в пределах городской или поселковой черты установлен в размере 10 руб. за м².

Налог на земли сельскохозяйственного использования в пределах городской (поселковой) черты устанавливается в двукратном размере ставок налога за сельскохозяйственные угодья аналогичного качества.

Налог на расположенные вне населенных пунктов земли промышленности (включая карьеры и территории, нарушенные производственной деятельностью) устанавливается в размере 20% от средних ставок земельного налога для поселений численностью до 20 тыс. чел.

Средние ставки земельного налога в населенных пунктах Омской области (руб./м² в год)

<i>Численность населения (тыс. чел.)</i>			
<i>до 20 тыс. чел.</i>	<i>20-50 тыс. чел.</i>	<i>50-100 тыс. чел.</i>	<i>1000-3000 тыс. чел.</i>
<i>30 руб./м²</i>	<i>60 руб./м²</i>	<i>65 руб./м²</i>	<i>105 руб./м²</i>

На земли, занятые полигонами (кроме военных) и аэродромами вне населенных пунктов, налог устанавливается в соответствии со средним размером налога за один гектар земель преобладающего на данной территории сельскохозяйственного или лесохозяйственного использования.

Налог на земли водного фонда, как покрытые, так и не покрытые водой, вне населенных пунктов, предоставленные для хозяйственной деятельности или в рекреационных целях, взимается по средним ставкам земель сельскохозяйственного назначения административного района.

Налог за земли лесного фонда устанавливается на период лесопользования с единицы площади лесов, на которых проводится заготовка древесины, и взимается в составе платы за пользование лесами в размере 5% от платы за древесину, отпускаемую на корню.

Налог за сельскохозяйственные угодья в составе лесного фонда устанавливается по тем же ставкам, что и для земель сельскохозяйственного назначения аналогичного качества.

Налог за земли лесного фонда, предоставленные в установленном порядке для рекреационных целей, определяется в размере 5% от норматива платы за древесину на этой площади с учетом увеличения ставок для курортных зон.

Коэффициент увеличения средней ставки земельного налога в поселках и других населенных пунктах, расположенных в курортных зонах Омской области

<i>Курортные районы и</i>	<i>Коэффициенты по градостроительным зонам</i>

зоны отдыха	в среднем	высокой рекреационной ценности	меньшей рекреационной ценности
Курорт "Чернолучье"	2,0	2,5	1,5

От уплаты земельного налога полностью освобождаются:

- заповедники, национальные и дендрологические парки, ботанические сады;
- предприятия и граждане, занимающиеся художественными народными промыслами в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов и этнических групп;
- научные организации и учебно-опытные хозяйства за земельные участки, используемые для научных, научно-экспериментальных, учебных целей и для испытаний сортов сельскохозяйственных и лесохозяйственных культур;
- учреждения искусства, кинематографии, образования, здравоохранения, финансируемые за счет бюджетных или профсоюзных средств (кроме курортных учреждений), детские оздоровительные учреждения, государственные органы охраны природы и памятников истории и культуры, а также религиозные объединения, на земле которых находятся здания, охраняемые государством;
- предприятия, учреждения, организации, а также граждане, получившие для сельскохозяйственных нужд нарушенные земли (требующие рекультивации) на первые 10 лет пользования или в целях добычи торфа, используемого на повышение плодородия почв;
- участники Великой Отечественной войны, а также граждане, на которых распространены социальные льготы участников Великой Отечественной войны;
- инвалиды I и II групп;
- земли полосы слежения вдоль государственной границы РФ;
- земли общего пользования населенных пунктов;
- учреждения культуры, физической культуры и спорта, туризма, спортивно-оздоровительной направленности и спортивные сооружения (за исключением непрофильной деятельности);
- высшие учебные заведения, научно-исследовательские учреждения, предприятия и организации Российской академии наук, Российской академии медицинских наук, Российской академии сельскохозяйственных наук, Российской академии образования, Российской академии архитектуры и строительных наук, государственные научные центры, а также высшие учебные заведения и научно-исследовательские учреждения министерств и ведомств РФ;
- государственные предприятия связи, акционерные общества связи, контрольный пакет акций которых принадлежит государству, обеспечивающие трансляцию государственных программ телевидения и радиовещания, а также осуществляющие деятельность в интересах обороны РФ, государственные предприятия водных путей и гидросооружений Министерства транспорта РФ, предприятия морского и речного транспорта. В том числе - за земли, покрытые водой, и искусственно созданные территории при строительстве гидротехнических сооружений, за земли, занятые федеральными автомобильными дорогами общего пользования, аэродромами, аэропортами и ремонтными заводами гражданской авиации, сооружениями и объектами аэронавигации, отнесенные к федеральной собственности;
- предприятия, научные организации и научно-исследовательские учреждения за земельные участки, непосредственно используемые для хранения материальных ценностей, заложенных в мобилизационный резерв Российской Федерации;
- земли, обеспечивающие деятельность органов государственной власти и управления, а также Министерства обороны РФ;

- санитарно-курортные и оздоровительные учреждения, учреждения отдыха, находящиеся в государственной, муниципальной и профсоюзной собственности;
- внутренние, железнодорожные и пограничные войска, войска гражданской обороны за земли, предоставленные для их размещения и постоянной деятельности;
- граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС и других радиационных аварий на атомных объектах гражданского или военного назначения, а также в результате испытаний, учений и других работ, связанных с любыми видами ядерных установок;
- военнослужащие, уволенные с военной службы по достижении предельного возраста, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями и имеющие общую продолжительность военной службы 20 лет и более, члены семей военнослужащих и сотрудников внутренних дел, потерявшие кормильца при исполнении служебных обязанностей;
- Герои Советского Союза, Герои Российской Федерации, Герои Социалистического труда и полные кавалеры орденов Славы, Трудовой Славы и "За службу Родине в Вооруженных Силах СССР";
- вдовы участников Великой Отечественной Войны;
- пенсионеры, получающие минимальную пенсию и не имеющие трудоспособных лиц в семье;
- предприятия в сфере материального производства и бытового обслуживания, в среднесписочной численности которых инвалиды составляют более 35%, либо инвалиды и пенсионеры - более 50%;
- за земли, занятые территориальными автомобильными дорогами общего пользования;
- детские дошкольные учреждения независимо от форм собственности;
- физические лица, получившие для личного подсобного хозяйства земельные участки, периодически затопляемые паводковыми или поверхностными водами;
- предприятия за земли занятые муниципальными и государственными объектами жилищно-коммунального хозяйства;
- учреждения и органы уголовно-исполнительной системы.

Граждане, впервые организующие крестьянские (фермерские) хозяйства, освобождаются от уплаты земельного налога в течение 5 лет с момента предоставления им земельных участков. Налог на землю, расположенную в полосе отвода железных дорог, взимается с предприятий, учреждений и организаций железнодорожного транспорта в размере до 25% от ставки земельного налога, установленной за сельскохозяйственные угодья. С юридических лиц и граждан, освобожденных от уплаты земельного налога, при передаче ими земельных участков в аренду (пользование) взимается земельный налог с площади, переданной в аренду (пользование).

Справка

Перечень объектов жилищно-коммунального хозяйства муниципальной и государственной собственности Омской области, земли под которыми не облагаются земельным налогом в пределах территорий, регламентируемых СНиПом и ГОСТом:

Муниципальные предприятия транспорта и связи.

Котельные.

Магистральные водопроводы.

Коллекторы.

Теплосети.

Линии электропередач.

Кабельные телефонные сети.

Автоматические телефонные станции.
Газопроводы.
Тепловые пункты.
Трансформаторные подстанции.
Газгольдеры.
Канализационные насосные станции.
Насосные станции водопровода.
Водозаборы.
Очистные сооружения.
Муниципальные карьеры.
Кладбища, предприятия и организации, предоставляющие ритуальные услуги населению за земли, используемые в соответствии с уставными требованиями.
Производственные базы предприятий жилищно-коммунального хозяйства.
Жилой фонд.

От уплаты земельного налога на 50% освобождаются:

- 1) учреждения социальной защиты населения;
- 2) многодетные семьи;
- 3) одинокие матери;
- 4) санаторно-курортные и оздоровительные учреждения независимо от форм собственности.

Перечисленные льготы устанавливаются в пределах суммы земельного налога, находящейся в распоряжении бюджета Омской области. Органы местного самоуправления имеют право устанавливать льготы по земельному налогу в виде частичного освобождения на определенный срок, отсрочки выплаты, понижения ставки земельного налога для отдельных плательщиков в пределах суммы налога, остающейся в распоряжении органа местного самоуправления.

Порядок уплаты земельного налога. Основанием для установления налога и арендной платы за землю является документ, удостоверяющий право собственности, владения или пользования (аренды) земельным участком. Земельный налог, уплачиваемый юридическими лицами, исчисляется непосредственно этими лицами.

За земельные участки под строениями, находящимися в раздельном пользовании нескольких юридических лиц или граждан, земельный налог начисляется отдельно каждому, пропорционально площади используемого строения. За земельные участки, предназначенные для обслуживания строения, находящегося в общей собственности нескольких юридических лиц или граждан, земельный налог исчисляется каждому из собственников соразмерно доле на эти строения.

Учет плательщиков и начисление налога производятся ежегодно по состоянию на 1 июня. Земельный налог с юридических лиц и граждан исчисляется начиная с месяца, следующего за месяцем предоставления земельного участка. Суммы налога уплачиваются равными долями не позднее 15 марта, 15 июня, 15 сентября и 15 ноября.

Для колхозов, совхозов, крестьянских (фермерских) хозяйств, межхозяйственных предприятий и организаций, кооперативов и других сельскохозяйственных предприятий уплата земельного налога определяется в два срока 15 сентября и 15 ноября. Органы местного самоуправления с учетом местных условий могут устанавливать другие сроки уплаты налога.

В случае неуплаты налога в установленный срок начисляется пеня в размере 0,7% от суммы недоимки за каждый день просрочки. Плательщики, своевременно не уплатившие земельный налог, уплачивают его не более чем за три предшествующих года. Пересмотр неправильно произведенного налогообложения допускается также не более чем за три предшествующих года.

Платежи за землю зачисляются на бюджетные счета соответствующих органов местного самоуправления:

- сельских органов местного самоуправления - за землю в пределах черты сельских населенных пунктов и другие земли, переданные в их ведение;
- поселковых, городских органов местного самоуправления - за земли в пределах поселковой, городской черты и другие земли, переданные в их ведение;
- районных органов местного самоуправления - за земли в границах района за исключением земель, переданных в ведение сельских, поселковых и городских органов местного самоуправления.

Порядок распределения средств земельного налога. Доля средств от земельного налога и арендной платы за сельскохозяйственные угодья, централизуемых в федеральный бюджет, устанавливается в размере 20% от суммы земельного налога и арендной платы за сельскохозяйственные угодья. Изменение этой доли производится по представлению Правительства РФ исходя из потребности в средствах на централизованно выполняемые мероприятия одновременно с утверждением федерального бюджета на предстоящий год.

На бюджетный счет Омской области централизуется часть средств, поступивших на бюджетные счета районных и городских органов местного самоуправления в порядке платы за землю (см. прилож.: табл. 4).

Доля средств от земельного налога и арендной платы за сельскохозяйственные угодья, перечисляемых районами на специальный бюджетный счет области устанавливается с учетом отчислений в федеральный бюджет. На мероприятия, централизованно выполняемые Администрацией Омской области и Комитетом по земельным ресурсам и землеустройству Омской области, перечисляются не более 10% суммы средств земельного налога административного района.

Размер, условия и сроки внесения арендной платы за землю устанавливаются договором. При аренде земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, органы исполнительной власти устанавливают базовые размеры арендной платы по видам использования земель и категориям арендаторов. Арендная плата может устанавливаться как в денежной, так и в натуральной форме. Земельный налог и арендная плата учитываются в доходах и расходах бюджетов отдельной строкой и используются на следующие цели:

- 1) финансирование мероприятий по землеустройству, ведению земельного кадастра, мониторинга, охране земель и повышение их плодородия, освоению новых земель и погашение ссуд, выданных под указанные мероприятия;
- 2) инженерное и социальное обустройство территории.

Соотношение расходов средств устанавливается при утверждении бюджета Омской области и муниципальных бюджетов на очередной год. Средства, поступающие от взимания налога и арендной платы за сельскохозяйственные угодья, расходуются только для нужд собственников, владельцев и пользователей сельскохозяйственных земель. Неиспользованные остатки средств не изымаются и направляются по целевому назначению в следующем году.

Налог на недвижимость введен в действие Налоговым кодексом РФ в 1998 году. В масштабах России налог на недвижимость будет вводиться в течение продолжительного времени и постепенно заменит 3 имущественных налога: на имущество предприятий, на землю и на имущество физических лиц. Федеральным законодательством предусмотрено зачисление основной части поступлений от налога на недвижимость в местные бюджеты и право органов местного самоуправления определять (в пределах установленных ограничений) налогооблагаемую базу, налоговые

ставки и льготы.

В перспективе объектом налогообложения должен стать единый комплекс, состоящий из земли, расположенных на ней и тесно связанных с ней сооружений. Это - объект, а базой должна станет совокупная рыночная стоимость недвижимости. Но для того, чтобы налог на недвижимость заработал, необходимы земельные кадастры, кадастры собственников имущества и эффективная система оценки недвижимости.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Раскройте задачи стимулирования рационального природопользования на основе принципа платности в Российской Федерации.
2. Поясните, почему в Омской области именно землепользование стало приоритетным в сфере природопользования.
3. Прокомментируйте решение федерального центра передать вопросы налогообложения землепользователей на местный уровень.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Занадворнов В.С., Занадворнова А.В. Экономика города: Учеб. пособие. - М.: ИЧП "Издательство Магистр", 1998.
2. Коваленко Н.Я. Экономика сельского хозяйства. С основами аграрных рынков: Курс лекций. - М.: ААИ "Тандем"; Изд-во "Экмос", 1998.
3. Управление государственной собственностью: Учебник / Под ред. В.И.Кошкина, В.М.Шупыро. - М.: ИНФРА-М, 1997.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Федеральный закон от 11.10.1991 г. № 1738-1 "О плате за землю". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Закон Омской области от 03.11.1994 г. № 011-ОЗ "О плате за землю". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области, Главы Администрации города Омска от 19.05.1992 г. № 166-п/303-п "О применении нормативов платы за природопользование на территории Омской области и г. Омска". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 6. ПРИВАТИЗАЦИЯ СОБСТВЕННОСТИ

Приватизация в рыночной экономике является ведущим механизмом макроэкономического регулирования. Среди основных задач приватизации в Российской Федерации можно выделить следующие:

- реструктуризация экономики с целью перемещения частного капитала в малорентабельные отрасли;
- финансирование инвестиционных программ и пополнение бюджета;
- сокращение расходов на содержание государственного сектора и увеличение налогооблагаемой базы;
- обслуживание государственного долга;
- повышение экономической эффективности приватизируемых объектов.

Все эти задачи решаются посредством продажи государственного и муниципального имущества. Таким образом, под **приватизацией государственного и муниципального имущества** понимается **продажа находящегося в собственности РФ, субъектов РФ или муниципальных образований имущества (объектов приватизации) физическим и юридическим лицам.**

Приоритеты в осуществлении приватизации государственного имущества в РФ,

ограничения при ее проведении, порядок продажи имущества в собственность физических и юридических лиц, а также основы приватизации муниципального имущества устанавливаются программой приватизации государственного имущества в Российской Федерации. Эта программа содержит:

- прогноз проведения приватизации государственного имущества в соответствующих отраслях экономики РФ;
- прогноз изменения платежного баланса РФ вследствие приватизации государственного имущества;
- прогноз увеличения внутренних и внешних инвестиций в экономику РФ вследствие приватизации государственного имущества;
- требования к программам приватизации субъектов РФ в области обеспечения определенных в настоящем Федеральном законе целей и способов приватизации государственного имущества;
- порядок выбора способов приватизации государственного имущества, условия закрепления акций акционерных обществ в государственной и муниципальной собственности, а также порядок принятия решений об использовании специального права на участие в управлении открытыми акционерными обществами ("золотой акции"³⁹);
- порядок оценки стоимости приватизируемого государственного имущества;
- определение льгот работникам государственных и муниципальных унитарных предприятий, преобразуемых в открытые акционерные общества, и порядок предоставления таких льгот;
- порядок и нормативы распределения денежных средств, полученных в результате приватизации федерального имущества.

Программа приватизации включает прогнозный перечень государственных унитарных предприятий, которые подлежат преобразованию в открытые акционерные общества, а также перечень открытых акционерных обществ, акции которых предполагается продать, способы и сроки их приватизации, предполагаемые ограничения, размеры подлежащих продаже пакетов акций и прогноз начальной цены акций. Государственное имущество классифицируется в программе приватизации следующим образом:

- имущество, приватизация которого запрещена;
- имущество, которое закрепляется в государственной собственности;
- имущество, которое приватизируется с запретом на участие в его приватизации иностранных физических и юридических лиц;
- имущество, которое приватизируется на основании решения Правительства РФ;
- имущество, которое приватизируется на основании решения федерального органа по управлению государственным имуществом.

В перечни включаются государственные унитарные предприятия и открытые акционерные общества, балансовая стоимость основных фондов которых на дату включения в программу приватизации превышает 5 миллионов минимальных размеров оплаты труда. Кроме того, в перечни включаются открытые акционерные общества, созданные в процессе приватизации и производящие продукцию, имеющую стратегическое значение для национальной безопасности государства. Продажа акций, не включенных в перечни открытых акционерных обществ созданных в процессе

³⁹ Золотые акции предоставляют право вето на собраниях акционеров при внесении изменений в уставы акционерного общества, их реорганизации или ликвидации, участия в других предприятиях или объединениях предприятий, передаче в залог или аренду, продаже или отчуждению имущества, остающегося в собственности государства.

приватизации и производящих продукцию, имеющую стратегическое значение для безопасности государства, не допускается. В прогнозные перечни включаются:

- открытые акционерные общества, при продаже акций которых Правительство РФ приняло решение о закреплении акций в федеральной собственности или об использовании "золотой акции";
- открытые акционерные общества, в отношении акций которых в следующем году предполагается принять решение о прекращении закреплении акций с указанием способа распоряжения: частичная или полная продажа акций, полная продажа с использованием "золотой акции";
- открытые акционерные общества, акции которых подлежат передаче в качестве вклада РФ в уставные капиталы хозяйственных обществ;
- открытые акционерные общества, акции которых могут быть отчуждены владельцам государственных ценных бумаг.

В программе приватизации содержатся данные о государственных унитарных предприятиях, приватизация которых может быть осуществлена посредством передачи государственного имущества в аренду работникам предприятий с правом его выкупа. Кроме того, там могут содержаться перечни видов государственного имущества, при приватизации которого устанавливаются льготы отдельным категориям граждан РФ.

Порядок приватизации государственного и муниципального имущества. Инициатива в проведении приватизации государственного и муниципального имущества может исходить от Правительства РФ, федерального органа по управлению государственным имуществом, соответствующих федеральных органов, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, физических или юридических лиц.

Заявки на приватизацию государственного имущества подаются в федеральный орган по управлению государственным имуществом, его территориальные органы, органы по управлению государственным имуществом субъектов РФ. Форму заявки устанавливает федеральный орган по управлению государственным имуществом.

При приватизации государственного и муниципального имущества используются следующие способы приватизации:

- продажа на аукционе, в том числе продажа акций созданных в процессе приватизации открытых акционерных обществ на специализированном аукционе;
- продажа на коммерческом конкурсе с инвестиционными и социальными условиями;
- продажа акций созданных в процессе приватизации открытых акционерных обществ их работникам;
- выкуп арендованного государственного или муниципального имущества;
- преобразование государственных и муниципальных унитарных предприятий в открытые акционерные общества, 100% акций которых находится в государственной или муниципальной собственности;
- внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы хозяйственных обществ.

Продажа предприятия как имущественного комплекса или акций созданного в процессе приватизации открытого акционерного общества, которые составляют более 50% уставного его капитала, осуществляется исключительно на коммерческом конкурсе с инвестиционными и социальными условиями. При определении способа приватизации имущества комиссия по приватизации учитывает:

- предложения, содержащиеся в заявках на приватизацию государственного или

- муниципального имущества;
- отраслевые особенности объектов приватизации и их социально-экономическое значение для территории;
- рыночную стоимость объектов приватизации.

Продажа (передача) кредиторам права собственности на государственное или муниципальное имущество в зачет внутренних и внешних долговых обязательств Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальных образований, а также обмен государственного или муниципального имущества на иное имущество (денежные средства, товары и услуги) не допускается. Продавцы имущества с учетом сложившейся конъюнктуры рынка могут принять решения об изменении начальной цены объектов приватизации. Однако начальная цена объектов приватизации не может быть снижена более чем на 10% без согласования с органами по управлению имуществом, утвердившими планы приватизации объектов.

Информация о приватизации государственного и муниципального имущества публикуется продавцами в официальных информационных бюллетенях не менее чем за 45 дней до дня осуществления продажи имущества. При приватизации муниципального имущества органы местного самоуправления могут устанавливать более короткий срок опубликования такой информации, но не менее одного месяца. Перечень сведений, подлежащих обязательному опубликованию при продаже объектов приватизации, устанавливает Правительство РФ.

При продаже акций открытого акционерного общества, созданного в процессе приватизации, обязательному включению в информационное сообщение подлежат следующие сведения:

- площадь земельного участка, на котором расположено недвижимое имущество;
- характеристики недвижимого имущества и наличие обременений⁴⁰;
- установленные ограничения на перепродажу акций;
- обязательства, в том числе перед федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ, местными бюджетами и государственными внебюджетными фондами;
- балансовый отчет;
- основная номенклатура продукции (работ, услуг);
- численность работников;
- условия продажи акций;
- ограничения на участие нерезидентов⁴¹ РФ, а также резидентов РФ, имеющих в качестве учредителей иностранных физических и юридических лиц.

В соответствии с представлением антимонопольного органа в информационное сообщение включаются сведения о доле продукции (работ, услуг) открытого акционерного общества, занимающего доминирующее положение на товарном рынке. Форму предоставления дополнительных сведений об открытом акционерном обществе и их перечень устанавливает федеральный орган по управлению государственным имуществом.

Оплата приобретаемого покупателями государственного имущества может производиться единовременно или в рассрочку. Порядок предоставления рассрочки при оплате государственного имущества устанавливается программами приватизации Российской Федерации и ее субъектов. Порядок оплаты муниципального имущества при его приватизации устанавливают органы местного самоуправления.

⁴⁰ Обременение – отягощение хозяйствующего субъекта дополнительными социальными или иными обязанностями.

⁴¹ Резидент – юридическое или физическое лицо, зарегистрированное или постоянно проживающее в стране, на которое в полной мере распространяется режим национального налогообложения и законодательного регулирования.

При приватизации не могут выступать покупателями государственные и муниципальные унитарные предприятия, казенные предприятия, государственные и муниципальные учреждения, а также иные юридические лица, в уставном капитале которых доля Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований превышает 25%. Обязанность доказывать права на приобретение государственного и муниципального имущества возлагается на покупателей. Если впоследствии будет установлено, что покупатель не имел законных прав на его покупку, сделка по приватизации признается недействительной.

Перечень документов, представляемых покупателями, и порядок их представления определяет Правительство РФ. Обязательным является представление покупателями - юридическими лицами учредительных документов и балансовых отчетов за последние три года деятельности, а также справок налоговой инспекции.

Справки налоговой инспекции представляются покупателями - юридическими лицами в случае совершения сделок купли-продажи на сумму более 10000 минимальных размеров оплаты труда и покупателями - физическими лицами в случае совершения сделок купли-продажи на сумму более 2000 минимальных размеров оплаты труда.

Полученные денежные средства распределяются в соответствии с нормативами, установленными программами приватизации Российской Федерации и ее субъектов, не облагаются налогами, являются обязательными платежами и подлежат перечислению соответственно в федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ, местные бюджеты. В случае несвоевременного перечисления денежных средств, федеральный орган исполнительной власти, в компетенции которого находятся координация деятельности по сбору налогов и органы государственной власти субъектов РФ имеют право производить списание денежных средств со счетов продавцов федерального имущества и продавцов государственного имущества субъектов РФ.

Программа формирования и развития государственной собственности в Омской области на 1998 год (проект).

Нормативы распределения доходов от приватизации областного имущества при приватизации предприятий на аукционе или по конкурсу, а также при продаже акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации:

- областной бюджет – 66%;
- федеральный бюджет – 24%;
- МГИ РФ – 1,2%;
- Комитет по управлению имуществом – 4%;
- РФФИ – 0,8%;
- Фонд имущества Омской области – 4%.

За несвоевременное перечисление денежных средств в федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ, местные бюджеты продавцы федерального имущества, продавцы государственного имущества субъектов РФ и продавцы муниципального имущества уплачивают пени за каждый день просрочки в размере $\frac{1}{300}$ процентной ставки рефинансирования Центробанка РФ.

Правительство РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления при преобразовании государственных и муниципальных унитарных предприятий в открытые акционерные общества, продаже акций открытых акционерных обществ могут принимать решения об использовании "золотой акции". При этом они назначают своих представителей в совет директоров (наблюдательный совет) и ревизионную комиссию открытого акционерного общества.

Открытое акционерное общество, в отношении которого принято решение об использовании "золотой акции", обязано уведомить о проведении общего собрания ак-

ционеров и предлагаемой повестке дня представителей Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, которые обладают правом вето при принятии общим собранием акционеров следующих решений:

- о внесении изменений и дополнений в устав открытого акционерного общества или об утверждении устава открытого акционерного общества в новой редакции;
- о реорганизации открытого акционерного общества;
- о ликвидации открытого акционерного общества, назначении ликвидационной комиссии и об утверждении промежуточного и окончательного ликвидационных балансов;
- об изменении уставного капитала открытого акционерного общества;
- о заключении крупных сделок и сделок открытого акционерного общества, в совершении которых имеется заинтересованность.

Представители Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований имеют право доступа ко всем документам открытого акционерного общества и несут ответственность за разглашение служебной и коммерческой тайны.

Одновременное закрепление в государственной или муниципальной собственности акций открытого акционерного общества и использование в отношении его специального права ("золотой акции") не допускаются. "Золотая акция" не подлежит замене на акции открытого акционерного общества. Ограничения, установленные на оборот отдельных видов государственного имущества, сохраняют свою силу при всех последующих сделках с имуществом. Федеральные нормативные правовые акты РФ, нормативные правовые акты субъектов РФ, а также решения органов местного самоуправления не могут противоречить программе приватизации.

Государственные и муниципальные унитарные предприятия могут быть преобразованы в открытые акционерные общества, 100% акций которых находится в государственной или муниципальной собственности. Подготовка к преобразованию заключается в инвентаризации имущества и проведении аудиторской проверки финансово-хозяйственной деятельности предприятий, балансовая стоимость основных фондов которых на день принятия решений о преобразовании превышает 5 миллионов минимальных размеров оплаты труда. В плане приватизации таких предприятий определяются алгоритм и сроки преобразования, величина уставного капитала открытого акционерного общества, льготы, предоставляемые его работникам, категории (типы) акций открытого акционерного общества, номинальная стоимость акций, способы и сроки их продажи.

Комиссия по приватизации рассматривает план приватизации и направляет его общему собранию работников государственного или муниципального унитарного предприятия для согласования. Если общее собрание работников предприятия в месячный срок со дня получения плана приватизации не рассмотрело его, план приватизации считается согласованным. План приватизации утверждают органы по управлению имуществом по представлению комиссии по приватизации.

В случае, если общее собрание работников государственного или муниципального унитарного предприятия не согласовало план приватизации, комиссия по приватизации обязана предложить другой вариант плана приватизации. Если же общее собрание работников предприятия повторно не согласовало план приватизации, решение о его утверждении принимают Правительство РФ, органы государственной власти субъектов РФ или представительные органы местного самоуправления.

При приватизации государственного и муниципального имущества и наличии решения общего собрания работников предприятия, приватизация может осуществляться посредством аренды предприятия коллективом с правом выкупа имущества по

рыночной стоимости. Порядок и условия приватизации работниками государственного унитарного предприятия определяет Правительство РФ.

Преобразование в открытые акционерные общества государственных и муниципальных унитарных предприятий, состоящих в Государственном реестре объединений и предприятий, занимающих доминирующее положение на товарных рынках, осуществляется по согласованию с федеральным антимонопольным органом.

При преобразовании унитарного предприятия в открытое акционерное общество, 100% акций которого находится в государственной или муниципальной собственности, предприятие до государственной регистрации не вправе совершать сделки с движимым имуществом, стоимость которого превышает 10% балансовой стоимости активов на дату последнего балансового отчета без согласования с органом по управлению имуществом.

Приватизационные конкурсы и аукционы. Порядок проведения **коммерческих конкурсов** определяет Правительство РФ. Право собственности на государственное или муниципальное имущество, которое приватизируется на коммерческом конкурсе, переходит к победителю конкурса после выполнения инвестиционных и социальных условий в отношении объекта приватизации.

Государственное или муниципальное имущество продается на коммерческом конкурсе с инвестиционными и социальными условиями в случае, если в отношении объекта приватизации его покупателю необходимо выполнить определенные инвестиционные и социальные условия. Право приобретения объекта приватизации принадлежит тому покупателю, который предложил в ходе коммерческого конкурса наиболее высокую цену за указанный объект при условии выполнения инвестиционных и социальных условий.

При продаже государственного или муниципального имущества на коммерческом конкурсе **социальные условия** могут устанавливаться, если объектом приватизации является предприятие как имущественный комплекс или если объектом приватизации являются акции открытого акционерного общества, составляющие более 50% уставного капитала. Социальные условия могут предусматривать:

- сохранение или создание определенного числа дополнительных рабочих мест;
- переподготовку или повышение квалификации работников;
- сохранение существующей системы охраны труда и здоровья работников;
- ограничение на изменение профиля деятельности объектов социально-культурного, коммунально-бытового или транспортного обслуживания населения либо на прекращение их использования;
- реализацию мероприятий по охране окружающей среды и здоровья граждан.

Эти условия должны иметь экономическое обоснование, стоимостное выражение, сроки и порядок контроля за их выполнением. Социальные условия коммерческого конкурса согласуются с федеральными органами, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, а также с работниками открытого акционерного общества, акции которого являются объектом приватизации.

При продаже государственного или муниципального имущества на коммерческом конкурсе **инвестиционные условия** могут предусматривать осуществление мероприятий по реконструкции объекта приватизации, приобретению оборудования, модернизации и расширению производства. Инвестиционные условия коммерческого конкурса также должны иметь экономическое обоснование, стоимостное выражение, сроки и порядок контроля за их выполнением. Они тоже согласуются с федеральными органами, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления.

При продаже объектов приватизации на коммерческом конкурсе в качестве инвестиционных условий может служить обязательство победителя осуществить меры тарифного и нетарифного протекционизма в отношении российских товаропроизводителей, в том числе использовать российские сырье, материалы и полуфабрикаты, если:

- их характеристики соответствуют или превосходят характеристики зарубежных аналогов,
- их цены соответствуют ценам зарубежных аналогов или ниже таких цен.

Также в качестве инвестиционного условия коммерческого конкурса может служить обязательство победителя коммерческого конкурса погасить в установленный срок задолженность перед федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ, местными бюджетами и государственными внебюджетными фондами. Все инвестиционные и социальные условия коммерческого конкурса реализуются за счет денежных средств, внесенных победителем в соответствии с договором о порядке выполнения инвестиционных и социальных условий. В случае, если объектом приватизации являются акции открытого акционерного общества, указанное общество одновременно с договором о порядке выполнения инвестиционных и социальных условий заключает с продавцом имущества договор об использовании инвестиционных средств.

Заключение договоров является обязательным для победителя коммерческого конкурса, а также для открытого акционерного общества, акции которого стали объектом приватизации. Инвестиции, осуществленные победителем коммерческого конкурса для выполнения инвестиционных и социальных условий, налогами не облагаются.

На **приватизационном аукционе** продается государственное или муниципальное имущество в случае, если его покупатели не должны выполнить какие-либо условия в отношении объектов приватизации. Порядок проведения аукциона, условия участия покупателей, порядок определения победителей аукциона, а также порядок расчетов за приобретенное государственное или муниципальное имущество регулируются положением, которое утверждает Правительство РФ.

Продажа акций созданного в процессе приватизации открытого акционерного общества может осуществляться на специализированном аукционе. Специализированный аукцион проводится в виде открытых торгов, на которых победители получают акции открытого акционерного общества по единой цене. Порядок проведения специализированного аукциона, условия участия в нем покупателей, форма подачи ими заявок на участие в специализированном аукционе, порядок определения победителей, а также порядок расчетов за приобретенные акции открытого акционерного общества устанавливаются положением, которое утверждает Правительство РФ.

При приватизации государственного или муниципального имущества между продавцом имущества и покупателем заключается договор купли-продажи в соответствии с Гражданским кодексом РФ. Обязательными условиями договора купли-продажи государственного или муниципального имущества являются:

- сведения о продавце имущества и покупателе;
- наименование объекта приватизации; место его нахождения;
- состав и стоимость государственного или муниципального имущества;
- условия аренды (пользования) земельным участком;
- количество акций открытого акционерного общества;
- их категория (тип) и стоимость;
- порядок передачи имущества в собственность покупателя;

- форма и сроки платежа за приобретенное имущество;
- обязательства покупателя по его использованию;
- инвестиционные и социальные условия приобретения имущества;
- порядок подтверждения покупателем выполнения таких условий;
- способы обеспечения инвестиционных и социальных условий, в том числе гарантии выполнения;
- порядок осуществления покупателем права владения и права пользования имуществом до момента перехода к нему права собственности.

Победитель коммерческого конкурса не вправе осуществлять голосование за реорганизацию или ликвидацию открытого акционерного общества. Открытое акционерное общество, созданное в процессе приватизации, в отношении которого не завершено выполнение инвестиционных и социальных условий, не вправе принимать решения об изменении уставного капитала, о проведении эмиссии дополнительных акций и иных конвертируемых в акции ценных бумаг.

В случае, если объектом приватизации являются акции открытого акционерного общества, победитель конкурса до перехода права собственности на акции осуществляет голосование по ним по своему усмотрению, за исключением вопросов:

- внесение изменений в учредительные документы;
- залог, сдача в аренду, отчуждение имущества, если стоимость такого имущества превышает 10% уставного капитала;
- получение кредита в размере более 10% стоимости чистых активов;
- учреждение хозяйственных обществ (товариществ);
- эмиссия ценных бумаг, не конвертируемых в акции акционерного общества;
- утверждение годового отчета, бухгалтерского баланса, счетов прибыли и убытков, а также их распределение.

Все обязательства покупателя в отношении объекта приватизации должны иметь сроки выполнения и стоимостную оценку. Право собственности на государственное или муниципальное имущество переходит соответственно от Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований к покупателям в порядке, установленном законодательством РФ и договором купли-продажи имущества.

Нарушение порядка приватизации. В случае, если приватизация государственного или муниципального имущества осуществлялась с нарушением положений нормативных правовых актов РФ и субъектов РФ, а также условий договоров купли-продажи имущества, Правительство РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, органы по управлению имуществом, продавцы имущества, покупатели, органы прокуратуры РФ вправе в судебном порядке предъявить иски (возбудить дела) о расторжении сделок приватизации и привлечении к ответственности виновных лиц.

Основанием для признания сделок приватизации государственного или муниципального имущества недействительными является:

- нарушение положений законодательства РФ, устанавливающего порядок приватизации государственного или муниципального имущества;
- неправомерное приобретение государственного или муниципального имущества;
- использование при приватизации государственного или муниципального имущества незаконных средств платежа;
- наличие сговора между продавцом имущества и покупателем, в том числе о занижении цены такого имущества;
- предоставление покупателю льгот и преимуществ перед другими покупателями и

т.д.

Договоры купли-продажи государственного или муниципального имущества, не содержащие его стоимостной оценки, признаются недействительными с момента их заключения. Осуществление приватизации государственного или муниципального имущества способами, отличными от способов, установленных законодательством РФ, не допускается, причем сделки также признаются недействительными.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Покажите роль приватизации государственной и муниципальной собственности в Российской Федерации.
2. Дайте определение понятию "золотая акция" и поясните его содержание.
3. Сравните условия и задачи проведения приватизационных конкурсов и аукционов.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Курс экономики: учебник / Под ред. Б.А.Райзберга. - М.: ИНФРА-М, 1997.
2. Муниципальный менеджмент: Учеб. пособие для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. - М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1997.
3. Управление государственной собственностью: Учебник / Под ред. В.И.Кошкина, В.М.Шупыро. - М.: ИНФРА-М, 1997.
4. Регионы России // CD-ROM – М.: Гарант-парк, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Федеральный закон от 21.07.1997 г. № 123-ФЗ "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Основные положения Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года (утв. Указом Президента РФ от 22.07.1994 г. № 1535). // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 24.05.1994 г. № 234-п "Об утверждении программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
4. Постановление Главы городского самоуправления г. Омска от 20.04.1994 г. № 243-п "О программе приватизации муниципальных предприятий в городе Омске". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 7. ДОРОЖНОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО

Транспортная инфраструктура в условиях российских расстояний приобретает поистине стратегическое значение. Все помнят слова классика про плохие российские дороги... И, действительно, отсутствие хороших автомобильных дорог значительно ограничивает возможности привлечения инвестиций в развитие территорий.

Расположение автодорог в Российской Федерации повторяет радиально-кольцевой схему железнодорожной сети: крупнейшие автомагистрали (12 дорог) лучами расходятся от Москвы к Санкт-Петербургу (Ленинградское шоссе), Риге (Рижское шоссе), Минску (Минское шоссе), Киеву (Киевское шоссе), Симферополю (Симферопольское шоссе) и т.д. Однако к востоку от Урала число автодорог резко сокращается. В настоящее время строится сквозная автодорога в широтном направлении, соединяю-

щая западные и восточные районы России.

Сеть автомобильных дорог размещена на территории Омской области очень неравномерно и зависит от населенности и степени хозяйственного освоения. На юге области через город Омск проходят дороги общегосударственного значения, связывающие областной центр с Новосибирском, Тюменью, другими городами России и Казахстана. Общая протяженность сети автомобильных дорог в области - 17087 км, из них 859 км - дороги федерального значения.

Протяженность автомобильных дорог с твердым покрытием - 1313 км. Причем протяженность автомобильных дорог общего пользования составляет около 55% от их протяженности. Дорога республиканского значения связывает Омск с центром северной части области – городом Тара.

На севере Омской области населенные пункты расположены главным образом вдоль реки Иртыш и его притоков. Соответственно сложилась и сеть местных автомобильных дорог. Окружная автомобильная дорога вокруг Омска представлена южным объездом и участком восточного обхода с мостом через Иртыш.

Основной пик строительства автомобильных дорог в Омской области пришелся на 70-е годы. Однако, ввиду недостаточности ресурсов и масштабности задач, дорожное строительство велось экстенсивно, во многом в ущерб качеству. Трудно винить за это тогдашнее руководство Омской области: на огромных расстояниях (Омская область больше многих европейских стран) целесообразнее было иметь много плохих дорог, чем мало, но хороших. Поэтому в наше время ремонт уже существующих автомобильных дорог едва ли не актуальнее строительства новых.

Дорожные фонды в Российской Федерации. На территории Российской Федерации финансирование затрат, связанных с содержанием, ремонтом, реконструкцией и строительством автомобильных дорог общего пользования, осуществляется за счет целевых внебюджетных средств (за исключением налогов, собираемых на территориях закрытых административно-территориальных образований), концентрируемых:

- в Федеральном дорожном фонде РФ;
- в территориальных дорожных фондах субъектов РФ.

Законодательной основой этой деятельности служит федеральный закон "О дорожных фондах в Российской Федерации" и нормативные акты субъектов Федерации. Закон предусматривает аккумулирование финансовых ресурсов для содержания и развития сети автомобильных дорог общего пользования (внегородских автомобильных дорог) и определяет правовые основы создания дорожных фондов, назначение и использование этих фондов, источники поступающих в них средств.

Средства Федерального дорожного фонда РФ и территориальных дорожных фондов имеют специальное назначение и не подлежат расходованию на нужды, не связанные с содержанием и развитием автомобильных дорог общего пользования. Из этого фонда могут выделяться субвенции и дотации для выравнивания уровня развития сети автомобильных дорог общего пользования, относящихся к собственности субъектов РФ.

Размер субвенций и дотаций, а также нормативы отчислений от федерального налога на пользователей автомобильных дорог ежегодно устанавливаются законом о федеральном бюджете. При этом расчет субвенций и дотаций субъектам РФ производится с учетом ставки федерального налога на пользователей автомобильных дорог.

Средства территориальных дорожных фондов направляются на финансирование содержания, ремонта, реконструкции и строительства автомобильных дорог общего пользования, относящихся к собственности субъектов РФ, а также затрат на управление дорожным хозяйством. Законодательные (представительные) органы субъектов

РФ могут разрешить использовать средства территориального дорожного фонда на ремонт, реконструкцию или строительство автомобильной дороги общего пользования, относящейся к федеральной собственности.

К **автомобильным дорогам общего пользования** относятся внегородские автомобильные дороги и сооружения на них, являющиеся собственностью Российской Федерации и субъектов РФ и обеспечивающие перевозки грузов и пассажиров между городскими и сельскими населенными пунктами.

Целевые внебюджетные средства дорожных фондов образуются за счет:

- налога на реализацию горюче-смазочных материалов;
- налога на пользователей автомобильных дорог;
- налога с владельцев транспортных средств;
- налога на приобретение автотранспортных средств (кроме приобретаемых гражданами в личное пользование легковых автомобилей);
- акцизов с продажи легковых автомобилей в личное пользование граждан.

В дорожные фонды могут направляться также средства от проведения займов, лотерей, продажи акций, штрафных санкций, добровольных взносов, а также из других источников (включая ассигнования из бюджетов Российской Федерации).

В Федеральный дорожный фонд РФ зачисляются:

- налог на реализацию горюче-смазочных материалов;
- акцизы с продажи легковых автомобилей в личное пользование граждан;
- федеральный налог на пользователей автомобильных дорог.

В территориальный дорожный фонд зачисляются:

- федеральный налог на пользователей автомобильных дорог по ставке, установленной законодательными (представительными) органами субъектов РФ;
- налог с владельцев транспортных средств;
- налог на приобретение автотранспортных средств.

Налог на реализацию горюче-смазочных материалов (автобензина, дизельного топлива, масел, сжатого и сжиженного газов) уплачивают юридические лица, независимо от форм собственности, ведомственной принадлежности и организационно-правовых форм, реализующие горюче-смазочные материалы, в том числе ввозимые на территорию Российской Федерации, в размере 25% от сумм реализации (в денежном исчислении) без налога на добавленную стоимость. При перепродаже горюче-смазочных материалов налог исчисляется по установленной ставке от размера разницы между выручкой от реализации горюче-смазочных материалов (без НДС) и стоимостью их приобретения (без НДС).

Налог на приобретение автотранспортных средств уплачивают предприятия, организации, учреждения, предприниматели, приобретающие автотранспортные средства путем купли-продажи, мены, лизинга и взносов в уставный фонд. Уплата налога производится по месту регистрации или перерегистрации автотранспортного средства. Налог на приобретение автотранспортных средств устанавливается в процентах от продажной цены (без НДС и акцизов) в следующих размерах:

- грузовые автомобили, пикапы и легковые фургоны, автобусы, специальные автомобили и легковые автомобили – 20%;
- прицепы и полуприцепы – 10%.

В случае приобретения автотранспортных средств за пределами Российской Федерации налог на приобретение автотранспортных средств исчисляется по установленным ставкам от стоимости автотранспортных средств в соответствии с таможенным законодательством РФ. Регистрация или перерегистрация автотранспортных

средств не производится без предъявления органу, осуществляющему регистрацию или перерегистрацию, квитанции или платежного поручения об уплате налога на приобретение автотранспортных средств. От уплаты налога освобождаются:

- Герои Советского Союза, Герои Российской Федерации, граждане, награжденные орденом Славы трех степеней, а также их общественные объединения (организации), использующие приобретаемые автотранспортные средства для уставной деятельности;
- граждане, приобретающие легковые автомобили в личное пользование;
- общественные объединения (организации) инвалидов, использующие приобретаемые автотранспортные средства для уставной деятельности;
- предприятия автотранспорта общего пользования по автотранспортным средствам, осуществляющим перевозки пассажиров (кроме такси);
- колхозы, совхозы, крестьянские (фермерские) хозяйства, объединения, акционерные и другие предприятия, занимающиеся производством сельскохозяйственной продукции, удельный вес доходов от реализации которой в общей сумме их доходов составляет 70% и более;
- предприятия, осуществляющие содержание автомобильных дорог общего пользования;
- иностранные и российские юридические лица, привлекаемые на период реализации целевых социально-экономических программ жилищного строительства, строительства центров профессиональной переподготовки военнослужащих и членов их семей, осуществляемых за счет займов, кредитов и безвозмездной финансовой помощи, предоставляемых международными организациями и правительствами иностранных государств, иностранными и российскими юридическими и физическими лицами;
- профессиональные аварийно-спасательные службы и аварийно-спасательные формирования;
- органы управления и подразделения Государственной противопожарной службы Министерства внутренних дел РФ.

Перечень юридических лиц, которые освобождаются от уплаты налога, определяется Правительством РФ. Полное освобождение отдельных категорий граждан, предприятий, организаций и учреждений от уплаты налога или понижение его размера осуществляется законами субъектов РФ. Сумма налоговых платежей включается предприятиями, учреждениями, объединениями и организациями в состав затрат по производству и реализации продукции (работ, услуг).

В Омской области ставка налога на приобретение транспортных средств снижается на 100% на период фактической (с учетом предоставляемых льгот) окупаемости инвестиционного проекта (но не превышающий срок окупаемости, предусмотренный инвестиционным проектом перед началом инвестиций). Ставка налога на приобретение транспортных средств снижается на 50% в течение 2 лет после завершения периода фактической (с учетом предоставляемых льгот) окупаемости инвестиционного проекта.

Территориальный дорожный фонд Омской области. На территории Омской области финансирование затрат, связанных с содержанием, ремонтом, реконструкцией и строительством автомобильных дорог, являющихся областной собственностью, осуществляется за счет целевых внебюджетных средств, концентрируемых в территориальном дорожном фонде. Функции органа управления дорожным комплексом на территории области осуществляет государственное предприятие "Омскавтодор".

Законодательное Собрание Омской области вправе разрешить использовать средства территориального дорожного фонда на ремонт, реконструкцию и строительство автомобильных дорог общего пользования, относящихся к федеральной и муниципальной собственности.

Доходная часть территориального дорожного фонда формируется в соответствии за счет:

- а) налога на пользователей автомобильных дорог;
- б) налога с владельцев транспортных средств;
- в) налога на приобретение транспортных средств;
- г) недоимок и штрафов, взысканных за неуплату указанных налогов;
- д) сборов за проезд по автомобильным дорогам в случае и порядке, установленных федеральными органами государственной власти либо Законодательным Собранием Омской области;
- е) займов, лотерей и продажи акций;
- ж) добровольных пожертвований;
- з) средств из других источников (ассигнования из Федерального дорожного фонда в виде дотаций, субвенций).

Налог на пользователей автомобильных дорог уплачивают юридические лица, включая созданные на территории области предприятия с иностранными инвестициями, международные объединения и организации, осуществляющие предпринимательскую деятельность через постоянные представительства, иностранные юридические лица, филиалы и иные аналогичные подразделения предприятий, организаций, имеющие отдельный баланс и расчетный счет. Налог исчисляется отдельно по каждому виду деятельности, исходя из установленных ставок. Ставки налога устанавливаются Законодательным Собранием Омской области.

Ставки налога на пользователей автомобильных дорог устанавливаются в размере 2,6% выручки от реализации продукции, работ и услуг и 3,75% от разницы между продажной и покупной ценами товаров, реализованных в результате заготовительной, снабженческо-сбытовой и торговой деятельности. Для предприятий, в состав которых входят структурные подразделения, расположенные в других субъектах РФ, в случае централизации уплаты налогов в территориальный дорожный фонд Омской области ставка налога устанавливается в размере 2% от суммы реализации продукции, выполняемых работ и предоставляемых услуг. В случае снижения общей суммы налога по сравнению с 1995 (базовым) годом действует ставка в 2,6%.

Ставка налога на пользователей автомобильных дорог снижается на 100% в части, подлежащей зачислению в бюджет территориального дорожного фонда, на период фактической (с учетом предоставляемых льгот) окупаемости инвестиционного проекта (но не превышающий срок окупаемости, предусмотренный проектом). Ставка налога на пользователей автомобильных дорог снижается на 50% в части, подлежащей зачислению в бюджет территориального дорожного фонда, в течение 2 лет после завершения периода фактической (с учетом предоставляемых льгот) окупаемости инвестиционного проекта.

Ставки налога на пользователей автомобильных дорог устанавливаются в размере 1,9% от выручки, полученной от реализации продукции, работ и услуг и 2,5% от разницы между продажной и покупной ценами товаров, реализованных в результате заготовительной, снабженческо-сбытовой и торговой деятельности:

- а) для организаций бытового обслуживания на селе с объемом товарооборота и бытовых услуг по основной деятельности не менее 70%;
- б) для бюджетных организаций, финансирование которых осуществляется из фе-

дерального, областного и местных бюджетов;

в) для организаций жилищно-коммунального хозяйства, дотируемых из областного или из местного бюджетов;

г) для общественных объединений инвалидов и ветеранов и их предприятий при условии, что работающие инвалиды составляют не менее 50%, либо инвалиды и пенсионеры - не менее 70% от общего числа работников, а также если суммарная заработная плата этих категорий работников составляет не менее 50% общего фонда заработной платы;

д) для организаций, выполняющих региональный заказ по прямым договорам с Администрацией области на поставку, производство и реализацию продукции - на объем выполненного заказа и срок действия договора;

е) для редакций газет, дотируемых из областного бюджета и бюджетов муниципальных образований;

ж) для организаций автотранспорта общего пользования по транспортным средствам, осуществляющим перевозки пассажиров (кроме такси) и дотируемым из бюджетов всех уровней;

з) для предприятий городского пассажирского транспорта.

От уплаты налога в территориальный дорожный фонд освобождаются:

а) колхозы, совхозы, крестьянские (фермерские) хозяйства, объединения, акционерные и другие предприятия, занимающиеся производством сельскохозяйственной продукции, удельный вес доходов от реализации которой по результатам работы за прошедший год в общей сумме их доходов составляет 70% и более;

б) предприятия, осуществляющие содержание автомобильных дорог общего пользования;

в) подразделения ФАПСИ при Президенте РФ;

г) иностранные и российские юридические лица, привлекаемые на период реализации целевых социально-экономических программ жилищного строительства, строительства центров профессиональной переподготовки военнослужащих и членов их семей, осуществляемых за счет займов, кредитов и безвозмездной финансовой помощи, предоставляемых международными организациями и правительствами иностранных государств, иностранными и российскими юридическими и физическими лицами;

д) профессиональные аварийно-спасательные службы и формирования;

е) органы управления и подразделения Государственной противопожарной службы МВД России;

ж) организации Омского отделения Западно-Сибирской железной дороги при условии направления высвободившихся средств на компенсацию убытков от перевозки пассажиров в пригородном направлении.

Налог с владельцев транспортных средств. Налог с владельцев транспортных средств ежегодно уплачивают предприятия, учреждения и организации, граждане Российской Федерации, лица без гражданства, иностранные граждане, имеющие транспортные средства и другие самоходные машины и механизмы на пневмоходу (с каждой лошадиной силы мощности двигателя):

<i>Наименование объектов обложения</i>	<i>Размер годового налога в % от минимальной оплаты труда</i>
<i>Автомобили легковые с мощностью двигателя до 100 л.с. (до 73,55 кВт) включительно</i>	<i>1 руб. 00 коп.</i>
<i>свыше 100 л.с. (свыше 73,55 кВт)</i>	<i>4 руб. 00 коп.</i>
<i>Мотоциклы и моторолеры</i>	<i>60 коп.</i>

Автобусы	6 руб. 00 коп.
Грузовые автомобили и тракторы с мощностью двигателя до 100 л.с. (до 73,55 кВт) включительно	6 руб. 00 коп.
свыше 100 до 150 л.с. (свыше 73,55 до 110,33 кВт)	12 руб. 00 коп.
свыше 150 до 200 л.с. (свыше 110,33 до 147,1 кВт)	15 руб. 00 коп.
свыше 200 до 250 л.с. (свыше 147,1 до 183,9 кВт)	15 руб. 50 коп.
свыше 250 л.с. (свыше 183,9 кВт)	20 руб. 00 коп.
Другие самоходные машины и механизмы на пневмоходу (кроме зерноуборочных и других специальных сельскохозяйственных комбайнов)	6 руб. 00 коп.

Ставка налога с владельцев транспортных средств снижается на 100% на период фактической (с учетом предоставляемых льгот) окупаемости инвестиционного проекта (но не превышающий срок окупаемости). Ставка налога с владельцев транспортных средств снижается на 50% в течение 2 лет после завершения периода фактической (с учетом предоставляемых льгот) окупаемости инвестиционного проекта. От уплаты налога освобождаются:

- а) категории граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие Чернобыльской катастрофы, воины-интернационалисты, жители блокадного Ленинграда;
- б) инвалиды всех категорий, имеющие мотоколяски и автомобили;
- в) для общественных объединений инвалидов и ветеранов и их предприятий при условии, что работающие инвалиды составляют не менее 50%, либо инвалиды и пенсионеры - не менее 70% от общего числа работников, а также если суммарная заработная плата указанных категорий работников составляет не менее 50% общего фонда заработной платы;
- г) многодетные семьи, имеющие трех и более детей в возрасте до 18 лет;
- д) участники Великой Отечественной войны и приравненные к ним лица;
- е) организации бытового обслуживания на селе с объемом товарооборота и бытовых услуг по основной деятельности не менее 70%;
- ж) бюджетные учреждения, финансирование которых осуществляется из федерального, областного или местных бюджетов;
- з) колхозы, совхозы, крестьянские (фермерские) хозяйства, объединения, акционерные и другие предприятия, занимающиеся производством сельскохозяйственной продукции, удельный вес доходов от реализации которой в общей сумме их доходов составляет 70 и более%;
- и) организации жилищно-коммунального хозяйства, дотируемые из областного и местного бюджетов;
- к) профессиональные аварийно-спасательные службы и формирования;
- л) предприятия автотранспорта общего пользования по транспортным средствам, осуществляющим перевозки пассажиров (кроме такси);
- м) предприятия, осуществляющие содержание автомобильных дорог общего пользования;
- н) Герои Советского Союза, Герои Российской Федерации, кавалеры орденом Славы трех степеней, а также их общественные объединения (организации), использующие приобретаемые автотранспортные средства для выполнения своей уставной деятельности;
- о) органы прокуратуры, подразделения УВД, ФСБ, ФАПСИ при Президенте РФ, государственной налоговой инспекции и УФСНП;
- п) сотрудники органов внутренних дел, федеральной службы безопасности, Федерального Агентства правительственной связи и информации и лица, уволенные из этих органов на пенсию по возрасту и выслуге лет, детские, молодежные общественные объединения и их предприятия, созданные для осуществления задач, опре-

деленных их Уставами (Положениями);

р) органы управления и подразделения Государственной противопожарной службы;

с) иностранные и российские юридические лица, привлекаемые на период реализации целевых социально-экономических программ жилищного строительства, строительства центров профессиональной переподготовки военнослужащих и членов их семей, осуществляемых за счет займов, кредитов и безвозмездной финансовой помощи, предоставляемых международными организациями и правительствами иностранных государств, иностранными и российскими юридическими и физическими лицами;

т) предприятия городского пассажирского транспорта (согласно перечню⁴²).

Дополнительные источники формирования дорожного фонда. Проведение займов, лотерей и продажа акций для получения дополнительных средств на строительство автомобильных дорог, являющихся областной собственностью, организуется и проводится в порядке, устанавливаемом Главой Администрации (Губернатором) Омской области.

Поступившие добровольные пожертвования в территориальный дорожный фонд от юридических и физических лиц используются в порядке, предусмотренном законодательством Омской области. Целевые добровольные взносы используются по желанию их вкладчиков, если это не противоречит законодательству Омской области. В случае противоречия сумма взноса направляется по желанию вкладчика в какой-либо иной фонд.

Суммы дотаций и субвенций из федерального бюджета ежегодно по представлению Правительства РФ утверждаются Государственной Думой РФ в составе годового бюджета федерального дорожного фонда. Ассигнования из областного бюджета территориальному дорожному фонду Омской области могут выделяться Законодательным Собранием Омской области по представлению Главы Администрации (Губернатора) Омской области при утверждении областного бюджета и бюджета территориального дорожного фонда на соответствующий год.

Учет и контроль за внесением налогов в территориальный дорожный фонд осуществляется органами Государственной налоговой службы по Омской области. Плательщики налогов в Фонд могут проводить взаимозачет по налогам Фонда натуральным возмещением путем проведения работ, выпуска продукции или оказания услуг. Контроль за использованием средств Фонда осуществляет правление Фонда и Администрации Омской области. Контроль за целевым исполнением статей бюджета Фонда осуществляется Законодательным Собранием Омской области.

Расходы территориального дорожного фонда Омской области осуществляются по следующим направлениям:

- содержание и ремонт действующей сети автомобильных дорог;
- приобретение дорожно-эксплуатационной техники и другого имущества, необходимого для функционирования и содержания дорог, являющихся собственностью области;
- реконструкция и строительство автомобильных дорог, являющихся областной и муниципальной собственностью;
- реконструкция и строительство федеральных дорог и сооружений и суммы субвенций из федерального дорожного фонда на их осуществление;
- обеспечение безопасности дорожного движения;

⁴² Перечень таких юридических лиц определяется Правительством РФ.

- территориальные расходы по управлению дорожным хозяйством, включая содержание аппарата управления и его структурных подразделений;
- развитие производственно-бытовой базы дорожных организаций, приобретение дорожно-эксплуатационной техники, безвозмездно передаваемой структурным подразделениям.

Финансирование содержания и ремонта автомобильных дорог, впервые включенных в перечень дорог, являющихся областной собственностью, осуществляется за счет средств территориального дорожного фонда с момента включения их в этот перечень, а реконструкция и строительство – после уточнения (по переходящим объектам) или утверждения (по вновь утверждаемым объектам) документов на эти виды капитального строительства.

Направления расходования средств территориального дорожного фонда:

- надзор за состоянием автомобильных дорог, являющихся областной собственностью, и сооружений на них, включая контроль, техническое обследование, испытание, паспортизацию;
- разработка долгосрочных программ, перспективных и годовых прогнозов технического состояния, планов содержания и развития автомобильных дорог;
- выполнение работ по содержанию, ремонту, реконструкции и строительству автомобильных дорог, являющихся собственностью области, и сооружений на них;
- контроль за поступлением налогов в территориальный дорожный фонд;
- анализ и предотвращение дорожно-транспортных происшествий, в том числе связанных с неудовлетворительными дорожными условиями;
- разработка мер по повышению пропускной способности автомобильных дорог и сооружений на них, охране окружающей среды, особо охраняемых историко-культурных и природных территорий, через которые проходят автомобильные дороги;
- учет и прогнозирование интенсивности движения и его состава;
- надзор за соблюдением правил эксплуатации автомобильных дорог и сооружений на них;
- научно-исследовательские, опытно-конструкторские и внедренческие работы;
- подготовка и переподготовка кадров дорожного хозяйства.

Выделение средств на финансирование научно-исследовательских, опытно-конструкторских и внедренческих работ, вновь начинаемых строительством дорог и сооружений на них, проектирование этих объектов, а также заключение контрактов на содержание автомобильных дорог и сооружений на них осуществляется только на конкурсной основе. Выполнение работ по содержанию, ремонту, реконструкции и строительству дорог всех форм собственности выполняется на конкурсной основе специализированными организациями, имеющими лицензию на право выполнения работ.

Строительство, реконструкция федеральных дорог, порученные государственному органу управления дорожным хозяйством Омской области в рамках полученных субвенций из федерального дорожного фонда, осуществляются только на конкурсной основе - либо непосредственно этим органом, либо специализированной организацией, принимающей на себя выполнение работ по контракту с государственным органом управления дорожным хозяйством. Средства, неиспользованные в результате экономии расходов по годовому бюджету, остаются в распоряжении территориального дорожного фонда и используются для финансирования работ в последующие периоды.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Охарактеризуйте роль автомобильных дорог в реформировании экономики Российской Федерации.
2. Выделите налоги, поступающие в территориальный и федеральный дорожные фонды.
3. Поясните, как осуществляется управление дорожным хозяйством в Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Баранова Л.Г., Врублевская О.В., Косарева Т.Е., Юринова Л.А. Бюджетный процесс в Российской Федерации. - М.: Перспектива; ИНФРА-М, 1998.
2. Брызгалов А.В., Берник В.Р., Головкин А.Н., Демешева Е.В. Налоговый учет. Анализ взаимодействия и противоречий налогообложения и бухгалтерского учета. - М.: Аналитика-Пресс, 1997.
3. Гребцова В.Е. Экономическая и социальная география России: основы теории и практики: Учеб. пособие для вузов. - Ростов-на-Дону: Феникс, 1997.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Федеральный закон от 18.10.1991 г. № 1759-1 "О дорожных фондах в Российской Федерации". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Закон Омской области от 23.07.1996 г. № 068-ОЗ "О территориальном дорожном фонде". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 03.08.1998 г. № 307-п "О взимании платы с владельцев или пользователей автомобильного транспорта, перевозящего тяжеловесные грузы, при проезде по автомобильным дорогам общего пользования Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

Глава VI. Экономическая инфраструктура Омской области

§ 1. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ

Межрегиональные отношения в сфере экономики, культуры и науки существуют столько же, сколько существует административно-территориальное деление государства. Иначе говоря, в процессе государственных отношений всегда имеют место и межрегиональные связи. Формы этих связей видоизменялись в зависимости от форм и методов управления государством. До 1990 года межрегиональные связи строились на основе кооперированных поставок, обмена продукцией и технологиями при полном централизованном планировании взаимоотношений. И надо сказать, что в условиях военного времени и послевоенного становления разрушенного народного хозяйства это себя оправдало и дало ощутимые результаты.

Как результат, в конце 60-х и начале 70-х годов наша страна по темпам роста объема валовой продукции, национального дохода и производительности труда опережала практически все развитые страны мира. В середине 80-х годов обострился вопрос о дальнейшем пути развития государства, что, в конце концов, привело к распаду могущественного государства, потере внешних рынков сбыта, развалу межрегиональных связей и обвальному ухудшению жизни основной части населения.

Еще до официального роспуска СССР многие руководители регионов интуитивно почувствовали грозящую опасность для экономики. Вот почему в 1989-90 гг. по инициативе регионов начали проводиться консультации, совещания и встречи на уровне местных властей, региональных экономистов, ученых и руководителей предприятий. Это было вызвано постепенным смещением центра тяжести экономической и политической реформы на региональный уровень.

Практически одновременно в России стали объединяться регионы для смягчения негативного влияния экономического кризиса, снижения социальной напряженности, усиления межрегиональной интеграции и создания своеобразного буфера в отношениях с федеральным центром. Современная экономическая политика межрегиональных ассоциаций и органов местного самоуправления отличается от политики регионов лишь полномочиями и возможностями. Межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия объединяют усилия субъектов Федерации отдельных регионов (как правило, одного-двух крупных экономических районов) с целью вывода их экономики из кризиса, адаптации к новым социально-экономическим условиям.

Межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия

В настоящее время в России действуют восемь межрегиональных ассоциаций:

- 1) "Северо-Запад" (г. Санкт-Петербург, Архангельская, Вологодская, Калининградская, Мурманская, Новгородская, Псковская области, республики Карелия и Коми, Ненецкий АО);
- 2) ассоциация областей Центральной России (г. Москва, Брянская, Владимирская, Ивановская, Калужская, Калининградская, Костромская, Московская, Рязанская, Смоленская, Тверская, Тульская, Ярославская области);
- 3) "Черноземье" (Белгородская, Воронежская, Курская, Липецкая, Орловская, Тамбовская области);
- 4) "Большая Волга" (Астраханская, Волгоградская, Кировская, Нижегородская, Пензенская, Самарская, Саратовская, Ульяновская области, республики Калмыкия и Татарстан);
- 5) ассоциация регионов Северного Кавказа (Краснодарский и Ставропольский края, Ростовская область, республики Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкессия, Северная Осетия);
- 6) "Большой Урал" (Курганская, Оренбургская, Пермская, Свердловская, Тюменская*, Челябинская области, республики Башкортостан и Удмуртия, Коми-Пермяцкий АО)

7) "Сибирское Соглашение" (Алтайский и Красноярский края, Иркутская, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская, Тюменская, Читинская области, республики Алтай, Бурятия*, Тува, Агинский Бурятский, Таймырский, Усть-Ордынский Бурятский, Ханты-Мансийский, Эвенкийский, Ямало-Ненецкий АО)

8) ассоциация регионов Дальнего Востока и Забайкалья (Приморский и Хабаровский края, Амурская, Камчатская, Магаданская, Сахалинская, Читинская* области, республики Бурятия*, Саха (Якутия), Еврейская АО, Чукотский и Корякский АО)

* входят одновременно в состав 2-х ассоциаций

Наибольшую активность в своих регионах проявляют "Сибирское Соглашение", "Черноземье", ассоциация регионов Дальнего Востока и Забайкалья, "Большая Волга". Ассоциации хорошо представляют специфику территорий и их потребности в инвестициях, что дает возможность искать и находить свободные средства как внутри региона, так и за его пределами. Во многих случаях ассоциации более эффективно, чем отдельные субъекты Федерации, лоббируют интересы регионов на федеральном уровне. Так, во многом благодаря деятельности ассоциаций приняты федеральные программы развития Центральной России, Дальнего Востока и Забайкалья.

Огромное значение играют межрегиональные ассоциации и в процессе привлечения крупных внешних инвестиций. Для инвестора, вкладывающего капитал в региональную экономическую инфраструктуру, ассоциации представляют интерес по двум основным причинам:

Участники ассоциаций нередко мобилизуют финансовые ресурсы для поддержки приоритетных программ развития территорий. Инвестор может рассчитывать на дополнительное финансирование со стороны участников ассоциации, если ему удастся убедить их в быстрой окупаемости проекта и его перспективности для региона. Приоритеты региональных властей: сокращение расходов, увеличение доходов бюджетов и развитие местной инфраструктуры. Особенно важно это для проектов межрегионального значения.

В руководство ассоциации входят, как правило, высшие должностные лица исполнительной и представительной власти регионов-участников (главы администраций и т.п.). Контакты с руководством, поддержка проекта местной администрацией могут сыграть положительную роль на различных стадиях осуществления инвестиционных проектов, даже если ассоциация не будет принимать непосредственного участия в них.

Сегодня наиболее крупные инвестиции в экономическое развитие российских регионов поступают через региональные фонды Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) и Международного банка реконструкции и развития (МБРР). Эти фонды представляют интересы и осуществляют вложение средств на территории конкретных регионов, одновременно осуществляя контроль за их использованием и своевременным возвратом. Деятельность таких фондов невозможна вне тесного взаимодействия с региональными и внерегиональными властями.

Региональные фонды венчурного⁴³ капитала на территории России

Местоположение	Зона деятельности	Инвестор	Управляющая компания
Смоленск	Смоленская область	Европейский Союз	Siparex
Екатеринбург	Челябинская, Пермская и Свердловская области	Европейский Союз	Fleming Investments Ltd.
Санкт-Петербург	Санкт-Петербург и Ленинградская область	Германия	CPC Capital Partners Consulting GmbH
Хабаровск	Восточная Сибирь и Дальний Восток	Япония	Daiwa Institute of Research

⁴³ Венчурный – т.е. рискованный

Волгоград	Самарская, Саратовская и Волгоградская области	США	George Anson (Partner), Rathleen Bacon (associate), Hancjck International Private Equity Ltd.
Черноземье	Белгородская, Курская, Липецкая, Тамбовская и Воронежская области	Европейский Союз	Нет данных
Владимир	Владимирская, Ивановская и Ярославская области	Германия	Deutsche Handelsbank
Северо-Запад	Карелия, Архангельская и Мурманская области	Финляндия, Норвегия, Швеция	Нет данных
Юг	Краснодарский и Ставропольский края, Ростовская область	Франция	Siperex
Западный регион	Новгородская, Псковская и Тверская области	Италия	"Софина" и "Ипритек"
Западная Сибирь	Алтайский край. Новосибирская и Кемеровская области	Европейский Союз	Нет данных

Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

Межрегиональная ассоциация "Сибирское соглашение" (МАСС). Распад межреспубликанских связей и резкое снижение централизации управления экономикой потребовали поиска путей региональной интеграции сибирских территорий. Поэтому в ноябре 1990 года в г. Кемерово руководители ряда сибирских территорий пришли к выводу, что пора создать некое объединение, координирующее усилия региональных властей с целью более эффективного использования природного и промышленного потенциала Сибири и решения социальных вопросов.

В течение первых месяцев существования к группе энтузиастов межрегиональной ассоциации "Сибирское соглашение" присоединились несколько сибирских регионов. В июле 1992 года в г. Улан-Удэ на очередном Совете были приняты уставные документы, а в январе 1993 года ассоциация была зарегистрирована в Министерстве юстиции России, получив первой из региональных экономических объединений государственный статус.

Причем, если вначале деятельность ассоциации носила заявочный характер, т.е. рассматривались вопросы, вносимые по инициативе отдельных территорий, то в настоящее время уже отработан четкий механизм рассмотрения вопросов, их принятия и реализации. Формирование Координационных советов по отдельным направлениям помогло систематизировать работу, расширить сферу деятельности ассоциации и придать этой работе прикладной характер.

Если вначале вырабатывались подходы и рекомендации, то затем они стали воплощаться в реальных делах. Создание производственных межрегиональных структур (корпорация "Агросиб", компания "Сибфарм"), формирование сибирских программ ("Продовольственный рынок", "Сибирский лен", "Сибирский торф", "Здоровье населения Сибири", "Материнство и детство", "Культура Сибири" и т.д.), проведение конференций, семинаров, выставок, спортивных и культурных мероприятий - вот лишь небольшой перечень работы МА "Сибирское соглашение" по поручению территорий.

В настоящее время работа ассоциации включает создание программ и структур не только внутри межрегиональных организаций, но и между ними. Это прямой выход на новые формы сотрудничества, как со странами СНГ, так и дальним зарубежьем. Примером тому служит программа "СибВПКнефтегаз-2000", международные выставки, в т.ч. "Выставка военной техники и вооружений" и разработанный проект

Федеральной целевой программы социально-экономического развития Сибири до 2005 года - ФЦП "Сибирь".

По инициативе Омской области предложено преобразовать МА "Сибирское соглашение" в "Сибирское экономическое сообщество". Уральская ассоциация также ведет работу по преобразованию в Уральский экономический Союз. Для осуществления деятельности создаются Совет, Межпарламентское Собрание и Исполнительный комитет.

В рамках ФЦП "Сибирь" продолжается работа по формированию долгосрочных межрегиональных отраслевых программ - таких, например, как "Транспорт Сибири" и др. И, в том числе, программа реконструкции Транссиба, которая станет общегосударственной программой и будет реализовываться совместно с ассоциациями "Дальний Восток" и "Большой Урал".

Опыт работы по созданию концепции "Здоровье населения Сибири", программы "Материнство и детство", программы "Культура Сибири" подсказал выход на новую программу под условным названием "Семья". Продолжаются межрегиональные связи и на уровне ассоциаций. Формы такого сотрудничества включают :

- совместные межрегиональные совещания и конференции;
- участие в работе заседаний Советов других ассоциаций;
- разработка межрегиональных программ;
- создание финансово-промышленных групп, корпораций, компаний и организаций;
- обмен информацией по рассматриваемым проблемам и т.д.

Продолжают укрепляться связи с федеральными органами государственной власти. В настоящее время ни один документ, касающийся социально-экономического развития регионов не принимается без участия межрегиональных ассоциаций. Основные задачи такого взаимодействия подразумевают:

- согласование позиций при осуществлении федеральным центром региональной политики;
- объединение усилий по оптимальному разграничению предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами;
- осуществление совместных мер по обеспечению принципа равноправия субъектов РФ между собой и в отношениях с федеральными органами власти с учетом особенностей территорий;
- участие в нормотворческой деятельности федеральных органов государственной власти;
- развитие вертикальной инфраструктуры и укрепление правовых основ деятельности местного самоуправления.

Однако интеграционные процессы происходят не только на уровне субъектов Федерации, но и на уровне городов, органов местного самоуправления и даже отдельных предприятий. Все эти объединения представляют интересы своих членов и решают свои специфические задачи.

Если говорить о межрегиональных ассоциациях, объединяющих органы местного (прежде всего городского) самоуправления, играющих заметную роль на территории Западной Сибири и Омской области, то следует упомянуть Союз Российских городов (СРГ) и Ассоциацию Сибирских и Дальневосточных городов (АСДГ).

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

Статья 10. Ассоциации и союзы муниципальных образований

Муниципальные образования в целях координации своей деятельности, более эффективного осуществления своих прав и интересов вправе создавать объединения в форме ас-

социаций или союзов, подлежащие регистрации в порядке, установленном для некоммерческих организаций.

Ассоциациям и союзам муниципальных образований не могут передаваться полномочия органов местного самоуправления.

Союз Российских городов является Всероссийским объединением городов и их ассоциаций (союзов), образованный городами-центрами субъектов РФ. Членство в Союзе Российских городов - добровольное. Решение о приеме в члены СРГ принимается Правлением на основании решений глав администраций или выборных органов местного самоуправления соответствующего города, а для ассоциаций городов - решения его высшего органа о вступлении в СРГ при уплате вступительного взноса и утверждается Собранием. Союз Российских городов представляет интересы городов и их руководящих органов:

- в федеральных органах законодательной и исполнительной власти;
- в органах власти субъектов РФ;
- в международных организациях и органах.

В процессе своей деятельности СРГ решает следующие задачи:

- способствует формированию законодательной и нормативной базы деятельности органов местного самоуправления на федеральном уровне, уровнях субъектов РФ и местного самоуправления;
- координирует деятельность органов местного самоуправления по внедрению эффективных форм управления местными сообществами;
- содействует развитию связей между промышленными предприятиями и сельскохозяйственными производителями;
- организует совместные действия городов по обеспечению населения промышленными и продовольственными товарами;
- разрабатывает единые подходы городов в антимонопольной, налоговой политике и ценообразовании в пределах полномочий органов местного самоуправления;
- разрабатывает программы, препятствующие снижению уровня жизни населения в условиях роста цен на продовольственные и промышленные товары широкого спроса.

Для достижения своих уставных целей и задач Союз Российских городов может осуществлять следующую деятельность:

- создавать производственные, банковские, коммерческие, научные, проектные, технические, учебные, культурные, спортивные, рекламные и иные предприятия, организации и учреждения;
- приобретать, отчуждать, брать и сдавать в наем основные фонды и денежные средства;
- производить отчисления от прибыли в фонд развития СРГ.

При реализации этой деятельности Союз Российских городов и созданные им организации и предприятия могут освобождаются от уплаты прямых налогов, сборов и таможенных пошлин в части поступающей в местные бюджеты за исключением платежей за коммунальные услуги. Доходная часть по формированию имущества СРГ в части распределения прибыли от научно-производственной, коммерческой и иной деятельности организацией определяется решением Правления. Средства СРГ образуются за счет следующих источников:

- вступительных и ежегодных взносов членов СРГ;
- взносов членов СРГ на реализацию целевых программ и мероприятий;
- поступлений средств от организаций и физических лиц;
- доходов от финансово-хозяйственной деятельности;

- доходов от мероприятий, проводимых СРГ и др.

Руководящими органами Союза Российских городов являются: Собрание, Правление, Президент и его заместители (вице-президенты), Дирекция. Контрольным органом является Ревизионная комиссия. Собрание является высшим органом управления СРГ, собирается не реже двух раз в год. Решения Собрания вступают в силу на территории городов-членов СРГ после одобрения их администрацией и выборным органом местного самоуправления соответствующих городов. Решения Собрания принимаются голосованием, при котором соблюдается квота 1 город - 1 голос, 1 ассоциация или союз городов - 1 голос. К исключительной компетенции Собрания относятся:

- утверждение Устава СРГ, внесение в него изменений и дополнений;
- определение приоритетных направлений деятельности СРГ, принципов формирования и использования его имущества;
- избрание Правления, утверждение Президента, его заместителей (вице-президентов) и Генерального директора, определение срока полномочий избираемых органов;
- образование ревизионной комиссии для проверки деятельности Правления и Дирекции;
- утверждение новых членов Союза Российских городов.

Правление является распорядительным органом в период между заседаниями Собрания Союза Российских городов. Правление состоит из представителей членов Союза Российских городов, Президента, его заместителей (вице-президентов) и Генерального директора. Президент Союза Российских городов⁴⁴ организует деятельность Правления и руководит деятельностью Дирекции, он имеет право представлять Союз Российских городов во взаимоотношениях с любыми организациями. К компетенции Правления СРГ относятся:

- утверждение годового отчета и годового бухгалтерского баланса;
- создание филиалов и открытие представительств СРГ;
- рассмотрение предложений по дополнительному финансированию конкретных программ, проектов и т.п.;
- подготовка вопросов для обсуждения на очередном заседании Собрания СРГ.

Правление собирается не реже одного раза в три месяца. В период между его заседаниями Президент принимает решения по всем вопросам компетенции Правления с последующим утверждением на очередном заседании Правления. Для осуществления практической деятельности Союза Российских городов создается Дирекция, возглавляемая Генеральным директором и подотчетная Правлению и Президенту СРГ.

Ассоциация Сибирских и Дальневосточных городов (АСДГ) – добровольная межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия городов Сибири и Дальнего Востока. Главными целями АСДГ является содействие органам городского самоуправления в социально-экономическом развитии городов-членов ассоциации, а также защита их прав и интересов в различных органах государственной власти и управления:

- подготовка совместных предложений федеральным органам и субъектам Федерации по проектам законов и иных нормативных актов, затрагивающих интересы городского самоуправления;
- участие в реализации федеральных и межрегиональных программ и проектов государственной поддержки местного самоуправления;

⁴⁴ В настоящее время Президентом СРГ является Глава городского самоуправления (Мэр) г. Омска В.П.Рошупкин.

- информационное обеспечение городов, создание информационных фондов общего пользования для организации городского самоуправления.

Представительство городов-членов АСДГ осуществляется органами местного самоуправления городов в лице их руководителей. По состоянию на 01.01.1997 г. членами АСДГ являлись 79 городов Сибири и Дальнего Востока. Членами АСДГ могут быть любые города Сибири и Дальнего Востока, а также их ассоциации, признающие Устав ассоциации и своевременно уплачивающие членские взносы. В процессе своей деятельности АСДГ решает следующие задачи социально-экономического развития городов:

- координация усилий в поисках путей улучшения экономической и социальной обстановки в городах;
- внедрение прогрессивных технологий, оборудования и методов организации труда в системах жизнеобеспечения городов и различных сферах городского хозяйства;
- организация совместных действий городов по обеспечению населения продовольственными и промышленными товарами;
- выработка единых подходов городов в антимонопольной, налоговой политике, ценообразованию в пределах полномочий органов местного самоуправления;
- совместная межрегиональная, внешнеэкономическая и внешнеторговая деятельность городов;
- содействие развитию городских инфраструктур транспорта и связи;
- реализация программ охраны окружающей среды в городах-членах АСДГ, внедрение экологически чистых и безотходных технологий;
- проведение совместных культурных и спортивных мероприятий;
- организация взаимопомощи городов при чрезвычайных ситуациях.

В сфере организации самоуправления и защиты интересов городов АСДГ решает следующие задачи:

- выработка наилучших форм реализации действующего законодательства РФ по вопросам, затрагивающим интересы городов;
- обмен опытом внедрения эффективных методов управления городским хозяйством, проектами решений органов самоуправления городов;
- организация встреч глав городского самоуправления, других руководителей и должностных лиц для обмена опытом и обсуждения проблем возникающих во взаимоотношениях с субъектами Федерации;
- выработка совместных подходов и рекомендаций по отдельным сферам жизнеобеспечения городов (финансы, налоговая политика, структуры и функции городского самоуправления, собственность и приватизация, землепользование и т.д.).

Как уже говорилось выше, участниками интеграционных процессов в экономической сфере на различных уровнях выступают образования самого разного рода. Низовым уровнем в структуре государственного устройства, вероятно, следует признать непосредственно самих хозяйствующих субъектов и профсоюзные объединения. Существует два основных направления развития интеграционных процессов на этом уровне:

1. внешнее, представленное местными отделениями внерегиональных организаций;
2. внутреннее, представленное внутрирегиональными объединениями экономических субъектов.

Из наиболее значимых некоммерческих объединений Омской области в качестве

примера организации внешней направленности можно привести Омскую торгово-промышленную палату, а в качестве примера организации внутренней направленности - Областной союз предпринимателей. Обе эти организации объединяют в своих рядах практически всех рентабельных хозяйствующих субъектов области, но каждая из них решает свои сугубо специфические задачи.

Омская торгово-промышленная палата (ОмТПП) входит в систему Торгово-промышленной палаты РФ и объединяет на добровольной основе предприятия и организации различных форм собственности и подчиненности. Деятельность торгово-промышленной палаты регламентируется законом РФ от 7 июля 1993 г. № 5340-1 "О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации". Торгово-промышленные палаты образуются на территории субъектов Российской Федерации и других административно-территориальных образований. На одной и той же территории может быть образована только одна торгово-промышленная палата.

Торгово-промышленная палата России осуществляет представительские функции в Российской Федерации и за границей, объединяет на федеральном уровне торгово-промышленные палаты субъектов Федерации, осуществляет общую координацию их деятельности. Она принимает участие в подготовке проектов законов РФ, постановлений Правительства РФ, решений министерств и ведомств, затрагивающих интересы предпринимателей.

Торгово-промышленная палата РФ представляет интересы своих членов в Международной торговой палате, Международной ассоциации по охране промышленной собственности, Международном бюро выставок, Международной организации труда, а также в других международных организациях в части, связанной с предпринимательской деятельностью. Кроме того, Торгово-промышленная палата РФ:

- выдает разрешения на открытие в Российской Федерации представительств иностранных торговых палат, смешанных торговых палат, федераций, ассоциаций и союзов предпринимателей, а также иностранных фирм и организаций, в сотрудничестве с которыми заинтересованы члены торгово-промышленных палат;
- свидетельствует обстоятельства форс-мажора в соответствии с условиями внешнеторговых сделок и международных договоров Российской Федерации, а также торговые и портовые обычаи, принятые в Российской Федерации;
- определяет порядок ведения негосударственного Реестра предприятий и предпринимателей, финансовое и экономическое положение которых свидетельствует об их надежности как партнеров для предпринимательской деятельности в Российской Федерации и за рубежом.

В свою очередь Омская Торгово-промышленная палата, согласно положениям Устава и программы деятельности, предоставляет своим членам следующие услуги:

- осуществляет оперативный контроль сохранности грузов во время погрузки-выгрузки на территории области;
- осуществляет экспертные оценки рыночной стоимости объектов собственности (недвижимость, машины, оборудование и т.д.);
- проводит по поручению российских страховых компаний экспертизу и расчеты ущерба в случаях наступления страховых событий с застрахованным грузом;
- определяет качество изделий, работ и услуг в соответствии с Законом РФ "О защите прав потребителей" по заявлениям юридических и физических лиц;
- предоставляет информацию об иностранных фирмах, товарных рынках, осуществляет поиск коммерческих партнеров;
- устанавливает и поддерживает контакты с российскими и зарубежными торго-

во-промышленными палатами по определению страны происхождения для выдачи сертификата происхождения;

- выполняет и заверяет прямой и обратный переводы экономической, научно-технической документации, контрактов, инвойсов, претензий и иных внешне-торговых документов;
- консультирует по вопросам торговли со странами ближнего и дальнего зарубежья, включая проведение экспертизы сделок (в т.ч. и бартерных);
- обеспечивает передачу заверенных ОмТПП факсимильных и телексных сообщений за границу;
- выдает экспертные заключения о выполнении обязательств участниками сделок, об уровне цен, ассортименте и качестве товаров на местном рынке, о стоимости основных фондов предприятий;
- подтверждает правомерность использования в рекламе слов и выражений в превосходной степени.

Акты и сертификаты, составленные экспертами ОмТПП, служат основными документами, дающими право покупателям, в том числе и импортерам, заявлять претензии поставщикам на недостаток, некомплектность или ненадлежащее качество товаров. Они признаются в качестве доказательных документов российскими и иностранными арбитражными и таможенными органами.

Областной союз предпринимателей объединяет в своих рядах наиболее крупные и влиятельные коммерческие структуры Омской области. Основная особенность этого союза заключается в том, что он представляет интересы региональных (местных) бизнес-структур и поддерживается в этом качестве органами государственного управления области.

Такая поддержка проявляется, прежде всего, в том, что именно Областной союз предпринимателей выступает в качестве партнера областной и городской администрации при заключении Соглашений о социальном партнерстве. Кроме того, согласованная позиция омских предпринимателей позволяет им не только активно влиять на решения, принимаемые местными органами власти и управления, но и принимать самое непосредственное участие в подготовке этих решений.

Разумеется, приведенный перечень региональных некоммерческих организаций, действующих в сфере омской экономики, далеко не исчерпывается. Существуют и другие некоммерческие объединения, призванные защищать экономические интересы своих членов в органах государственной власти и влиять на принимаемые ими решения. К таким организациям на территории Омской области можно отнести:

- Областной союз потребительских обществ, союзов и ассоциаций (Облпотребсоюз);
- Союз товаропроизводителей и работодателей;
- Ассоциацию предприятий пищевой и перерабатывающей промышленности;
- гильдии ремесленников (более 150 членов) и предпринимателей торгового бизнеса;
- Федерацию Омских профсоюзов и т.д.

Все они создаются для реализации вполне определенных задач и не ставят целью извлечение прибыли в результате собственной деятельности. Вопросы образования и функционирования таких объединений регламентируются законом РФ от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ "Об общественных объединениях" и Гражданским кодексом РФ.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Выделите причины активизации интеграционных процессов на территории

Российской Федерации.

2. Покажите особенности интеграционных процессов на различных уровнях экономической инфраструктуры в Омской области.

3. Охарактеризуйте роль интеграционных процессов и соответствующих структур в экономической жизни Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Игнатов В.Г., Бутов В.И. Регионоведение (методология, политика, экономика, право). - Ростов-на-Дону: ИЦ "Март", 1998.
2. Косалс Л.Я., Рывкина Р.В. Социология перехода к рынку в России. - М.: Эдиториал УРСС, 1998.
3. Шрепpler X.-А. Международные экономические организации: Справочник. - М.: Международные отношения, 1997.
4. Регионы России // CD-ROM – М.: Гарант-парк, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Указ Президента РФ от 19.05.1996 г. № 737 "О дополнительных мерах государственной поддержки экономического и социального развития Сибири". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Постановление Правительства РФ от 19.12.1998 г. № 1510 "О федеральной целевой программе "Сибирь" (Основные направления экономического и социального развития Сибири на период до 2005 года)". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Федеральный закон от 07.07.1993 г. № 5340-1 "О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 2. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Средства массовой информации являются сегодня едва ли не единственным инструментом коммуникативного общения на региональном уровне. Их принято делить на три основные категории:

10. Телевидение;
11. Пресса;
12. Радио.

В последнее время в России бурно развивается всемирная компьютерная сеть "Internet". Однако до массового ее использования пока достаточно далеко.

Льготы для СМИ. Средства массовой информации в Российской Федерации пользуются государственной поддержкой в установленном законодательством порядке. Так, освобождаются от налога на добавленную стоимость:

- обороты по реализации продукции средств массовой информации, книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой;
- редакционная, издательская и полиграфическая деятельность по производству книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой, газетной и журнальной продукции;
- услуги по транспортировке, погрузке, разгрузке, перегрузке периодических печатных изданий и книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой.

Не подлежит налогообложению прибыль, полученная редакциями средств массовой информации, издательствами, информационными агентствами, телерадиовещательными компаниями, организациями по распространению периодических печатных

изданий и книжной продукции, передающими центрами:

- от производства и распространения продукции средств массовой информации и книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой, в части, зачисляемой в федеральный бюджет;
- от оказания услуг по производству книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой, продукции средств массовой информации, в части, зачисляемой в федеральный бюджет;
- направленная на финансирование капитальных вложений по основному профилю, причем необлагаемая налогом доля прибыли, направляемой на эти цели, не ограничивается.

Периодические печатные издания и книжная продукция, связанная с образованием, наукой и культурой, ввозимые и вывозимые с таможенной территории Российской Федерации редакциями и издательствами, освобождаются от таможенной пошлины и сборов, связанных с импортом и экспортом. Бумага, полиграфические материалы и полиграфические носители, аудио- и видеoinформация, оборудование, ввозимые на таможенную территорию Российской Федерации редакциями, издательствами, информационными агентствами, телерадиовещательными компаниями, полиграфическими предприятиями и используемые для производства продукции средств массовой информации и книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой, также освобождаются от таможенной пошлины.

Редакции средств массовой информации, издательства, полиграфические предприятия и организации, телерадиовещательные компании, информационные агентства, организации по распространению периодических печатных изданий освобождаются от обязательной продажи валютной выручки, получаемой от экспорта книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой, газетной, журнальной, аудио- и видеопродукции, если она используется на приобретение оборудования и материалов, необходимых для производства продукции, связанной с образованием, наукой и культурой.

Рекламная деятельность СМИ. Все средства массовой информации подразделяются на два основных типа – рекламного и нерекламного характера. Средством массовой информации рекламного характера признается средство массовой информации, в котором реклама превышает 40% объема отдельного номера периодического издания, а в теле-, радиопрограммах - 25% объема вещания. При этом государственные средства массовой информации обязаны публиковать материалы федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в порядке, установленном Федеральным законом "О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации".

Порядок размещения рекламных материалов в средствах массовой информации регламентируется законом РФ "О рекламе" и другими нормативными актами. Законодательством введены ограничения на количество, объем и размеры рекламных материалов, а также их содержание. Например, при производстве, размещении и распространении рекламы финансовых (в том числе банковских), страховых, инвестиционных услуг и услуг, связанных с использованием денежными средствами юридических и физических лиц, а также ценных бумаг не допускается:

- приводить в рекламе количественную информацию, не имеющую непосредственного отношения к рекламируемым услугам или ценным бумагам;
- гарантировать размеры дивидендов по простым именным акциям;
- рекламировать ценные бумаги до регистрации проспектов их эмиссий;
- представлять любого рода гарантии, обещания или предположения о будущей

эффективности (доходности) деятельности, в том числе путем объявления роста курсовой стоимости ценных бумаг;

- умалчивать хотя бы об одном из условий договора, если в рекламе сообщается об условиях договора.

Для стимулирования социальных институтов законодательством РФ предусмотрен обязательный лимит на **социальную рекламу** в СМИ. Социальная реклама представляет общественные и государственные интересы и направлена на достижение благотворительных целей. В социальной рекламе не могут упоминаться коммерческие организации и индивидуальные предприниматели, а также конкретные марки (модели, артикулы) товаров.

Осуществляемая на безвозмездной основе деятельность по производству и распространению социальной рекламы, передаче своего имущества, в том числе денежных средств, другим юридическим и физическим лицам для производства и распространения социальной рекламы признается благотворительной деятельностью и пользуется предусмотренными законодательством льготами. Средства массовой информации обязаны размещать социальную рекламу в пределах 5% эфирного времени (основной печатной площади) в год. Рекламораспространители, не являющиеся организациями средств массовой информации, обязаны размещать социальную рекламу в пределах 5% годовой стоимости предоставляемых услуг по распространению рекламы. Рекламопроизводители обязаны предоставлять услуги по производству социальной рекламы в пределах 5% годового объема производства рекламы.

Условия времени размещения и средств распространения социальной рекламы, предложенные рекламодателем, являются обязательными для рекламораспространителя, если рекламодатель обращается к рекламораспространителю не позднее, чем за месяц до предполагаемого срока распространения социальной рекламы. Оплата производства, размещения и распространения социальной рекламы производится на основании договора. В случае превышения объема заказов на производство, размещение и распространение социальной рекламы над установленными лимитами и при возникновении споров очередность производства, размещения и распространения социальной рекламы определяется в порядке получения рекламопроизводителем, рекламораспространителем оферт⁴⁵ от рекламодателей.

Под **спонсорством** понимается осуществление юридическим или физическим лицом вклада (в виде имущества, результатов интеллектуальной деятельности, оказания услуг, проведения работ) в деятельность другого юридического или физического лица на условиях распространения спонсируемой рекламы о спонсоре, его товарах. Спонсорский вклад признается платой за рекламу, а спонсор и спонсируемый соответственно рекламодателем и рекламораспространителем. Спонсор не вправе вмешиваться в деятельность спонсируемого.

Рекламодатель обязан предоставлять документальные подтверждения достоверности рекламной информации. Если деятельность рекламодателя подлежит лицензированию, то при рекламе товара или самого рекламодателя последний обязан предоставлять лицензию или ее нотариально заверенную копию. Рекламодатель, рекламопроизводитель и рекламораспространитель обязаны хранить материалы или их копии, содержащие рекламу, включая все вносимые в них последующие изменения, в течение года со дня последнего распространения рекламы и предоставлять их для осуществления государственного контроля по требованию органов, контролирующих соблюдение законодательства РФ о рекламе.

⁴⁵ Оферта – сообщение о предложении вступить в договорные отношения, из которого подразумевается, что после согласия противоположной стороны обязательства оферента вступают в юридическую силу.

Контроль за деятельностью СМИ. Осуществление контроля за деятельностью средств массовой информации в основном сводится к двум аспектам:

- контролю за соблюдением законодательства РФ о рекламе;
- недопущением пропаганды антигосударственного характера.

Федеральная служба России по телевидению и радиовещанию осуществляет государственную политику в сфере деятельности общероссийских и региональных государственных телерадиовещательных организаций, а также регистрации и лицензирования государственных и негосударственных телерадиовещательных организаций. В качестве центрального органа федеральной исполнительной власти образован **Комитет Российской Федерации по печати**.

Федеральный антимонопольный орган осуществляет государственный контроль за соблюдением законодательства РФ о рекламе:

- предупреждает и пресекает факты ненадлежащей рекламы, допущенные юридическими и физическими лицами;
- направляет рекламодателям, рекламопроизводителям и рекламораспространителям предписания о прекращении нарушения законодательства РФ о рекламе, решений об осуществлении контррекламы;
- направляет материалы о нарушениях законодательства РФ о рекламе в органы, выдавшие лицензию, для решения вопроса о приостановлении или аннулировании лицензии;
- направляет в органы прокуратуры, другие правоохранительные органы материалы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела по признакам преступлений в области рекламы.

Федеральный антимонопольный орган вправе предъявлять иски в суды, арбитражные суды, в том числе в интересах неопределенного круга потребителей рекламы, в связи с нарушением законодательства РФ о рекламе и о признании недействительными сделок, связанных с ненадлежащей рекламой. Сотрудники федерального антимонопольного органа имеют право беспрепятственного доступа ко всем необходимым документам и другим материалам рекламодателей, рекламопроизводителей и рекламораспространителей. В случае разглашения сведений, составляющих коммерческую тайну, причиненные убытки подлежат возмещению федеральным антимонопольным органом (его территориальным органом) в порядке, установленном законодательством.

На территории Омской области действуют следующие органы государственного регулирования деятельности средств массовой информации:

- Управление по печати и массовой информации Администрации Омской области.
- Омское управление госкомпечати РФ - региональное управление регистрации и контроля за соблюдением законодательства РФ в сфере средств массовой информации.
- Омское антимонопольное управление ГАК России.

Органы саморегулирования в области рекламы - общественные организации (объединения), ассоциации и союзы юридических лиц:

- проводят независимую экспертизу рекламы на предмет ее соответствия требованиям законодательства РФ о рекламе и направляют рекомендации рекламодателям, рекламопроизводителям и рекламораспространителям;
- привлекаются федеральным антимонопольным органом к осуществлению контроля за соблюдением законодательства РФ о рекламе;
- направляют в органы прокуратуры материалы и обращаются в федеральные органы в связи с нарушением законодательства РФ.

Органы саморегулирования в сфере рекламы вправе предъявлять иски в судебные органы в интересах потребителей рекламы, в том числе неопределенного круга потребителей. При удовлетворении иска в отношении неопределенного круга потребителей рекламы суд обязывает правонарушителя довести свое решение до сведения потребителей через средства массовой информации или иным способом в установленный им срок.

За нарушение законодательства РФ о рекламе юридические лица или граждане несут гражданско-правовую ответственность. Лица, права и интересы которых нарушены в результате ненадлежащей рекламы, вправе обратиться в судебные органы с исками, в том числе с исками о возмещении убытков, включая упущенную выгоду, возмещении вреда и публичном опровержении ненадлежащей рекламы. Истцы по искам о возмещении вреда, причиненного ненадлежащей рекламой здоровью, имуществу, чести, достоинству и деловой репутации, освобождаются от уплаты государственной пошлины.

Ненадлежащая реклама, или отказ от контррекламы, или непредоставление сведений по требованию федерального антимонопольного органа влекут административную ответственность в виде предупреждения или штрафа в размере до 200 минимальных размеров оплаты труда. Ненадлежащая реклама, совершенная повторно в течение года после наложения административного взыскания, влечет уголовную ответственность в соответствии с законодательством РФ. Заведомо ложная реклама, совершенная с целью получить прибыль (доход) и причинившая ущерб государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и интересам граждан, также влечет за собой уголовную ответственность.

Федеральный антимонопольный орган вправе налагать штрафы на рекламодателей, рекламопроизводителей и рекламораспространителей за неисполнение в срок предписаний о прекращении нарушения законодательства РФ о рекламе и решений об осуществлении контррекламы в размере до 5000 минимальных размеров оплаты труда. Сумма штрафа, уплаченная рекламодателем, рекламопроизводителем или рекламораспространителем, зачисляется в соответствующие бюджеты в следующем соотношении:

- 40% - в федеральный бюджет;
- 60% - в бюджет субъекта РФ.

Взыскание штрафа производится в судебном порядке, если уплата не произведена добровольно. Уплата штрафа не освобождает рекламодателя, рекламопроизводителя или рекламораспространителя от исполнения предписания о прекращении нарушения законодательства РФ о рекламе или от исполнения решения об осуществлении контррекламы. Рекламодатель, рекламопроизводитель или рекламораспространитель вправе обратиться в суд, арбитражный суд с заявлением о признании недействительным решения федерального антимонопольного органа. Однако подача заявления не приостанавливает исполнение решения федерального антимонопольного органа, если судом или арбитражным судом не будет вынесено соответствующее определение.

Права средств массовой информации. Редакция имеет право запрашивать информацию о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений и их должностных лиц. Запрос информации возможен как в устной, так и в письменной форме.

Отказ в предоставлении запрашиваемой информации возможен, если она содержит сведения, составляющие государственную, коммерческую или иную специально охраняемую законом тайну. Уведомление об отказе вручается представителю редак-

ции в трехдневный срок со дня получения письменного запроса информации. В уведомлении указываются:

- причины, по которым запрашиваемая информация не может быть отделена от сведений, составляющих специально охраняемую законом тайну;
- должностное лицо, отказывающее в предоставлении информации;
- дата принятия решения об отказе.

Отсрочка в предоставлении запрашиваемой информации допустима, если сведения не могут быть представлены в семидневный срок. Уведомление об отсрочке вручается представителю редакции в трехдневный срок со дня получения письменного запроса информации. В уведомлении указываются:

- причины, по которым запрашиваемая информация не может быть представлена в семидневный срок;
- дата, к которой будет представлена запрашиваемая информация;
- должностное лицо, установившее отсрочку;
- дата принятия решения об отсрочке.

Средства массовой информации в Омской области. Об эффективности деятельности СМИ нельзя судить без учета обратной связи по линии "орган информации - аудитория". Современное информационное пространство - это место, где встречаются и подвергаются конкурентной "проверке" не столько СМИ как таковые, сколько системы планирования, способность эффективно отслеживать читательские и зрительские предпочтения, принимая наиболее оптимальные управленческие решения.

Существует две стратегии поведения на любом рынке: предложить более низкую цену за счет снижения издержек до минимума или же стремиться наиболее полно удовлетворить текущие запросы потребителей. В любом случае, по мере насыщения информационного пространства, потребители становятся все более и более разборчивыми в своем выборе.

Вообще омское информационное поле очень хорошо поддается сегментации. Это означает, что существуют строго определенные признаки, характерные для СМИ областной, патристической, городской и других ориентаций. Реальное положение дел в этих сегментах далеко не всегда соответствует желаемому результату. Успеха добиваются СМИ, ориентированные на запросы аудитории и финансируемые в первую очередь за счет собственных поступлений. Общая тенденция такова: чем больше зависит СМИ от внешних дотаций, тем менее оно соответствует требованиям аудитории и тем ниже его эффективность.

Общая тенденция достаточно банальна. Поскольку себестоимость производства собственных телерадиопрограмм (газетных статей) достаточно велика, то и количество нарушений почти напрямую зависит от финансовых возможностей СМИ и степени их независимости. С той лишь поправкой, что существует определенная граница, за которой количество нарушений переходит в качество (влияние на аудиторию).

Распространение печати. Сегментированный анализ реализации периодической печати в Омской области свидетельствует о невысоком влиянии на население дотационных изданий и относительной стабильности читательской аудитории. Львиная доля реализации (включая подписку) омских периодических изданий приходится на г. Омск (до 90%). Охват аудитории районными газетами в сельских районах Омской области колеблется в пределах 7-9% в пересчете на душу населения. В целом рынок омской прессы отличается высокой степенью предсказуемости:

- **среднемесячный объем производства** газет составляет ~500.000.000 руб. (~2.000.000 экз.),
- **среднемесячный объем продаж** омских газет составляет ~420.000.000 руб.

(~1.600.000 экз.),

- **среднемесячный объем возврата** омских газет составляет 40-150.000.000 руб. (200-500.000 экз.).

Тот факт, что показатели общего объема возврата омских газет подвержены значительным колебаниям, свидетельствует о тщетности любых попыток субъективного формирования рынка в современных условиях. Аналогичным образом характеризуется положение и в телевизионном пространстве Омской области.

В любом случае, влиять на общественное мнение способны лишь читаемые газеты и читаемые не только из-за программы передач. В Омской области существуют газеты, которые при сравнительно небольшом тираже имеют 60-70 и даже до 90% возврата. Разумеется, это - дотируемые издания, т.к. другие в таких условиях попросту не выжили бы. То же самое можно сказать и о некоторых омских телекомпаниях. Причем, положение усугубляется экспансией столичных телеканалов, выраженной в постепенном вытеснении местных телекомпаний с наиболее смотримого телевизионного времени.

На территории Омской области в 1998 г. действовали четыре основные системы распространения периодической печати:

<i>Система распространения</i>	<i>Доля рынка, %</i>
ИТД "Имперіум", ("Комок")	11,3
ООО "Вечерний Омск" (4 газеты)	5,4
АО "Роспечать"	60,7
Управление федеральной почтовой связи	22,7

Структура распространения печати УФПС охватывает 23% реализуемых на территории Омской области местных печатных изданий. На базе УФПС развернута вторая по охвату населения система розничной торговли периодикой непосредственно в почтовых отделениях. На долю этой системы распространения в 1997 году приходилось:

- 78,0% от всех услуг УФПС по распространению печатных изданий;
- 17,7% от общего объема проданных в регионе изданий.

Механизм следующий - с почтовых отделений связи собираются заявки, на основании которых УФПС комплектует заказы в редакциях газет. Затем газеты свободно продаются в отделениях связи. Такая система распространения печати на территории области имеет тенденцию к стабильному росту. Цена издания при этом существенно ниже, чем при оформлении подписки.

<i>Реализация омской периодики через УФПС</i>	<i>Розничная продажа</i>	<i>Подписка</i>
Популярные издания	61,0	10,0
Областные издания	9,0	81,0
Городские издания	25,0	7,0
Патриотические издания	1,0	1,0
Прочие	4,0	1,0

Подписка через структуру УФПС охватывает 16% от числа всех региональных изданий, реализованных в 1997 году на территории Омской области. В связи с непомерными тарифами Минсвязи РФ на доставку периодики объемы подписки на территории Омской области имеют тенденцию к снижению. Но, несмотря на высокие цены, роль этой системы распространения печати до сих пор значительна в сельских районах области.

Особо следует отметить, что при расширении проникновения в сельские районы популярных городских газет, влияние дотационных областных и районных изданий неизбежно пойдет на убыль. Этот прогноз основан на результатах социологических исследований и анализе процессов, происходящих в других регионах РФ:

- дотационные издания приобретаются из-за низкой цены и программы телепередач;
- профессиональный уровень подготовки материалов в дотационных изданиях традиционно низок;
- чем больше доля бюджетных дотаций, тем меньше издание ориентируется на запросы аудитории и тем меньшей популярностью у населения оно пользуется.

Распространение печатных изданий в Омской области в 1997 году

Сегменты	подписка	проц.	розница	проц.	вместе	проц.
областные	99 769	80,4%	29 258	8,9%	129 027	28,5%
городские	9 036	7,3%	81 740	24,8%	90 776	20,0%
патриотические	1 445	1,2%	4 107	1,2%	5 552	1,2%
популярные	12 619	10,2%	202 037	61,4%	214 656	47,3%
прочие	1 217	1,0%	12 160	3,7%	13 377	3,0%
всего	124 086	100%	329 302	100%	453 388	100%

Акционерное общество "Роспечать" является основной системой распространения печати на территории г. Омска. На эту структуру приходится 60,7% всех реализуемых в регионе (с учетом сельских районов) местных печатных изданий. При приватизации АО "Роспечать" значительный процент акций сосредоточился в руках руководителей четырех печатных изданий: "Омский вестник", "Ореол-экспресс", "Новое обозрение" и "Вечерний Омск". Причем первые три издания в значительной мере определяют политику АО "Роспечать" в отношении тарифов на распространение периодических изданий.

Все это неизбежно стимулирует образование альтернативных систем распространения периодических изданий. В 1997 году альтернативные системы распространения печати охватывали около 17% реализованных в г. Омске изданий, не считая системы УФС (еще около 10%). Их роль постоянно растет. Собственная система распространения позволяет свести к минимуму издержки по доставке и налогообложению. Поэтому использование альтернативных систем распространения стало одним из ведущих источников оптимизации издательской деятельности.

Так, система распространения ООО "Вечерний Омск" была создана с целью противодействия монополизму АО "Роспечать" и высоким подписным тарифам УФС. В 1998 г. через эту сеть распространялось 5,4% объема омских газет в регионе (с учетом УФС). Из них 97% составили издания ООО "Вечерний Омск" и газета "Мальчишки и девочки". И только 3% - прочие издания ("Омская правда", "Класс" и др.).

Реализация изданий происходит через систему подписки по гораздо более низким ценам, чем в УФС. Для этих целей задействуются пенсионеры, желающие подработать и организующие подписку по льготным ценам среди соседей. С развитием КТОСов на территории г. Омска данная система распространения периодики получит дополнительный стимул.

Розничная сеть ИТД "Империя" создана с целью распространения на территории области омского дубля газеты "Комок". Сегодня через эту сеть реализуется только газета "Комок", аудитория которой охватывает 11,3% всех приобретаемых на территории Омска и Омской области изданий (включая подписку УФС). В состав сети входит до 50 розничных торговых точек на территории г. Омска плюс частные распространители. Высокая розничная цена и оптимальная система управления делает систему распространения ИТД "Империя" труднодоступной для конкурентов.

По количественным результатам реализации периодических изданий на территории Омской области в 1997 году рейтинговые показатели распределились следующим образом:

Название газеты	продано экземпляров	в пересчете на неделю	доля рынка	на душу населения
Ореол-экспресс	6 493 260	124 870	24,43%	5,73%
Комок	3 497 824	67 266	13,16%	3,09%
Четверг	3 280 821	63 093	12,34%	2,90%
Новое обозрение	2 339 305	44 987	8,80%	2,07%
Вечерний Омск (он)	1 929 532	37 106	7,26%	1,70%
Может быть	1 168 488	22 471	4,40%	1,03%
Соточка	1 102 255	21 197	4,15%	0,97%
Омский вестник (нд)	872 878	16 786	3,28%	0,77%
Зеркало	770 943	14 826	2,90%	0,68%
Криминал-экспресс	565 280	10 871	2,13%	0,50%
лучшие 10 газет	22 020 586	423 473	82,90%	19,44%

Таким образом, на долю десяти ведущих изданий (из более чем 70) приходится почти 83% омского рынка.

Телевизионное вещание. Телевидение является в настоящее время главным источником информации для населения и главным механизмом влияния на общественное мнение. В информационном пространстве Омской области по состоянию на 1998 г. вещание осуществляли:

- 2 российских телекомпании – “ОРТ” и “РТР”;
- 8 местных телекомпаний – ГТРК “Иртыш”, ТРК “Астра” (9 канал), “ТелеомскАКМЕ”, “Зодиак-видео”, ГТК “Антенна-7”, “Агава”, “СТВ-3”, ОРТРК “12 канал”;
- 3 московских телекомпаний – “ТВ-Центр”, “НТВ”, “ТВ-6. Москва”;
- дециметровые каналы – “REN-TV”, “29 канал” и др.

В сельских районах Омской области (Калачинском и некоторых других) действуют локальные телевизионные каналы местного значения. Время их вещания ограничивается несколькими часами в сутки.

Объем вещания телевизионных компаний и каналов на территории Омской области в 1998 году

Телекомпании и каналы	Будние дни	Выходные дни
ОРТ	19 ч. (с 07.00 до 22.00)	18 ч. (с 9.00 до 03.00)
РТР	14,5 ч.	16 ч.
ГТРК "Иртыш"	2 ч.	2 ч.
Астра (9 канал), ТВ-Центр	12 ч.	12 ч.
ТВ-6, Агава	круглосуточный	круглосуточный
АКМЭ	7 ч.	7 ч.
Антенна-7, НТВ	21 ч.	20 ч.
СТВ-3	18 ч.	16,5 ч.
Зодиак-видео	18,5 ч.	5,5 ч.
12 канал	4 ч.	2 ч.

После экономического кризиса 1998 г. проявилась тенденция сокращения общего времени вещания телеканалов, появились дневные перерывы, сократилось ночное вещание. Основная причина этого заключается в резком снижении финансовых поступлений телекомпаний от продажи рекламы и необходимости уменьшения издержек. Аналогичная ситуация происходила в других категориях СМИ (печатные издания и радиостанции), основным источником финансирования которых выступали рекламные поступления и дотации коммерческих структур.

Радиовещание. В зависимости от тематики передаваемых программ радиостанции делятся на официальные, музыкальные и информационные. На территории Омской области представлены все три направления. Причем государственная телерадиоккомпания “Иртыш” пользуется наибольшей популярностью у малообеспеченных слоев населения и в сельских районах области, т.к. осуществляет радиовещание через го-

родскую радиотрансляционную сеть.

Среди негосударственных радиокомпаний можно выделить радиостанции "Европа-Плюс", "Радио-3" и ряд других. Одним из их преимуществ является возможность стереовещания и максимально упрощенный доступ (можно слушать где угодно). Стоимость рекламы на этих станциях достаточно невелика, а эффект сравним с эффектом от телевизионной рекламы. В сельских районах области действуют местные радиовещательные станции. Однако с развитием технологии и проникновением крупных радиостанций на информационный рынок роль этих станции в повседневной жизни постепенно снижается.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Покажите механизм государственного регулирования деятельности средств массовой информации в Российской Федерации.
2. Выделите права и обязанности средств массовой информации в Российской Федерации.
3. Охарактеризуйте состояние информационного рынка Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Государственная служба: теория и организация. Курс лекций. - Ростов-на-Дону: Феникс, 1998.
2. Котлер Ф. Основы маркетинга. - М.: Прогресс, 1991.
3. Денисон Д., Тоби Л. Учебник по рекламе. - Минск: Современное слово, 1997.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Федеральный закон от 27.12.1991 г. № 2124-1 "О средствах массовой информации". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Постановление Правительства РФ от 27.07.1998 г. № 844 "О формировании единого производственно-технологического комплекса государственных электронных средств массовой информации". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 18.11.1996 г. № 524-п "Об Управлении по печати и массовой информации Администрации Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 3. СВЯЗЬ, КОММУНИКАЦИИ, ИНФОРМАЦИОННЫЕ СЕТИ

Коммуникационный комплекс "Связь" - важнейшая инфраструктурная отрасль, без которой невозможно функционирование современной экономики. Отрасль связи имеет стратегическое значение, что определяет деление сетей связи по уровню доступности для различных категорий потребителей. Отрасль имеет свою специфику в процессе организации производства и в формировании затрат на свои услуги.

На рынке услуг связи доминируют подразделения Министерства связи РФ. Это министерство контролирует процесс лицензирования, сертификации услуг, а также диктует политику в области назначения тарифов.

Существующие в стране ведомственные сети связи лишь частично доступны сторонним клиентам. Конфигурация ведомственных сетей и регламент работы часто создает непреодолимые трудности в их коммерческом использовании.

Конкуренция в сфере новых видов услуг происходит преимущественно в столичных регионах, где выше платежеспособный спрос населения. В отрасли наблюдается заметное отставание технического развития от показателей передовых стран мира. Однако в этом есть и положительная сторона. Это обстоятельство позволяет в

настоящее время переходить к использованию наиболее совершенных систем связи, минуя все промежуточные стадии развития, которые проходили другие страны.

Строительство линий связи. В течение 1997 г. закончится строительство волоконно-оптической кабельной цифровой магистрали от Москвы до Хабаровска. Москва в 1993 г. уже была подключена к международной телекоммуникационной сети по линии Дания-Россия. В 1995 г. состоялось открытие Восточного телекоммуникационного комплекса в Хабаровске, связавшего Россию с Японией и Республикой Корея. Ведется строительство линии Хабаровск - Харбин. Вдоль линии пущены мощные коммутационные станции в Екатеринбурге, Новосибирске, Самаре.

Закончено строительство Южного телекоммуникационного центра в Ростове-на-Дону. Линия волоконно-оптической связи прошла через Москву - Ростов-на-Дону - Новороссийск - Одессу - Стамбул - Палермо. От этой линии будет проложен участок на Краснодар - Майкоп. Предполагается подключить в самое ближайшее время к этой линии ряд транзитных областных центров - Воронеж, Липецк, Омск и др.

Таким образом, будет сформирован каркас принципиально новой, общей сети волоконно-оптических линий России. Это позволит переходить к ее развитию на втором уровне - к подключению административных центров субъектов РФ и формированию сетей на их территории.

Характерной является территориально организованная сеть учреждений и линий связи. Современными видами связи и большим разнообразием услуг выделяются гг. Москва, Санкт-Петербург и некоторые областные центры (Екатеринбург, Самара, Новосибирск, Ростов-на-Дону, Омск).

Наибольшие трудности в пользовании услугами связи испытывает население страны и хозяйствующие субъекты в малых населенных пунктах, уровень развития систем связи в которых неудовлетворителен. Эти низовые системы связи для удовлетворительного развития требуют применения новых технических и организационных решений и значительных капиталовложений. Сегодня низовая распределительная система связи убыточна, так как мала плотность размещения клиентов и низок технический уровень.

В последние годы в отрасли "связь" продолжался рост стоимости услуг, что негативно сказывалось на уровне жизни населения. Темп роста доходов населения не соответствует темпу роста стоимости услуг почты и связи. Особенно негативно это влияет на проведение подписных кампаний на периодические издания. Учитывая большую социальную значимость почты и связи, Министерство связи РФ вынуждено содержать массу убыточных отделений и пунктов связи, покрывая убытки за счет коммерциализации других видов услуг.

Информационные коммуникации в Омской области. Открытое акционерное общество "Электросвязь" является монополистом в сфере предоставления телекоммуникационных услуг в Омской области. "Омскэлектросвязь" является одним из 88 дочерних предприятий холдинга "Связьинвест", и в ряду региональных операторов электросвязи занимает 22-е место по емкости телефонной сети, 22-е место - по объему продаж в 1997 г. и 30-е место по величине чистого дохода. В настоящий момент в компании работает 6 394 человек.

Являя пример "верхнего слоя среднего класса" российской отрасли связи, компания принадлежит к числу динамично развивающихся как по емкости телефонной сети, так и по объемам продаж, и характеризуется внедрением передовых схем управления и хорошими перспективами развития. За последние 10 лет компания почти удвоила емкость своей телефонной сети. В ряду телефонных операторов России, "Электро-

связь" Омской области заняла 12-е место по темпам роста объема продаж за 1997 г. и 2-е место (после "Электросвязи" Алтайского края) по темпам роста балансовой прибыли. Учитывая низкий уровень телефонизации области (16,1%, при среднем показателе по России - 19%), компания обладает высоким потенциалом роста.

По оценкам компании, отложенный спрос на установку телефонов в Омской области составляет как минимум 139000. Именно столько имеется на данный момент неудовлетворенных заявок на установку телефона, следовательно, есть основания полагать, что спрос на услуги компании в ближайшие годы гарантирован. На обслуживании компании находится 2776 телефонов-автоматов в городах и поселках области.

Сотовая связь. Через дочерние структуры "Омскэлектросвязь" участвует в предоставлении услуг сотовой связи стандартов NMT-450 и AMPS-800. Сеть сотовой связи стандарта NMT-450 создана в области компанией "Московская Сотовая Связь" через совместное предприятие с АО "Электросвязь" Омской области – "Омская Сотовая Связь", в котором АО "Электросвязь" владеет 30% акций. Оборудование поставляется шведской фирмой "Эрикссон". В настоящее время услугами этого вида связи пользуются 900 клиентов.

Кроме того, АО "Электросвязь" Омской области является держателем лицензии на предоставление услуг сотовой связи стандарта AMPS-800 и реализует соответствующий проект через совместное предприятие "Сибирская Сотовая Связь", в котором "Электросвязи" Омской области принадлежит 10%. Оборудование поставляется по контракту с "Эрикссон Никола Тесла" (Хорватия) и "Эрикссон" (Швеция). СП "Сибирская Сотовая Связь" владеет телефонной станцией на 2000 портов и осуществляет ее эксплуатацию. На данный момент станция полностью загружена и ее услугами пользуются 2000 человек.

Помимо этого, в стадии разработки компанией находится проект сотовой системы стандарта GSM-900, для реализации которого было создано совместное предприятие "Мобильные Системы Связи" с участием ряда банковских структур.

Передача данных и другие услуги. С IV квартала 1997 г. компанией реализуется проект предоставления услуг подключения к сети Интернет по всей территории области. На данный момент число абонентов достигло 300. На девяти станциях г. Омска и в 31 районе области компанией внедрена современная технология доступа, предоставленная фирмами Motorola и Sisco. Таким образом, абоненты всех райцентров области теперь имеют возможность пользоваться современными системами на базе X.25, Frame Relau, IP и могут быстро выходить в Интернет непосредственно через междугороднюю сеть. Эти возможности дают компании преимущества в конкуренции с двумя другими провайдерами.

<i>Участие в других компаниях</i>	<i>Год создания</i>	<i>Пакет акций, %</i>	<i>Род деятельности</i>
<i>Омская Сотовая Связь</i>	<i>1995</i>	<i>30,0</i>	<i>Предоставление услуг сотовой связи стандарта NMT-450</i>
<i>Сибирская Сотовая Связь</i>	<i>1995</i>	<i>10,0</i>	<i>Услуги сотовой связи стандарта AMPS-800</i>
<i>Сибдальсвязь</i>	<i>1990</i>	<i>4,6</i>	<i>Ассоциация операторов электросвязи Западной Сибири, созданная с целью развития международного делового сотрудничества</i>
<i>Теленовос</i>	<i>1994</i>	<i>12,2</i>	<i>Разработка новых технологий в сфере телекоммуникаций, маркетинг</i>
<i>Сибирский Капитал</i>	<i>1993</i>	<i>3,7</i>	<i>Депозитарные услуги</i>
<i>ТАКО</i>	<i>1993</i>	<i>66,6</i>	<i>Строительство телефонных станций</i>
<i>КБ Агросервис</i>	<i>1996</i>	<i>40,0</i>	<i>Финансово-кредитные услуги</i>
<i>Мобильные системы связи</i>	<i>1997</i>	<i>15,0</i>	<i>Услуги сотовой связи стандарта GSM-900</i>

ОАО "Электросвязь" Омской области сотрудничает с фирмами Global One и Sovam Teleport в предоставлении своим клиентам ряда дополнительных услуг, включая доступ в информационные и финансовые системы. На протяжении более четырех лет, компания предоставляет своим клиентам доступ к компьютерным сетям передачи данных Rospak и Sprint. Кроме того, руководство компании планирует выделить деятельность по предоставлению всех услуг документарной связи, включая телеграф, телекс и передачу данных, в отдельную дочернюю компанию.

Основные фонды компании включают как новое, так и старое оборудование и сооружения. Часть производственных мощностей компании была введена в эксплуатацию в 1968-72 гг. По состоянию на 1 января 1998 г. степень износа основных фондов составляла 40%. Из 556 районных телефонных станций только 14 являются электронными, а подавляющее большинство работает на аналоговом оборудовании. 11% номерной емкости компании обслуживается устаревшими декадно-шаговыми станциями. С другой стороны, 25,6% номерной емкости компании цифровизировано (средний показатель по России - 16%), а уровень цифровизации – передающих мощностей ГТС компании составляет 82,2%. Цифровыми системами обслуживается 45,5% сети междугородной связи.

В декабре 1996 г. в Омске компанией введена в эксплуатацию цифровая телефонная станция ILD AXE-10 на 10266 номеров. Оборудование поставлено хорватской фирмой "Эрикссон Никола Тесла". В 1997 г. в Омске введено в строй кольцо цифровой синхронной связи SDH на оптоволокне с применением оборудования немецкой фирмы Siemens, которое поставляется по контракту о связанном кредите общей стоимостью 2 млн. долл. США. За потребителями сохранено право самостоятельно принимать решение об их подключении к цифровым системам, поскольку это подключение обходится довольно дорого (500-600 руб.).

В 1997 г. компанией завершен монтаж в городе Омск еще двух цифровых телефонных станций AXE-10 поставленных фирмой "Эрикссон Никола Тесла", общей емкостью 20000 номеров. Станции имеют выходы во все районы города, формируя оптоволоконное кольцо на 20620 портов. Закупка оборудования, стоимость которого оценивается в 3,6 млн. долл. США, была частично профинансирована за счет кредита Европейского Банка Реконструкции и Развития.

"Электросвязь" Омской области заключила контракт с фирмой "Искрател" (Словения) на постройку сельско-пригородного узла Si-2000 в Омском пригородном районе. Оборудование было закуплено у СП "Урал-Искрател" на собственные средства "Электросвязи" Омской области. Проект завершен в декабре 1997 г. Последовательно ведется последовательная цифровизация внутрирайонных линий связи. В 1997 г. построено более 200 км кабельных линий связи. Число районов, имеющих только кабельные соединительные линии между центральной станцией и оконечными, превысило 50%.

В общем объеме капвложений 1997 г. 22,7% составили инвестиции из прибыли акционерного общества и 52,5% из амортизационных отчислений. Заемные средства составили 22,1% инвестиций, а 0,02% поступили от размещения облигаций займа, выпущенного в рамках программы "Российский народный телефон". Кроме того, компания привлекла небольшой объем средств от реализации совместных строительных проектов.

Инвестиционная политика. В стадии реализации находится строительство и монтаж двух телефонных станций AXE-10 суммарной емкостью 20000 номеров. Оборудование на сумму \$5,8 млн. было поставлено фирмой "Эрикссон Никола Тесла". В 1998 году компания планирует запуск межстанционной системы связи на основе

технологии SDH, что потребует вложений в объеме \$1,08 млн. За период 1999-2000 гг. компанией будет смонтировано еще две телефонные станции, общей стоимостью 8 млн. долл. США.

ОАО "Электросвязь" Омской области непрерывно модернизирует свои мощности и планирует завершить замену всех устаревших аналоговых станций к 2000 г. Реализация этой программы потребует \$60-90 млн., которые планируется привлечь через размещение облигаций и участие в совместных проектах. Намечена большая программа по реорганизации первичной телефонной сети с полной цифровизацией и использованием космических компонентов. Другим приоритетным направлением инвестиционной политики является развитие наложенных сетей. Этот, проект будет осуществляться совместно с московской фирмой "Инфотекс".

Кроме того, основные направления инвестиционной политики компании включают организацию сети передачи данных на основе существующего оптоволоконного кольца. Реализация этого проекта даст возможность корпоративным клиентам компании создавать собственные локальные сети, позволит повысить качество передачи данных и доступа в сеть Интернет. Начата работа по созданию пилотной областной корпоративной сети передачи данных. Кроме того, в стадии реализации находится проект создания системы транковой связи по протоколу MRT 1327, что позволит расширить зону беспроводной связи на город Омск и всю территорию Омской области.

Как и в прежние годы, АО "Электросвязь" ориентируется на проверенных партнеров, с которыми уже установлены надежные связи - "Эрикссон Никола Тесла" из Хорватии, "Сименс" из Германии, "Урал-Искрател" (Россия-Словения), "Морион" из Перми, "Ижевский завод радиооборудования". Вместе с тем, появляются связи и с другими поставщиками: "Моторола" (США), фирмы из Израиля, Швеции, Франции.

Финансовая устойчивость. Текущая ликвидность компании находится на приемлемом уровне. Компании удалось сохранить достаточно высокий уровень платежеспособности, поскольку своевременные платежи за услуги составляют в среднем 86,1% от выставляемых счетов.

Омская "Электросвязь" находится в лучшей ситуации по платежам, чем многие другие региональные операторы связи. Тем не менее, несколько предприятий бюджетной сферы, в особенности оборонные предприятия и ряд предприятий АПК, систематически задерживают платежи "Электросвязи". Компания предпринимает различные шаги для повышения платежной дисциплины, наиболее действенный из которых - отключение должников от сетей связи. Кроме того, применяются суррогатные схемы расчетов, такие как бартер. В структуре доходов компании доля неденежных форм расчета составляет 23%.

Доходы и прибыль по размерам получаемых доходов ОАО "Электросвязь" Омской области находится приблизительно на уровне других операторов электросвязи России, имеющих аналогичный уровень ликвидности акций и динамику их стоимости. Главной причиной сравнительно невысокой прибыльности продаж является государственное регулирование тарифов, осуществляемое по отношению к естественным монополиям, и зачастую не дающее возможности компаниям покрывать себестоимость услуг. В частности, низкая прибыль компании в 1996 г. явилась результатом того, что рост тарифов искусственно сдерживался в административном порядке, в то время как себестоимость услуг компании возрастала.

Другой причиной низкой прибыльности компании в 1996 г. послужили искусственно завышенные амортизационные отчисления и завышенная ставка налога на имущество в связи с 260%-ным увеличением стоимости основных фондов после пе-

реоценки. В 1996 г. компания заплатила налог на имущество в размере более \$2 млн. и местные налоги на сумму \$780 тыс. В то же время высокие амортизационные отчисления не повлияли на реальный денежный поток, т.е. фактически компании удалось использовать их как необлагаемый налогом на прибыль источник финансирования инвестиций.

Кроме того, на прибыль компании оказывает негативное влияние то, что телефоны-автоматы в Омской области бесплатные. По мнению руководства "Электросвязи", введение платы за пользование телефонами-автоматами позволило бы компании увеличить чистую прибыль, получать дополнительный доход в размере до \$1 млн., однако этот проект сдерживается значительными затратами, необходимыми на оснащение телефонов-автоматов жетоноприемниками и системами учета времени разговоров.

Относительное снижение чистой прибыли в 1998 г. основано на том пессимистичном прогнозе, что компания не будет больше пользоваться налоговыми льготами на средства, инвестируемые в развитие телефонной сети из чистой прибыли. В 1997 г. за счет этой льготы было сэкономлено почти 1,5 млн. руб.

В структуре продаж компании на долю частных предприятий приходится 45,3%, бюджетные организации составляют 11,3%, а остальные 43,4% приходятся на долю населения. Принимая во внимание тот факт, что в общем количестве абонентов частные предприятия составляют 15,3%, государственные – 6,7%, а на долю населения приходится 78%, приведенные цифры свидетельствуют о значительном перекрестном субсидировании населения за счет частных предприятий.

Структура доходов АО "Электросвязь" в 1997 году

Междугородная телефонная связь	47,8
Городская телефонная сеть	32,9
Сельская телефонная связь	7,4
Проводное вещание	7,3
Документальная связь	4,5

Тарифы и ценовая политика. Согласно ряду постановлений Правительства и указов Президента РФ, принятых в 1995-97 гг., тарифы на услуги местной телефонной связи, устанавливаемые ОАО "Электросвязь" Омской области, регулируются областной администрацией. Федеральная служба России по регулированию естественных монополий уполномочена также осуществлять государственное регулирование тарифов на услуги междугородной связи.

В 1996 году, в связи с инфляционным ростом затрат, компания была вынуждена повысить тарифы на услуги местной связи и цены на установку телефона. Руководство компании обратилось к местной администрации с просьбой разрешить повышение тарифов в мае 1996 г., а разрешение было дано лишь в августе. Тарифы не менялись до конца 1996 г., в то время как производственные затраты компании выросли уже к ноябрю.

Новая процедура выдачи разрешений и ряд политических причин привели к тому, что АО "Электросвязь" получило разрешение на следующее повышение тарифов лишь 1 апреля 1997 г., хотя руководство компании обратилось за разрешением повысить тарифы с 1 января в связи с возросшими затратами. Следующее и последнее повышение тарифов омской "Электросвязи" имело место 15 апреля 1998 г.

В целях социальной защиты населения компания вынуждена применять перекрестное субсидирование, то есть пониженные тарифы для населения компенсируются повышенными тарифами для юридических лиц, в первую очередь, для частных организаций. В то же время, в рамках общей для российских операторов электросвязи тенденции, компания проводит политику снижения размеров перекрестного субси-

дирования, сближая тарифы для юридических и физических лиц. Так, в апреле 1998 г. тарифы компании для бизнес-пользователей не повышались.

Тарифы на услуги телефонной связи (с апреля 1998 г.)

	Абонентская плата (в месяц)		Установка телефона	
	руб.	US\$	руб.	US\$
Население	30	4,9	1300	213,1
Бюджетные структуры	80	13,1	3800	623,0
Частные структуры	90	14,8	5000	819,7

Областная администрация отказывается утверждать решение руководства ОАО "Электросвязь" Омской области от 1 апреля 1997 г. о введении повременной оплаты телефонных разговоров. Оборудование повременного учета телефонных разговоров установлено на данный момент примерно на 60% емкости ГТС.

Руководство Омской "Электросвязи" рассматривает введение повременной оплаты в качестве способа повышения своей прибыльности. В январе 1998 г. компанией начат эксперимент по переходу на повременную систему оплаты: 58000 абонентам четырех телефонных станций города Омска стали высылаться пробные счета. Счета носят ознакомительный характер и не подлежат оплате. Через три месяца предполагалось осуществить фактический переход на повременную оплату телефона в городе Омске по составному тарифу: фиксированный компонент 15 руб. в месяц плюс 5 коп. за каждую минуту разговора.

До марта 1997 г. компании принадлежало право самостоятельно устанавливать тарифы на междугородные и международные переговоры. Так, в январе 1997 г. компания увеличила эти тарифы в 1,2 раза для приведения их в соответствие с инфляцией и ставками "Ростелекома". В марте 1997 г. постановлением Правительства РФ региональные операторы связи утратили право самостоятельно устанавливать междугородные тарифы. В январе 1998 г. произошло некоторое снижение цен на междугородные и международные переговоры по всей стране за счет введения специальных ночных скидок, которое оказалось оправданным с экономической точки зрения.

Акционерный капитал и ценные бумаги. Компания стала акционерным обществом в 1994 г. До этого времени Омская "Электросвязь" являлась государственным предприятием ГПСИ "Россвязьинформ" Омской области. Изначально уставный капитал был установлен в размере 159,66 млн. старых руб., и был разделен на акции номиналом 500 руб. в следующей пропорции:

- обыкновенные акции (69%);
- привилегированные акции типа А, которые были распределены среди трудового коллектива (25%);
- конвертируемые привилегированные акции типа Б (6%).

В июле 1995 г. привилегированные акции типа Б были проданы на специализированном денежном аукционе.

Распределение акционерного капитала в АО "Электросвязь" на 1 февраля 1998 г.

Акционеры АО "Электросвязь"	Доля голосующих акций, %	Доля уставного капитала, %
АО "Связьинвест"	51,00	38,0
CS First Boston Securities, Ltd	2,43	2,5
Западно-Сибирское инвестиционное общество, Ltd	9,67	9,1
Crawford Holdings, Ltd	8,75	7,7
Вутафин, Ltd	8,10	8,1
Credit Suisse (Москва)	5,75	4,9

В мае 1997 г. компания увеличила свой уставный капитал до 478,98 млн. руб. в связи с переоценкой основных фондов и номинал акции был увеличен до 3 руб. На начало 1998 года количество выпущенных акций компании составляет 119746000

обыкновенных акций (75% уставного капитала) и 39915000 привилегированных акций (25% уставного капитала). В соответствии с Уставом компании, 10% от чистой прибыли направляется на выплату дивидендов по привилегированным акциям. По рекомендации "Связьинвеста", планируется направить 5% чистой прибыли 1997 г. на выплату дивидендов по обыкновенным акциям.

Акции ОАО "Электросвязь" Омской области торгуются с умеренной интенсивностью в РТС-2 и классифицируются как акции второго эшелона. Рыночная капитализация компании составляла \$71,8 млн. на середину апреля 1998 г.

25 декабря 1997 г. Совет директоров компании принял решение о размещении нового облигационного займа на общую сумму 10 млн. руб. Омский филиал "Инкомбанка" был выбран андеррайтером займа. Номинал облигаций составляет 1000 руб., срок - 730 дней, купонная ставка установлена на уровне ставки рефинансирования ЦБ РФ плюс 3%. Выпуск зарегистрирован Омским отделением ФКЦБ.

Среди лидеров отрасли, имеющих близкую по величине емкость телефонных сетей и схожее географическое положение, ОАО "Электросвязь" Омской области занимает прочное положение по показателям эффективности. Величина чистой прибыли на линию задействованной емкости Омской "Электросвязи" лишь на 28% ниже среднеотраслевого показателя. Очевидно, что компания значительно недооценена по сравнению со своей балансовой стоимостью, а также по индикаторам рыночной капитализации, как по отношению к среднеотраслевым значениям, так и по отношению к операторами связи первого эшелона.

Однако, соотношение "цена/доход" (P/E) у ОАО "Электросвязь" ниже среднеотраслевого, что объясняется недополучением прибыли из-за заниженных тарифов на услуги связи в 1997 г. В то же время стоимость компании, рассчитанная по величине ее денежного потока 1997 г., дисконтированного по ставке в 15% годовых, составляет \$106 млн., что на 47,5% выше номинального уровня.

Альтернативные коммуникационные системы. Развитие альтернативных информационных систем на территории Омской области (как и в целом по России) развивается по двум основным направлениям:

1. Внедрение новых телекоммуникационных технологий с участием зарубежных инвесторов.
2. Развитие Интернет-технологий (специализированных баз данных, программного обеспечения, сервисного обслуживания и т.д.)

Ведущим представителем иностранного бизнеса в этой сфере является компания "Сот-Лайн", представляющая в Омске интересы крупнейшей европейской коммуникационной корпорации "Deutsche Telekom" (Германия). Эта компания организовала, минуя российские кабельные коммуникации, прямой спутниковый канал связи из Омска в Европу. Современные технические средства, образующие канал, позволяют обеспечить практически неограниченную пропускную способность из России в Европу.

Сегодня омские клиенты "Сот-Лайн" получили доступ к полному пакету телекоммуникационных услуг европейского уровня, среди которых:

- предоставление в Омске московских и германских телефонных номеров;
- услуги корпоративной (защищенной от внешнего проникновения) связи через "Интернет";
- возможность использовать возможности сети "Интернет" через сотовый телефон;
- полный комплекс коммуникационных услуг, включающий установку оборудования, обучение персонала, техническое обслуживание и др.

Основным преимуществом корпорации "Deutsche Telecom", помимо доминирующего положения на европейском рынке, служит наличие у нее собственного коммуникационного спутника "Intelsat VI". Зона приема этого спутника охватывает территорию Омской области и позволяет ему эффективно конкурировать с перегруженными и зачастую устаревшими российскими каналами связи. В планы корпорации входит создание современных АТС и предоставление населению услуг телефонной связи по стандартам Западной Европы.

Развитие Интернет-технологий в Омской области происходит на базе преимущественно местных компаний, арендующих у ОАО "Электросвязь"⁴⁶ коммуникационные каналы связи. В начале 1990-х гг. на заре "Интернета" происходило бурное развитие частных компаний ("Кокос", "Коммед" и др.), торгующих компьютерной техникой и предоставляющих услуги электронной почты и доступ в сеть "Интернет". Однако сегодня, с выходом на этот рынок самой "Омскэлектросвязи", все они потеряли былую конкурентоспособность.

Поэтому в настоящее время на рынке коммуникационных услуг сохраняют свои позиции лишь те частные компании, которые помимо доступа к сети "Интернет" предоставляют клиентам дополнительные услуги:

- установку оборудования, разработку программного обеспечения и техническое обслуживание "под ключ";
- информационные услуги по обеспечению нормативными документами и доступ к использованию разного рода баз данных;
- различные консультационные и сервисные услуги.

Вообще, если говорить о создании специализированных баз данных в сети "Интернет", то Омская область сегодня по многим параметрам значительно опережает большинство субъектов Федерации. Жесткая конкуренция среди провайдеров "Интернета", предоставляющих доступ к сети, привела к резкому снижению цен. Сегодня через "Интернет" в Омске можно получить следующие услуги:

- заказать билеты на самолет не только из Омска, но и из большинства стран мира, рассчитать оптимальную схему перелета с пересадками;
- приобрести билеты на поезд;
- быстро получить текст любого законодательного акта или нормативного документа (как федерального, так и местного значения) из более чем 20000 документов, содержащихся на сервере системы "Гарант";
- прочитать местную периодику (газеты, журналы, информационные сборники);
- ознакомиться с судебной практикой по арбитражным и гражданским делам, затрагивающим интересы предпринимателей и производителей;
- узнать цены и наличие лекарств в аптеках города;
- получить информацию о деятельности областной и городской администрации, вузов, научных и коммерческих структур Омской области.

Региональные органы власти и управления, крупные банковские и коммерческие структуры активно внедряют корпоративные компьютерные сети, переходят на бездокументальную систему делопроизводства. Если первоначально единственными крупными компьютерными базами данных были базы Управления внутренних дел и Городской телефонной сети, то теперь функционируют база данных земельного кадастра, управления юстиции, инвестиционных проектов на территории области и многие другие.

Через телефонные сети ОАО "Электросвязь" доступ в "Интернет" получили жи-

⁴⁶ ОАО "Электросвязь" арендует кабельные каналы у АО "Ростелеком".

тели сельских районов области. В перспективе планируется обеспечить возможность предоставления услуг населению Омской области в районных узлах связи.

При этом первая сеть областного значения "ROSPAK" была создана еще в середине 1990-х гг. под выборы Президента РФ.

Информационная безопасность Омской области. Бурное развитие коммуникационных технологий в России диктует необходимость государственного контроля за сохранением и использованием стратегической информации. Это особенно актуально в том плане, что Омская область в рамках межрегиональной ассоциации "Сибирское соглашение" отвечает за вопросы развития связи, коммуникаций и информационных технологий в регионе.

На территории Омской области вопросы информационной безопасности отнесены к ведению созданной в марте 1998 года Областной комиссии по информационной безопасности. Основными направлениями работы комиссии являются:

- анализ текущего состояния информационной безопасности в Омской области, выявление. Прогнозирование и оценка возможных угроз и дестабилизирующих факторов;
- разработка нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в сфере информационной безопасности;
- инвентаризация информационных ресурсов и обеспечение их защиты;
- организация межрегионального сотрудничества и организация работ по защите информации государственными учреждениями и ведомствами;
- экспертиза региональных программ информатизации и автоматизации в части обеспечения информационной безопасности;
- совершенствование финансового обеспечения работ по защите информации путем организации оказания платных услуг предприятиям негосударственного сектора и др.

Комиссия по информационной безопасности Омской области вправе запрашивать от органов государственной власти, местного самоуправления, предприятий и организаций независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, необходимую информацию, документы и материалы. Комиссия работает в тесном взаимодействии с органами государственного надзора в области связи и информатизации, а также государственной и общественной безопасности. Обобщенная в результате работы комиссии информация представляется Губернатору Омской области.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Покажите основные тенденции развития связи и коммуникаций на современном этапе в Российской Федерации.
2. Охарактеризуйте роль ОАО "Электросвязь" в развитии коммуникаций на территории Омской области.
3. Поясните необходимость государственного контроля за развитием информационных технологий.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. *Аграрное право. Учебник.* / Под ред. Быстрова Г.Е., Козыря М.И. - М.: Юрист, 1998.
2. *Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник.* – М.: ЗЕРЦАЛО, 1997.
3. *Государственная служба: теория и организация. Курс лекций.* - Ростов-на-Дону: Феникс, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Федеральный закон от 16.02.1995 г. № 015-ФЗ "О связи". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Постановление СМ РФ от 15.11.1993 г. "Об утверждении Положения о службе государственного надзора за связью в Российской Федерации". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Правительства РФ от 05.06.1994 г. № 642 "Об утверждении Положения о лицензировании деятельности в области связи в Российской Федерации". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 4. ПОДГОТОВКА И ПЕРЕПОДГОТОВКА КАДРОВ

Профессиональное образование является важным элементом подготовки квалифицированных кадров. Важнейшей тенденцией развития профессионального образования в условиях современной России стала **регионализация** - процесс, направленный на гармонизацию системы профессионального образования и рынка труда.

Конституция (Основной закон) Российской Федерации

Статья 43

1. Каждый имеет право на образование.
2. Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.
3. Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии.
4. Основное общее образование обязательно. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования.
5. Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования.

Региональные системы профессионального образования отличаются значительными отклонениями территориальной и отраслевой структуры, формируя разные условия социально-экономического развития отдельных регионов и территорий. Так, концентрация высшего образования в Центральном регионе усиливает межрегиональные противоречия, способствует отставанию периферии в экономическом и социальном развитии. Преодоление этих противоречий - длительный процесс, усугубляющийся недостаточностью интеллектуального и финансового потенциала в регионах.

При переходе на современные наукоемкие производства проблема подготовки и переподготовки кадров выходит на первый план, т.к. профессиональная подготовленность выступает в качестве важнейшего фактора социального, политического и экономического развития территорий. В значительной мере, определяя уровень обеспеченности кадрами региональной экономики профессиональное образование (высшее, среднее, начальное) оказывает прямое воздействие на эффективность производства. Знания и умения выступают в качестве самостоятельного фактора экономического роста.

Сегодня в вузах Российской Федерации занято более 30% научных работников страны. Высшая школа, располагает значительным научным потенциалом, она в состоянии решать сложные научные проблемы. При этом профессиональному образованию свойственны особенности, обусловленные спецификой территориальной организации экономики регионов, их географического положения, расселения и исторического развития. Система профессионального образования выполняет ряд разнообразных функций:

экономическая - удовлетворение потребности общества в высокопроизводительных кадрах, тогда как повышение образовательного уровня населения сопровождается ростом доходов и повышением уровня жизни;

социальная - социальное развитие территории, снижение преступности, удовлетворение потребности людей в особом социальном статусе;

интеллектуальная - обеспечение структурной перестройки экономики в пользу более наукоемких отраслей, удовлетворение потребности людей в знаниях и умениях;

идеологическая - формирование психологической готовности людей к переменам, внедрение новых политических взглядов, позиций и идей.

В каждом регионе складывается индивидуальная структура экономики и профессионального образования. Залогом сбалансированного развития региональной экономики служит наличие адекватной системы профессионального образования. Отсутствие, недостаточное или чрезмерное развитие одного из звеньев этой системы негативно сказывается на развитии отдельных частей региональной экономики и региона в целом.

Между производством и системой профессионального образования существует взаимосвязь. Территориальная организация производства формирует сеть профессиональных учебных заведений. Территориальная организация профессионального образования оказывает влияние на региональные особенности обеспечения кадрами и воздействует на развитие производства. При этом она выступает в качестве условия развития производительных сил и, одновременно, одного из важнейших слагаемых предпринимательского климата.

Очевидно, что экономические и социальные новации на местах невозможны без решения проблем профессионального образования в регионах. Профессиональное образование, особенно высшее, в состоянии выступить в качестве лейтмотива регионального развития.

Региональные особенности системы высшего образования. Высшая школа Российской Федерации располагает уникальным интеллектуальным потенциалом: в 1995 году в вузах работало более 135 тыс. преподавателей, имеющих ученую степень. В московских вузах число преподавателей, имеющих ученую степень, достигло 30 тыс. человек. Это больше, чем во вместе взятых Северном, Центрально-Черноземном, Дальневосточном, Восточно-Сибирском, Волго-Вятском районах.

Вузовский научный потенциал также характеризуется значительными региональными различиями. Кроме Москвы, большим вузовским потенциалом обладает Санкт-Петербург (14,6 тыс. преподавателей с ученой степенью), Ростовская (4,4 тыс. чел.), Свердловская (4,1 тыс.), Нижегородская (3,1 тыс. чел.), Самарская (3,4 тыс. чел.) области, республика Татарстан (3,6 тыс. чел.).

Показатели развития региональных систем образования

Развитие региональных систем образования характеризуется системой показателей, включающей:

- абсолютные показатели учебного процесса (контингент, прием, выпуск);
- относительные показатели масштабов учебного процесса на 1000 жителей региона и на 1000 человек в определенной возрастной группе;
- количество профилей обучения (разнообразие специальностей);
- отраслевая структура подготовки кадров, доля подготовки для отдельных отраслей хозяйства;
- интеллектуальный потенциал вузовского центра (число ученых, преподавателей высшей квалификации, докторов, кандидатов наук, число научных лауреатов, другие официальные признания);
- официальный рейтинг вузов (по Госкомвузу);

- образовательно-профессиональный потенциал региона;
- расходы на образование (высшее, среднее, начальное), в том числе % бюджетных отчислений.

Такая организация вузовского потенциала регионов объективно способствует их разделению на сильные и слабые. Так, 52% бюджетных ассигнований на вузовскую науку приходится на Центральный район, 12% - на Северо-Западный. В то время как доля Дальневосточного экономического района составляет лишь 2%, Северного - 0,5%, Восточно-Сибирского - 3%.

Значительные региональные различия наблюдаются и в материальной базе вузов. Старейшие вузовские центры сохраняют лидирующее положение по обеспеченности учебно-лабораторными площадями. Первые три места по данному показателю занимают Москва, Санкт-Петербург и Томск. Такие субъекты Федерации, как республики Хакасия, Алтай, Карачаево-Черкесская и Магаданская область уступают им более чем в два раза.

В 1995 году в Российской Федерации насчитывалось 566 государственных вузов. Распределение регионов России по уровню развития высшего образования дает представление об особенностях территориальной организации высшей школы.

Российское высшее образование концентрируется в Москве и Санкт-Петербурге. В Москве в 1994 г. функционировал 81 государственный вуз, в котором обучалось 17,3% студентов Российской Федерации. По числу студентов на 10000 человек (506 чел.) Москва почти в 3 раза превышает среднероссийский показатель (171 чел.). В Санкт-Петербурге насчитывается 42 вуза с 200 тыс. студентов, что составляет 8,0% от их численности в Российской Федерации. По количеству выпускаемых специалистов высшей квалификации, кроме Москвы и Санкт-Петербурга, важную роль играют Ростовская (18 вузов, 82,6 тыс. студентов), Свердловская (16 вузов, 76,5 тыс. студентов) и Новосибирская (16 вузов, 68,8 тыс. студентов) области.

В начале 90-х годов в Российской Федерации появились первые негосударственные учебные заведения. За очень короткое время система негосударственного высшего образования получила значительное развитие. В конце 1995 г. в 193 негосударственных вузах России обучалось 52 тыс. студентов, или 4,9% от их общего числа в высших учебных заведениях. Правда, в последние годы процесс распространения негосударственного образования несколько замедлился из-за трудностей в аккредитации.

По развитию системы негосударственного образования лидируют Центральный (42,6% приема студентов), Северо-Кавказский (30,9%) и Северо-Западный (8,4%) экономические районы. В 1994 г. 34,7% общего приема в негосударственные вузы России приходилось на Москву. Негосударственное высшее образование дополняет систему государственного образования, осуществляя подготовку специалистов наиболее престижных профессий (в первую очередь по экономике и праву).

Однако, в большинстве регионов России негосударственное образование пока не играет существенной роли. Так, в Центрально-Черноземном, Северном, Восточно-Сибирском, Поволжском и Уральском районах на негосударственные вузы приходится менее 6% студентов.

Распределение регионов России по уровню развития высшего образования

Уровень развития	Субъекты Федерации
Очень низкий	Мурманская, Камчатская, Магаданская и Сахалинская области. Республики Тува и Хакасия. Еврейская АО.
Низкий	Архангельская, Новгородская, Кировская, Псковская, Липецкая, Калужская, Костромская и Читинская области. Республики: Коми, Якутия, Адыгея, Карачаево-Черкессия, Чечня, Алтай, Калмыкия.

Средний	Владимирская, Вологодская, Брянская, Тульская, Рязанская, Смоленская, Белгородская, Курская, Тверская, Тамбовская, Астраханская, Ульяновская, Курганская, Оренбургская, Калининградская, Амурская, Тюменская, Кемеровская и Орловская области. Республики: Карелия, Чувашия, Дагестан, Марий Эл, Удмуртия, Бурятия, Кабардино-Балкария, Мордовия. Краснодарский, Ставропольский, Алтайский края.
Выше среднего	Ивановская, Нижегородская, Вологодская, Воронежская, Пермская, Челябинская, Ярославская, Саратовская, Омская , Иркутская, и Томская области. Республики Башкортостан и Северная Осетия. Красноярский, Приморский и Хабаровский края.
Высокий	Новосибирская, Ростовская, Свердловская и Самарская области. Республики Татарстан.
Очень высокий	Московская область с Москвой, Ленинградская область с Санкт-Петербургом.

Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

Региональные особенности развития среднего специального образования. Проблемы трудоустройства выпускников, финансовые трудности в последние годы привели к сокращению приема в средние специальные учебные заведения России. С 1992 по 1994 гг. число учащихся в них сократилось на 10% и достигло 1871 тыс. человек. За 15 последних лет численность учащихся средних специальных учебных заведений России сократилась более чем в 1,4 раза, число учащихся на вечерней форме обучения - в 3,7 раза, а на заочной форме - в 1,6 раза.

Тенденция сокращения учащихся в ССУЗах наблюдается во всех экономических районах. Однако темпы этого сокращения имеют географические отличия. Наиболее быстро сокращается численность учащихся в Центральном (в 1994 г. она достигла 85% от уровня 1992 г.), Северо-Западном (87%) и Северо-Кавказском (85%) регионах. Среди отдельных субъектов Российской Федерации наибольший спад наблюдается в Москве (76,9% к уровню 1992 года). Это достаточно негативная тенденция, поскольку именно среднеспециальное образование в наибольшей степени привязано к производственным технологиям в экономике.

Среднее специальное образование по сравнению с высшим образованием характеризуется более равномерным размещением. В России нет регионов, где более чем в 2 раза превышен среднероссийский показатель числа учащихся на 10000 человек населения (он составил в 1994 г. 126 человек). Среди экономических районов данный показатель имеет максимальные значения в Уральском (142 чел.), Центрально-Черноземном (141 чел.), Поволжском (142 чел.) районах. Наименьшее значение показателя - в Северо-Кавказском (104) и Северном (110) районах. Лишь в Еврейской автономной области данный показатель (193), более чем в 1,5 раза превышает среднероссийский уровень.

Наиболее отстающими регионами по развитию среднего специального образования в России являются Чукотский автономный округ (62 чел.) и Мурманская область (72 чел.). К регионам, где уровень развития среднего специального образования значительно ниже среднероссийского, принадлежат республики Ингушетия, Чечня, Дагестан, Кабардино-Балкария, а также Магаданская и Сахалинская области.

Более выражены региональные различия в конкурсных показателях дневных отделений средних специальных учебных заведений. Быстрый рост транспортных тарифов сократил число поступающих из отдаленных регионов. Это вызвало увеличение конкурса в одних регионах и снижению в других, создало барьеры для абитуриентов из периферийных районов. Так, конкурс в 1994 г. на Чукотке достиг фантастической величины - 22 чел. на место, в Туве - 4,2, в Якутии - 2,4, в Мурманской области - 2,2 чел. (среднее значение по России - 1,6).

Вместе с тем, в Новгородской, Псковской и Тамбовской областях конкурс в средние специальные учебные заведения составил всего 1,3 чел. на место. Здесь и в ряде других регионах европейской части страны средние специальные заведения испытывают серьезные трудности с комплектованием. А если принять во внимание сокращение рождаемости в начале 90-х г.г., то значительная часть средних специальных учебных заведений Центральной России к 2000 г. может оказаться без учащихся.

Таким образом, если прежде при оценке перспектив развития региональной экономики первостепенное внимание уделяли обеспеченности территории минеральными ресурсами, то сегодня особое значение приобретает состояние и перспективы развития профессионального образования.

Высшее и среднее профессиональное образование в Омской области. Существенный вклад в стабилизацию социально-экономической ситуации в Омской области вносят учебные заведения профессионального образования и научные организации. Сегодня каждый десятый представитель трудоспособного населения Омской области занят в сфере профессионального образования. Из 89-ти регионов России Омская область занимает 6-е место по числу студентов средних профессиональных учебных заведений на 10000 человек и 12-е место по числу студентов вузов.

Вузовская наука в Омске многие годы обслуживала военно-промышленный комплекс и финансировалась в основном по этим статьям. Исследования в области гуманитарных знаний проводились главным образом на энтузиазме преподавателей за счет их основного рабочего времени. Изменения в социально-экономической обстановке ухудшили положение первой группы исследователей и мало что добавили вторым.

Принятый летом 1996 года Закон РФ "О науке и государственной научно-технической политике" существенно расширяет полномочия субъектов федерации в управлении сферой науки и образования. Последовавшие решения Правительства РФ создали нормативно-правовую базу для структурной перестройки системы научных учреждений и организаций в ходе их аккредитации субъектом федерации.

На протяжении уже ряда лет в бюджете Омской области существует статья расходов "Господдержка науки и высшей школы", из которой финансируются большинство областных научных и научно-технических программ. В Администрации области разработан проект закона "О государственном регулировании в сфере научной деятельности и научно-технической политики в Омской области". Законопроект предполагает введение в Омской области мер, обеспечивающих мобилизацию и поддержку коллективов, занятых в сфере научной и научно-технической деятельности, научных работников и изобретателей на решение региональных социальных и экономических задач.

Три принципиально важных вопроса проблемы:

1. реструктуризация сети учебных заведений высшего и среднего профессионального образования;
2. дополнительное профессиональное образование как мощный источник финансирования развития учебных заведений;
3. интеграция науки и профессионального образования.

В Омске сегодня насчитывается свыше 230 докторов наук и около 2000 кандидатов наук. Более 35% из них работают в вузах. Над кандидатскими диссертациями трудится около 1200 человек; в 1996 году в 1,5 раза по сравнению с предыдущим годом увеличился прием в аспирантуру, эта тенденция сохраняется и поныне. В девяти вузах и академических НИИ работают 11 докторских и 20 кандидатских специализированных советов по защите диссертаций. На федеральном уровне решается вопрос об открытии

в Омске докторских советов по химии и социальной философии, кандидатских по механизации сельскохозяйственного производства и др.

В высших учебных заведениях Омска осуществляется обучение по 118 специальностям из 420 существующих в стране, в колледжах и техникумах по 89 из 256. Омск полностью обеспечивает свои потребности в специалистах массовых профессий, но некоторые специальности и учебные заведения являются достаточно редкими.

Итоги набора на 1 курс дневного отделения омских вузов в 1997 году.

Вуз	Кол-во специ- аль- ностей	Зачислено абитуриентов				Всего зачисле- но	Подано заявле- ний
		На плановые места с бюджетным финан- сированием		На коммерческой основе			
		Феде- ральный бюджет	Мест- ный бюджет	Сред-ва орга- низа- ций	Сред-ва физиче- ских лиц		
ОмГУ	15	672	25	14	220	931	2223
ОмГПУ	12	901	0	0	174	1075	3320
ОмГТУ	29	1024	0	0	36	1060	2104
ОмГАУ	18	1175	0	158	53	1386	2673
СиБГАФК	-	356	0	0	40	396	730
ОмГАПС	10	531	0	30	31	592	1270
ОмГМА	4	346	0	39	70	455	984
ОмГИС	6	230	0	10	61	301	718
СиБАДИ	12	770	0	26	149	945	2617
ТФОмГПУ	3	154	0	0	1	155	325
ОФМГУК	3	42	0	0	87	139	145
ОФАГИК	2	94	0	0	0	94	205
ОФНГАВТ	2	40	0	0	20	60	218
СиБЭКО	1	0	0	10	22	32	86
ИпиЭ	1	0	0	0	78	78	82
Всего	118	6335	25	287	1042	7699	17700

В 1995-98 г.г. многие учебные заведения снизили набор студентов на специальности, не пользующиеся спросом, переориентировавшись на другие, остродефицитные специальности. Например, Индустриально-педагогический колледж обновил номенклатуру специальностей на 1/3, организовав подготовку правоведов, менеджеров, социальных педагогов и специалистов в области вычислительной техники.

Впервые в Омске открыта подготовка по специальностям "Финансы и кредит" в ОмГУ, "Информационные системы" в ОмГАПС и ОмГТУ, "Тепловые электрические станции", "Машины и аппараты химических производств" в ОмГТУ, "Внутригосударственное регионоведение", "Лесное и лесопарковое хозяйство" в ОмГАУ, "Социально-культурный сервис и туризм" в Институте сервиса, "Коммерческая экспертиза качества продовольственных товаров" в Омском филиале МГУК.

Принятый летом 1996 года Закон РФ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" упорядочил многие вопросы жизнедеятельности вузовских коллективов. Все государственные вузы в соответствии с этим законом внесли изменения в Уставы, заключили договоры с Комитетом по управлению имуществом Омской области, на основании которых получили в полное хозяйственное ведение имеющуюся государственную собственность. Закон установил обязательность выборов ректора через каждые пять лет. Такие выборы уже прошли в Аграрном университете, Академии физической культуры, Техническом университете, Медицинской академии и СиБАДИ.

Реорганизация учебных заведений в большинстве случаев сопровождается укреплением учебно-материальной базы, переходом на новые технологии обучения сту-

дентов и проведения научно-исследовательских работ. 14 техникумов и училищ сегодня подняли свой статус до колледжа, 4 института - стали университетами (аграрный, педагогический, технический и путей сообщения), 2 - академиями (медицинская и физической культуры). Омский технологический институт бытового обслуживания реорганизован в Омский государственный институт сервиса.

На протяжении последних лет растет прием в учебные заведения высшего и среднего профессионального образования. Летом 1997 года на дневные отделения вузов приняты 7699 человек - на 10% больше, чем в 1996 году. Практически весь прирост произошел за счет платного обучения, в том числе и в негосударственных учебных заведениях. Количество мест федерального бюджетного финансирования увеличилось на 0,8% (с 6283 до 6335).

Структура оплаты за обучение в омских вузах за место	1996 г.	1997 г.	Прирост, %
Федеральный бюджет	6283	6335	0,8
Областной бюджет	25	25	0,0
Средства организаций	135	287	112,6
Средства физических лиц	558	1042	86,7

По некоторым специальностям конкурс на платное обучение был весьма высок: например, на юридический факультет ОмГУ зачислены абитуриенты, набравшие 13 баллов по итогам 3-х экзаменов и заплатившие 13,5 млн. рублей⁴⁷ за 1-й год обучения.

Анализ демографических данных по Омску и области показывает, что на ближайшие 8-10 лет выпуск из школ будет стабильным – около 35-40 тысяч потенциальных абитуриентов. С учетом абитуриентов из других городов РФ и северных областей Казахстана существующие цифры приема представляются вполне приемлемыми.

Омские вузы, колледжи и техникумы расширяют сферу своего влияния на Тюменский Север и ближнее зарубежье. Сегодня имеют филиалы и представительства в Тюменской области Технический университет, Индустриально-педагогический колледж, Автотранспортный техникум и некоторые другие учебные заведения. Третий год работает в Ташкенте филиал Омского государственного университета. По согласованию с органами государственной власти и управления Республики Казахстан ОмГУ и ОмГТУ открыли свои представительства или филиалы в Павлодаре, Петропавловске и Семипалатинске.

По нескольким направлениям решается проблема доступности высшего и среднего профессионального образования для сельской молодежи: создание филиалов омских учебных заведений в сельских районах, направление администрацией области выпускников сельских школ для целевой подготовки в омские вузы и др. Особое внимание уделяется работе с талантливой молодежью. Только в прошлом году адресная материальная помощь из областного бюджета студентам-сиротам составила около 160 миллионов рублей, более 140 миллионов выплачено студентам в виде именных стипендий Администрации Омской области.

Серьезных результатов следует ожидать от объединения вузов и учебных заведений среднего профессионального образования в единые учебные комплексы. Начало этой работе было положено 35 лет назад согласованием учебных планов и программ родственных учебных заведений. Сегодня Педагогический университет сразу на третий курс принимает лучших выпускников педагогических колледжей, Технический университет из химико-механического техникума, Академия физической культуры - выпускников педколледжа № 2 и Исылькульского УПЦ, Тарский филиал педуниверситета - выпускников Тарского педколледжа.

⁴⁷ Все финансовые показатели приводятся в ценах 1997 года.

В экономически развитых странах до 60% всех средств, затрачиваемых на образование, расходуется на обучение взрослых. Сфера повышения квалификации и переподготовки специалистов подверглась самой серьезной ломке. Прекратили существование практически все отраслевые центры и институты повышения квалификации в производственной сфере, из-за недостатка средств ликвидированы отделы технического обучения на предприятиях.

Эту нишу на рынке образовательных услуг осваивают государственные учебные заведения высшего и среднего профессионального образования, а также всевозможные негосударственные образовательные учреждения. В Омской области таких подразделений, филиалов и организаций насчитывается более 20.

Наиболее уверенно и последовательно работают Центр делового образования госуниверситета, Институт переподготовки кадров и агробизнеса в агроуниверситете, Региональный центр повышения квалификации при СибАДИ, Институт повышения квалификации работников образования Комитета по образованию Администрации области. Имеется опыт краткосрочных курсов повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, проводимых на базе Инновационного центра переподготовки и повышения квалификации работников культуры и искусства.

Главное управление Центрального банка РФ по Омской области ликвидировало свое подразделение, передав его функции Многофункциональной банковской школе.

Около года вызревала идея создания Омского аграрного академического союза, объединившего Аграрный университет, сельскохозяйственные техникумы и некоторые ПТУ с научно-исследовательскими институтами Сибирского отделения Российской академии сельскохозяйственных наук. Шаг за шагом развивается Педагогический университет. Освоившись в новом статусе университета, коллектив пошёл на перестройку организационной структуры, объединив родственные кафедры и факультеты в 3 института: Институт информатизации образования, Социально-педагогический институт и Институт искусств.

В 1997 году по инициативе Педагогического университета создано Некоммерческое партнерство "Педагогическое образование Омской области", в состав которого на равноправной основе вошли: Комитет по образованию Администрации области, педуниверситет, Институт повышения квалификации работников образования и все педагогические колледжи.

Главная цель "Партнёрства" - объединение усилий в подготовке педагогических работников на основе согласованных учебных планов, а также совместная реализация программ повышения квалификации и переподготовки учителей. В рамках этого объединения его участники связаны двухсторонними договорами, в которых определены обязанности сторон и основные направления сотрудничества.

Более жёсткая схема интеграции выбрана Университетом путей сообщения и Омским техникумом железнодорожного транспорта. Техникум должен войти в структуру университета, сохранив права юридического лица по доверенности и высокую степень самостоятельности в финансово-хозяйственной деятельности.

После реализации этого проекта в Университете путей сообщения будет создана дополнительная вертикаль в области технического образования. В области экономического образования такую вертикаль уже образуют Лицей бизнеса и информационных технологий и Институт мировой экономики СибЭКО.

Лучшие результаты получаются при реализации целевых программ. Например, третий год подряд Педагогический университет реализует программу Миннаца РФ по повышению квалификации преподавателей русского языка и литературы русскоязычных школ Казахстана. В прошлом году они получили на эти цели около 700 млн.

рублей. Следует отметить, что только система дополнительного образования, отвечающая современным социально-экономическим реалиям, способна гибко реагировать на меняющиеся кадровые запросы экономики и социальной сферы региона.

Разработка и реализация крупных целевых программ, как правило, сопровождается организацией подготовки по новой специальности. Так, после подписания соглашения между областной администрацией и РАО "Газпром" о совместном участии в газификации районов области Техническим университетом подготовлен комплект документов для лицензирования специальности "Вакуумная и компрессорная техника для физических установок".

Подписано постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области, обязывающее Комитет по охране природы и Совет ректоров омских вузов организовать в соответствии со ст. 75 Закона РФ "Об охране природной окружающей среды" обязательную экологическую подготовку руководителей, специалистов и граждан на территории Омской области. Сейчас формируются первые группы слушателей из числа строителей и работников автомобильного транспорта.

Омское региональное отделение Федеральной комиссии по ценным бумагам выступило с инициативой создания негосударственного образовательного учреждения для переобучения и лицензирования специалистов, работающих с акциями, облигациями и другими ценными бумагами.

В рамках заключенного в конце 1997 года соглашения с шведским концерном "Volvo" планируется помимо открытия в Омске завода по сборке автобусов развернуть в Швеции информационную кампанию для привлечения интереса предпринимателей к Омской области. Для этого в Швеции и в Омске наши партнеры предлагают открыть информационные центры. В качестве рекомендации при подборе сотрудников Омского центра руководство "Volvo" выдвигает знание ими шведского языка.

А без знания специалистами английского вообще невозможен информационный обмен в международной компьютерной сети "Internet". При этом львиную долю коммерческой языковой подготовки специалистов в Омске взяли на себя три негосударственных учебных заведения.

В связи с реформой жилищно-коммунального хозяйства начата подготовка специалистов на факультете промышленного и гражданского строительства СибАДИ. В течение ряда лет в Институте мировой экономики СибЭКО ведется обучение студентов по программе Открытого университета Великобритании "Эффективный менеджер", а с 1997/98 учебного года в учебный процесс включена российско-голландская программа по маркетингу.

Омская область участвует в реализации крупных федеральных программ повышения квалификации и переподготовки кадров:

- государственных и муниципальных служащих (президентская программа);
- руководителей и специалистов-хозяйственников (правительственная программа).

Полным ходом разворачивается работа в рамках федеральной программы подготовки управленческих кадров для народного хозяйства, включающей обучение в России 5000 человек ежегодно и их стажировку за рубежом. Серьезным достижением является включение Госуниверситета в Федеральную целевую программу "Государственная поддержка интеграции высшего образования и фундаментальной науки".

В ноябре 1997 года завершен выход учебных заведений в международную компьютерную сеть Интернет – введен в действие "Интернет-центр" Омского государственного университета, созданный в рамках федеральной программы "Университеты России".

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Поясните взаимосвязь системы высшего и среднего образования и развития экономики регионов Российской Федерации.
2. Охарактеризуйте ключевые проблемы, стоящие перед профессиональным образованием на современном этапе.
3. Выделите основные тенденции подготовки и переподготовки кадров в Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М.: ЗЕРЦАЛО, 1997.
2. Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора. - М.: Изд-во МГУ, ИНФРА-М, 1997.
3. Регионы России // CD-ROM – М.: Гарант-парк, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Федеральный закон от 10.07.1992 г. № 3266-1 "Об образовании". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Федеральный закон от 22.08.1996 г. № 125 ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 24.07.1997 г. № 412-п "Об утверждении Положения о Главном управлении образования Администрации Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 5. СТРАХОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Страховая деятельность в России приобрела характер особого вида коммерческой деятельности после ликвидации государственных монополистов - "Госстраха" и "Ингосстраха", и принятия Закона РФ "О страховании". Многочисленные коммерческие страховые общества, осуществляющие операции на страховом рынке России, до сих пор не достигли должного развития, о чем свидетельствует высокая рентабельность у страховщиков и низкий процент охвата страхового поля.

Сфера страхования способствует повышению эффективности предпринимательской и инвестиционной деятельности. Это определяет значимость развития страхования для интеграции Российской Федерации в мировое сообщество. Одной из проблем страхового рынка в России является формирование современной законодательной, правовой базы применительно к западноевропейским и американским стандартам, обеспечивающей сбалансированное удовлетворение интересов страхователей и страховщиков. Актуальной проблемой становится привлечение коммерческих страховых компаний к страхованию государственной, муниципальной и казенной собственности.

В настоящее время правовую основу функционирования страхового рынка России составляет принятый 27 ноября 1992 г. закон РФ "О страховании" и Гражданский кодекс РФ, а также соответствующие законодательные и нормативные акты. Реально правовые отношения закрепляются в правилах и условиях страхования, характеризующихся большим разнообразием и нестабильностью.

Анализ источников и практика их применения показывает несовершенство правового регулирования страховых отношений. Так, не урегулированы разночтения по отдельным положениям ГК РФ и Закона "О страховании", об обязательных видах

страхования, перестраховании, формировании страховых резервов и их размещении, о лимитах ответственности страховщиков, защите отечественного страхового рынка, валютных операциях страховщиков и т.д. Все это усугубляется отсутствием обоснованных методик и пособий по организации деятельности страховщиков.

Сущность страхования состоит в формировании определенного денежного (страхового) фонда и его распределении во времени и пространстве с целью возмещения возможного ущерба (убытков) клиентам при несчастных случаях, стихийных бедствиях и других обстоятельствах, приводящих к потере собственности и активов, предусмотренных условиями договора страхования. В страховании участвуют две стороны:

- **страховщик** - формирующий страховой фонд,
- **страхователь** - участвующий в создании страхового фонда путем определенной системы страховых взносов (страховых платежей).

Между страхователями распределяется сумма возмещения понесенного ими ущерба. Если договором страхования предусмотрена ответственность страхователя за ущерб, нанесенный третьим лицам, то этот ущерб также компенсируется из страхового фонда.

Число получателей возмещения из страхового фонда обычно меньше числа страхователей, т.е. участников фонда. Поэтому страховщик имеет возможность возмещать полностью или частично убытки. В случае, если возмещение превышает размеры страхового фонда, применяется т.н. "перестрахование", когда страховые фирмы сами страхуют друг друга от возможной неплатежеспособности.

Таким образом, чем больше страхователей привлечено к страхованию, тем меньше будут суммы взносов каждого страхователя, поскольку в формировании фонда участвуют все страхователи, а возмещение ущерба производится только пострадавшим. Суммы возмещения убытков отдельного страхователя обычно во много раз превышают уплаченные им страховые взносы. Однако, как показывает страховая практика, почти каждый страхователь с течением времени несет те или иные убытки в связи с возникновением различных случайностей, поэтому он гарантирован от крупного ущерба своим участием в страховом фонде.

Экономическая сущность страхования заключается в том, что убытки раскладываются на многих страхователей, а взносы необременительны для каждого. Разница между суммой собранных страховых взносов и суммой выплаченных убытков составляет доход страховщиков. Страхование, как метод возмещения материальных потерь от непредвиденных природных и социальных явлений, выполняет тройную задачу: обеспечивает экономические интересы граждан, предпринимательской структуры и всего общества.

В условиях рыночных отношений коммерческая структура или отдельный гражданин редко имеют достаточные денежные резервы на случай крупного ремонта или восстановления имущества. Особенно большие выплаты связаны с возмещением нанесенного вреда здоровью и имуществу третьих лиц, которые могут составить для виновной стороны десятки и сотни тысяч рублей. Хозяйствующие субъекты также не заинтересованы в резервировании свободных средств, предназначенных для возмещения убытков, возникающих при гибели или повреждении материальных ценностей и выплат денежных компенсаций.

Государство также заинтересовано в развитии страховых отношений. С одной стороны, государство заинтересовано в восстановлении утраченных или поврежденных материальных ценностей граждан и юридических лиц, а с другой – в том, чтобы возмещение причиненного ущерба, происходило из страховых фондов, формируемых

за счет налогоплательщиков. Это означает, что существуют естественные социально-экономические потребности в страховании.

Формой выражения экономической потребности в страховом покрытии является страховой интерес, который может быть индивидуальным, коллективным или общественным. Вероятностный характер несчастных случаев порождает разрыв между объективным наличием страхового интереса и его осознанием субъектами страховых отношений. С этим обстоятельством связано возникновение и развитие различных видов страхования.

Страхование делится на **обязательное** и **добровольное**. Страхование гражданской ответственности, предусматривающее возмещение ущерба третьим лицам, может быть признано в качестве важнейшей общественной потребности и определено таковым государством путем законодательного введения его обязательности, а индивидуальный и коллективный страховой интерес, обычно охватываются добровольными видами страхования. Таким образом, различия в уровне страховых интересов и потребностей отражаются на способах правового регулирования страховых отношений. Обязательное страхование, предусматривается для страховых организаций и страхователей законом, а добровольное страхование – договорами между страхователем и страховщиком.

Страхование носит эквивалентный характер и базируется на соотношении объема поступающих страховых платежей и объема выплачиваемого возмещения. Это требует систематического уточнения размера производимых страхователем платежей и учета уровня вероятности страховых событий. В поддержании эквивалентности объективно заинтересованы как страхователи, так и страховщики. Договорные отношения между страхователем и страховщиком в качестве равноправных лиц не нарушаются и при обязательном страховании.

Обязательность вступления в страховые отношения диктуется законом, но условия страхования, размеры страховых премий и страхового возмещения определяются добровольно субъектами договорных отношений. С развитием рыночных отношений в России, приватизацией государственной собственности, расширением предпринимательской деятельности, сокращением доли государственных структур в покрытии убытков, связанных с производственной деятельностью или интересами граждан, потребность в страховании будет возрастать, а в сферу страховых отношений станут вовлекаться новые объекты и субъекты. Это неизбежно потребует совершенствования правового, организационного и экономического механизма управления страховым делом.

Формирование и особенности страхового рынка в РФ. Ежегодно страховые организации в промышленно развитых странах аккумулируют в виде страховых платежей примерно 7–8% ВВП⁴⁸. В Российской Федерации страховые взносы достигают только 1,5% ВВП, а большинство российских страховщиков не обладает финансовым потенциалом, позволяющим взять ответственность по крупным рискам. Суммарная величина уставных капиталов всех страховщиков России составляет чуть более 1,6 млрд. руб.

В настоящее время на территории России страхование осуществляют около 3000 страховых компаний, из них 2750 внесено в Государственный реестр. Как и в других странах с рыночной экономикой, в Российской Федерации страховое дело представлено множеством различных по масштабам и правовым формам страховых обществ. Деятельность этих обществ регулируется законодательными актами, за неисполнение которых страховые компании несут финансовую и уголовную ответственность.

⁴⁸ ВВП – валовой внутренний продукт.

До начала реформ в нашей стране монопольное право на проведение страховых операций имели организации, входившие в систему Министерства финансов СССР, права и обязанности которых определялись соответствующими положениями и ведомственными инструкциями. При этом поступления от страхования выступали как дополнение к бюджетным резервам. Это отрицательно отражалось на страховой деятельности, так как сдерживало ее развитие и способствовало изъятию в государственный бюджет значительной части страховых ресурсов.

Однако и бюджет имел крупные непредвиденные расходы для покрытия случайных потерь государственных и кооперативных организаций. Развитие страхования в условиях государственной монополии шло от предложения к спросу. Министерство финансов СССР утверждало правила страхования, а предприятия и население были вынуждены с ними мириться. Правила предусматривали в основном защиту от стихии природы и несчастных случаев. Система государственного страхования не могла принимать на свою ответственность коммерческие или политические риски.

Рыночная экономика требует нового подхода к страхованию, расширения видов страховых услуг в зависимости от страхового и экономического интереса страхователей. Особую актуальность приобретает внедрение различных видов страхования ответственности предпринимателей, экологических и коммерческих рисков, профессиональной ответственности лиц в сфере интеллектуального труда и др. Развитие современного страхового дела немыслимо без сочетания смешанного, акционерного, кооперативного, взаимного и других схем страхования.

В 1992-97 годы происходил активный процесс создания самостоятельных страховых организаций, которые пытаются восполнить пробелы в работе государственного страхования, приспособиться к требованиям рынка. Однако пока они не располагают необходимыми резервными фондами, не всегда могут обеспечить гарантии выполнения принятых обязательств и занимаются выборочным страхованием рисков с высокой рентабельностью. Формирование страхового рынка носит зачастую стихийный характер и во многих случаях защита интересов страхователей не обеспечена должным образом.

По характеру страховых операций все фирмы, функционирующие на страховом рынке, можно разделить на две группы независимо от их организационно-правовых форм. Первая – страховщики, ориентирующиеся на проведение едва ли не всех видов страхования, стремящихся набрать крупный портфель заключенных договоров. Вторая группа – страховые общества, специализирующиеся на ограниченном наборе страховых операций. К ним относятся общества медицинского страхования и некоторые другие.

В основе большинства видов страхования, лежат правила, действовавшие в системе государственного страхования. Но есть отличия в содержании, организации страховых операций и условиях страхования.

Российский рынок сильно монополизирован. На долю 100 крупнейших компаний приходится около 60% поступлений, а на долю двух крупнейших страховщиков – "Росгосстрах" и АО "Ингосстрах" – более 25% собранных страховых взносов. Темп роста суммарной страховой премии примерно соответствует уровню инфляции.

Другой характерной особенностью страхового рынка является превышение величины собранной премии над объемом выплат – средний уровень выплат составляет всего около 70%. Тогда как за рубежом эта цифра достигает 90% и выше. Иначе говоря, российские страховщики завышено оценивают принимаемые риски и вероятность наступления страховых случаев.

Высокая доля остающейся в распоряжении компаний страховой премии не сти-

мулирует инвестирование ими своих активов. Зачастую страховые фирмы предпочитают через дочерние структуры вкладывать деньги в торгово-посреднические операции. В деятельности многих страховых обществ выявились отрицательные стороны: чрезмерная коммерциализация, высокие тарифы, отсутствие контроля за использованием средств, состоянием балансов и страховых резервов.

Следует подчеркнуть, что российские страховщики охватывают не более 10% потенциального рынка. При этом основное бремя расходов по ликвидации последствий природных и техногенных катастроф ложится на государственный бюджет. Возможности национальных страховых компаний размещать крупные страховые риски (экологические, атомные, промышленные, транспортные) остаются низкими.

Можно отметить ряд общих недостатков в деятельности страховых фирм. Многие из них оказываются ненадежными партнерами, что связано с деятельностью недобросовестных страховщиков, сознательно не выполняющих обязательства по договорам. Пока недостаточна инфраструктура по размещению страховых рисков среди нескольких страховых организаций. Настоятельной потребностью стало законодательное закрепление минимального размера уставного капитала страховых компаний.

Развитие страхового рынка в России на фоне стабильного роста страховых операций характеризуется довольно противоречивыми тенденциями. Наблюдается односторонняя направленность развития страховых услуг в сторону обязательных видов страхования. Суммарная доля премии по этим видам страхования в 1993–96 гг. увеличилась более чем в 3 раза при незначительном росте страховых платежей по другим видам страхования.

Недострахование, или страхование имущества не на полную стоимость составляет одну из наиболее трудных проблем. Это означает, что наличие страхового полиса не гарантирует реального возмещения понесенного страхователем убытка. Так, по данным Госкомстата РФ, средняя страховая сумма по страхованию средств транспорта, принадлежащего гражданам, составляет 9 тыс. руб., что составляет менее 25% стоимости автомобиля среднего класса. Разумеется, что страхователь на эти деньги не может восстановить утраченное имущество.

Еще большую озабоченность вызывает проблема недо страхования объектов собственности предпринимательских структур и государства. Страховая сумма по договору страхования имущества юридических лиц не превышает 4,5% восстановительной стоимости основных производственных фондов.

Данные Торгово-промышленной палаты РФ показывают, что большинство коммерческих структур тратит на страхование менее 1,5% своих доходов. Это свидетельствует о том, что главная причина негативного отношения населения к страхованию - ненадежность страховщиков. Можно выделить следующие причины этой ненадежности:

- недостаточность страховых резервов по отношению к принятым обязательствам, приводящая к убыткам и потере платежеспособности;
- низкая ликвидность собственных средств, размещенных преимущественно в объектах недвижимости, и незначительный уставный капитал;
- неэффективная инвестиционная политика, приводящая к выводу из прибыльного оборота части страховых резервов и собственных средств и образованию дебиторской задолженности;
- несбалансированный страховой портфель, сочетающий повышенные риски с отсутствием современных страховых продуктов и приводящий к сужению страхового рынка.

Не оказывает пока стимулирующего воздействия на внутренний страховой рынок и возможность участия иностранного капитала в создании страховых организаций в России. Законодательство РФ разрешает иностранным юридическим лицам и гражданам участвовать в учреждении страховых организаций при условии, что доля иностранных инвесторов в уставном капитале не превышает 49%.

Однако, опасения западных партнеров в отношении политической стабильности в стране неблагоприятно сказываются на иностранных инвестициях в страховой бизнес. При снятии ограничений и вступлении РФ во Всемирную Торговую Организацию отечественные страховщики окажутся в жестких конкурентных условиях и вряд ли смогут удержать свои страховые портфели.

Объединения страховщиков. В России происходит объединение страховых компаний в союзы и ассоциации. Первым был учрежден Российский союз страховщиков (РОСС). Его членами стали в основном негосударственные страховые организации. Союз объединил около 400 страховых организаций. В начале 1992 года был учрежден Страховой союз России, включивший АО "Ингосстрах", "Россия" и компании Росгосстраха. В России образовано также более 40 союзов и ассоциаций страховщиков (в основном – по региональному принципу).

Раздробленность не позволяла страховщикам эффективно отстаивать свои интересы в органах государственного управления и взаимодействовать с зарубежными объединениями страховщиков. Поэтому в марте 1996 г. страховые союзы объединились во Всероссийский Союз страховщиков (ВСС), который призван осуществлять защиту и представлять интересы своих членов в государственных и общественных организациях, предоставлять информационные и консультационные услуги, развивать образование и подготовку кадров страховщиков.

Дальнейшее развитие страховых организаций будет определяться характером принятых законодательных норм. В настоящее время большинство страховых фирм еще не собрало капитал, необходимый для полноценной страховой деятельности. Поэтому введение лимита для минимальной величины уставного капитала и допуск иностранных страховых групп на российский рынок могут вызвать монополизацию страхового дела в крупных страховых компаниях. Вместе с тем, на устойчивости страхового рынка благоприятно скажется создание объединений страховщиков (пулов), занятых в близких сферах страхования.

25 февраля 1993 г. между страховщиками России (Росгосстрах), Белоруссии (Государственная страховая коммерческая организация), Казахстана (Госкомстрах), Азербайджана (Азерсыгорт), Туркменистана (Госстрахком), Украины ("Оранта"), Узбекистана (Главное управление Госстраха), Грузии (Госстрахком), Киргизии (Госкомстрах "Кыргызстан"), Таджикистана (Таджикская государственная страховая коммерческая организация) подписано соглашение, которое предусматривает:

- унификацию страхового законодательства;
- исследование проблем тарифной политики;
- обмен информацией по вопросам страховой деятельности;
- проведение перестрахования;
- осуществление на номинальной основе посреднических услуг по страхованию грузов, средств транспорта, а также проведение государственных и добровольных видов страхования;
- оформление страховых сертификатов;
- содействие в оформлении документов при страховых событиях и т.д.

Хотя это соглашение подписано государственными страховыми компаниями, его положениями могут пользоваться и независимые страховщики. Конечной целью ин-

теграции должно стать укрепление национальных страховых рынков и поэтапное создание единого страхового рынка на территории стран СНГ с унифицированной законодательной базой, развитой инфраструктурой и свободной конкуренцией. К числу первоочередных задач в этом направлении относится разработка международных соглашений по проблемам страхования:

- соглашения о принципах деятельности страховщиков, перестраховщиков и страховых брокеров на территории стран Содружества;
- соглашения по вопросам страхования владельцев автотранспортных средств, медицинского страхования и страхования ответственности при авиаперевозках;
- осуществление сотрудничества страховых организаций стран СНГ по перестрахованию крупных рисков, разработке типовых пуловых соглашений на территории стран СНГ;
- организация профессионального обучения страховых кадров.

На реализацию названных задач во многом направлена деятельность национальных объединений страховщиков, торгово-промышленных палат стран Содружества, органов страхового надзора. Для регулирования интеграционных процессов создан Координационный Совет по страхованию.

Ни для кого не секрет, что на страховом рынке России сегодня наблюдается недостаток антимонопольных норм, регулирующих страховой рынок. Практически отсутствует законодательство, регулирующее посредническую деятельность в страховании и перестраховании. Это привело к ситуации, когда страховые компании не получая лицензии на перестраховочную деятельность, бесконтрольно перестраховывают свои риски и формируют страховые резервы только по прямому страхованию. Многие российские страховые компании в России зачастую выступают как страховые агенты иностранных страховщиков.

Организационные формы страховых компаний. В настоящее время участники страхового рынка выступают в различных организационно-правовых формах:

- акционерных компаний;
- государственных и смешанных страховых организаций;
- хозяйственных товариществ;
- обществ взаимного страхования;
- совместных предприятий;
- страховых посредников.

Акционерные страховые компании – это компании, созданные в целях проведения страховых операций, уставный капитал которых формируется в результате выпуска и продажи ценных бумаг. Обычно они функционируют на тех же правовых основах, что и другие акционерные общества и могут осуществлять любые виды страхования на основе полученной лицензии. В общей численности страховых компаний акционерные общества открытого и закрытого типа составляют около 70%.

Общества взаимного страхования – это такая система договорных отношений между страхователями, при которой юридически самостоятельные члены общества объединяют средства для возмещения возможного ущерба. Необходимость создания обществ взаимного страхования вызвана потребностями в страховой защите учредителей и участников организаций по однородным группам рисков (например, имущественных, на транспорте, в сельском хозяйстве и т.д.). Общества взаимного страхования осуществляют страхование своих членов и являются некоммерческими организациями.

Государственные и смешанные страховые организации – самостоятельные, юридически обособленные страховые организации, капитал которых частично или

полностью формируется за счет государственных средств. Они функционируют в сфере внешнеэкономической деятельности (например, "Международное агентство по страхованию иностранных инвестиций в РФ от коммерческих рисков"), в сфере страхования жизни и некоторых других видов страхования физических лиц (Росгосстрах).

Кооперативные страховые организации – одна из форм обществ взаимного страхования на основе паевого объединения финансовых средств членов (кооперативов, товариществ и частных предпринимателей). Главная цель кооперативных страховых организаций – обеспечение страховых интересов участников. Эта организационная форма организаций в условиях Российской Федерации встречается очень редко и пока не имеет больших перспектив для своего развития.

Хозяйственные товарищества – коммерческие организации с разделенным на доли (вклады) учредителей (участников) уставным капиталом. Товарищества могут создаваться в форме полного товарищества и **коммандитного**⁴⁹ товарищества. В настоящее время к товариществам относится около 25% всех страховщиков. Большинство из них зарегистрировано как "товарищества с ограниченной ответственностью". Новый Гражданский кодекс РФ не предусматривает такой формы хозяйствования, поэтому страховщикам предстоит перерегистрация.

Совместные предприятия. Совместные страховые компании могут создаваться в форме различного вида товарищества и акционерных обществ⁵⁰.

Страховые посредники могут функционировать и как товарищества, и как частные предприниматели (с образованием юридического лица), а страховые агенты – выступать в качестве служащих страховых компаний или их доверенных лиц по договорам поручительства. Сегодня посреднические службы в России представлены очень слабо. Между тем, за рубежом посреднические фирмы (в особенности в области транспортного страхования) обеспечивают страхователям наиболее выгодные условия страхования, надежность страхового покрытия и размеры страховых платежей.

В любом случае, независимо от организационной формы страховые организации создаются для осуществления страховой деятельности и не вправе заниматься производственной, торгово-посреднической и банковской деятельностью. При этом не имеет значения, осуществляется такая деятельность постоянно или страховые организации производят разовые операции. Не имеют права на ведение подобной деятельности и филиалы страховых организаций. При выявлении фактов ее осуществления налоговые органы предъявляют в арбитражные суды иски о признании сделок (деятельности) недействительными.

Вместе с тем, на страховом рынке наблюдается тенденция сращивания банковского и страхового капитала. С одной стороны, страховые компании вкладывают средства в высокодоходные банковские акции, с другой стороны, банки размещают деньги в ценных бумагах страховых компаний. Так, активно взаимодействуют страховые компании в группе МОСТ и холдинге Инкомбанка. В ближайшее время ситуацию на рынке страховых услуг будут определять два фактора. Тандем "страховая компания – банк" позволит реализовывать масштабные проекты, а привлечение новых высококвалифицированных кадров поможет разнообразить рынок страховых услуг.

Банкротство страховых организаций. При рассмотрении дела о банкротстве страховой организации лицом, участвующим в арбитражном процессе, признается государственный орган РФ по надзору за страховой деятельностью. Заявление о признании страховой организации банкротом может быть подано в арбитражный суд

⁴⁹ Коммандит – лицо, несущее ограниченную ответственность.

⁵⁰ С участием иностранного капитала в России по состоянию на 1997 г. создано 75 страховых организаций.

должником, конкурсным кредитором, прокурором и иным уполномоченным в соответствии с федеральным законом государственным органом.

Продажа имущественного комплекса страховой организации может быть осуществлена в ходе внешнего управления. При осуществлении конкурсного производства имущественный комплекс страховой организации может быть продан только с согласия покупателя принять на себя договоры страхования, по которым страховой случай не наступил до момента признания страховой организации банкротом.

Покупателем имущественного комплекса страховой организации может выступать только страховая организация. В случае продажи имущественного комплекса страховой организации в ходе внешнего управления к его покупателю переходят все права и обязанности по договорам страхования, по которым на дату продажи имущества страховой организации страховой случай не наступил.

Страхование в Омской области. По состоянию на 1 января 1998 года на территории Омской области было зарегистрировано 22 местных страховых компании. Из них у одной компании (СК "Птицепромсервис") приказом межрегиональной страховой инспекции № 104 от 19.06.98 г. лицензия на осуществление страховой деятельности временно приостановлена. Кроме местных страховых компаний в Омской области активно действуют и иногородние (в основном - московские) компании, среди которых можно выделить наиболее крупные: "Военно-страховую компанию", "АКВИКО", "Ренессанс" и ряд других.

Многие из этих компаний переживают далеко не самые лучшие свои времена. Поэтому особое внимание при выборе делового партнера следует уделять анализу доступных данных об их финансовом состоянии и ресурсном потенциале. Ниже приведена информация о размере уставного капитала омских страховщиков и тех видах деятельности, лицензиями на осуществление которых они обладают.

Перечень омских страховых компаний по состоянию на 01.01.98 г.

<i>Наименование</i>	<i>Уставной капитал, руб.</i>	<i>Виды деятельности</i>
<i>Аверс-Гарант</i>	<i>45000</i>	<i>все виды страхования</i>
<i>АСКО-Забота</i>	<i>120000</i>	<i>медицинское страхование</i>
<i>Астор</i>	<i>1100000</i>	<i>все виды страхования</i>
<i>Астромед</i>	<i>40000</i>	<i>обязательное мед. страхование</i>
<i>Достояние</i>	<i>2000000</i>	<i>все виды страхования</i>
<i>Исцеление</i>	<i>100000</i>	<i>обязательное мед. страхование</i>
<i>Купеческое</i>	<i>2000000</i>	<i>иное, чем страхование жизни</i>
<i>МД Практик</i>	<i>50000</i>	<i>добровольное мед. страхование</i>
<i>Прииртышье</i>	<i>нет данных</i>	<i>добровольное мед. страхование</i>
<i>Омск-АСКО</i>	<i>7500000</i>	<i>все виды страхования</i>
<i>Омская страховая компания</i>	<i>2342000</i>	<i>иное, чем страхование жизни</i>
<i>Омь-Медстрах</i>	<i>96500</i>	<i>медицинское страхование</i>
<i>Птицепромсервис</i>	<i>1000000</i>	<i>все виды страхования</i>
<i>Росгосстрах-Омь</i>	<i>4000</i>	<i>все виды страхования</i>
<i>Рубеж</i>	<i>400000</i>	<i>иное, чем страхование жизни</i>
<i>Русь</i>	<i>12696206</i>	<i>все виды страхования</i>
<i>Русская палата</i>	<i>нет данных</i>	<i>иное, чем страхование жизни</i>
<i>Сибирское Страховое товарищество</i>	<i>820000</i>	<i>все виды страхования</i>
<i>Таврия</i>	<i>250000</i>	<i>иное, чем страхование жизни</i>
<i>Тисса</i>	<i>2000000</i>	<i>иное, чем страхование жизни</i>
<i>Флагман</i>	<i>50000</i>	<i>иное, чем страхование жизни</i>

Разумеется и эта информация далеко не полностью отражает все нюансы регионального страхового рынка. Однако первичное представление о потенциале той или иной компании (и возможности страхового покрытия риска) из нее получить можно.

Так, заявленный уставной капитал омских компаний составил в 1997 году 34.542.706 руб. (фактически – 322.285.537 руб.). По величине страховых резервов лидировали страховые компании "Омск-АСКО", "Астор" и "Росгосстрах-Омь".

Вложения омских страховых компаний в 1997 году (в руб.)

Государственные ценные бумаги	2160219
Ценные бумаги субъектов Федерации	972643
Другие активы	11852381
Банковские вклады	1934639
Ценные бумаги, паи, доля в уставном капитале	705079
Прочие ценные бумаги	9250897
Недвижимое имущество	3434172
Квартиры	3911312
Валютные ценности	266451
Денежные средства	2929565
Ссуды	465852

По показателю поступления страховых сборов в 1997 году лидировали три страховых компании: "Тисса" (86820050 руб.), "АСКО-Забота" (81447771 руб.) и "Омск-АСКО" (76390716 руб.), на которые пришлось 85% всех собранных омскими страховыми компаниями средств. По показателю страховых выплат также лидировали эти же страховые компании: "АСКО-Забота" (77399069 руб.), "Омск-АСКО" (61553171 руб.) и "Тисса" (46044939 руб.), выплатившие омским страхователям 89% всех страховых возмещений. В распоряжении страховых компаний Омской области осталось в виде дохода 38% в 1997 г. собранных денежных средств.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Покажите роль страхования в рыночной экономике.
2. Охарактеризуйте состояние страхового рынка в Российской Федерации.
3. Прокомментируйте состояние страхового рынка Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Курс экономики: учебник / Под ред. Б.А.Райзберга. - М.: ИНФРА-М, 1997.
2. Агеев Ш.Р., Васильев Н.М., Катырин С.Н. Страхование: теория, практика и зарубежный опыт. – М.: "Экспертное бюро-М", 1998.
3. Жуков Е.Ф. Инвестиционные институты: Учеб. пособие для вузов. - М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998.
4. Ефимов С.Л. Энциклопедический словарь. Экономика и страхование. - М.: Цериx-ПЭЛ, 1996.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Закон РФ от 27.11.1992 г. № 4015-1 "Об организации страхового дела в Российской Федерации". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Положение о территориальных органах страхового надзора Министерства финансов РФ (утв. приказом Минфина РФ от 29.12.1997 г. № 1093). // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 12.08.1997 г. № 354-п "О первоочередных мерах по развитию рынка страхования на территории Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 6. РЕКРЕАЦИОННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ И РАЗВИТИЕ ТУРИЗМА

Рекреационные ресурсы представляют собой территории, обладающие потенциа-

лом, который позволяет использовать их для организации различных видов отдыха. От них зависят формирование рекреационных районов: их специализация и экономическая эффективность. Рекреация находится на стыке природных и социально-экономических систем, и при определении эффекта от ее использования следует учитывать природоохранные, социальные и экономические факторы. В последнее время значение рекреационных ресурсов для ведения предпринимательской деятельности постоянно растет в связи с увеличением потребностей и спроса со стороны населения.

Обычно рекреационные ресурсы принято подразделять на природно-рекреационные и культурно-исторические виды ресурсов.

К **природно-рекреационным ресурсам** относят водно-климатические, бальнеологические ресурсы, лечебные грязи. Выделяют также группу природно-эстетических ресурсов: памятники природы, природные парки, заповедники, водопады, вулканы, гейзеры и пр.; лесные, речные и озерные пейзажи, морские и горные пейзажи. Можно говорить о масштабности ресурсов, подразумевая их общероссийское, межрайонное и местное значение.

Культурно-исторические рекреационные ресурсы не входят в категорию природных ресурсов. Однако вместе с природно-рекреационными ресурсами они образуют единую основу для развития перспективного для предпринимательской деятельности туристско-рекреационного комплекса.

Культурно-исторические ресурсы располагаются в городах, селах и представляют собой историческое наследие государства. Они используются для организации культурно-познавательных видов отдыха, выполняя серьезные воспитательные функции. Культурно-исторические объекты подразделяются на материальные и духовные. Материальные культурно-исторические объекты охватывают сферу производства и других материальных ценностей на определенной стадии исторического развития общества, а духовные – достижения в образовании, науке, искусстве и литературе, в организации государственной и общественной жизни, труде и быте.

Ведущая роль среди культурно-исторических объектов принадлежит памятникам истории и культуры (археологии, градостроительства и архитектуры, документальные памятники). К памятникам истории относят здания, сооружения, памятные места и предметы, связанные с важными историческими событиями в жизни народа, развитием общества и государства. Памятники археологии – это городища, курганы, остатки древних поселений, укреплений, производств, древние места захоронений и т.д.

Наиболее характерны для памятников градостроительства и архитектуры – архитектурные ансамбли и комплексы, исторические центры, кварталы, остатки древней планировки и др. Широко известны в России и далеко за ее пределами историко-культурные памятники “Золотого кольца”, Русского Севера, многочисленные малые и средние города Центральной России и пр.

Под термином **“рекреационный потенциал территории”** принято понимать местные возможности для отдыха и восстановительного лечения населения, выражающиеся в совокупности природных ресурсов и инфраструктуры отдыха и профилактического лечения на территории региона, включая возможность получения аналогичных услуг за его пределами. С этим понятием неразрывно связана и деятельность региональных туристических организаций.

К сожалению, центр тяжести в оказании такого рода услуг населению во многом переместился не только за границы региона, но и Российской Федерации. Цель сегодняшней политики Администрации Омской области в этой сфере – восстановление и

дальнейшее развития рекреационного потенциала территории, содействие привлечению отдыхающих не только из других регионов РФ, но и из-за рубежа.

Если верить прогнозам специалистов, к 2000 году международный туризм станет ведущей экспортной отраслью в мире, а количество людей, совершающих путешествия, перевалит за миллиард. Доходы от туризма на рубеже веков составят 621 миллиард долларов, а через какие-то двадцать лет утроятся и превысят 2 триллиона долларов. Это позволяет сделать вывод о высокой стабильности отрасли и как следствие, ее инвестиционной привлекательности.

Существуют города и целые страны, живущие почти исключительно за счет доходов от туризма. Причем, для привлечения туристов используются не только исторические и природные достопримечательности, но и специально созданные для этих целей центры (к примеру, парижский Диснейленд).

Западная Сибирь в силу своих географических, климатических и исторических особенностей вряд ли в состоянии составить серьезную конкуренцию центрам мирового туризма. Поэтому не случайно преобладание в Омской области выездного туризма, тогда как въездной и внутренний туризм практически не развиты.

Более 15 тысяч омичей отдыхали в 1997 году за пределами области (в том числе, и в России). В 1995 году общий объем оказанных в области туристско-экскурсионных услуг составил 7,7 млрд. рублей, в 1996 - 13,1 млрд., в 1997 - 20,6. Но это пока только 1% от объема услуг, оказываемых населению в области, или 3% - в городе.

Ясно, что отрасль, потенциально столь доходная, не должна простаивать. Резервы для роста отдачи от туризма есть. И если государство, в лице областной и городской администраций, предпримет в этом направлении определенные шаги, вполне реально ожидать довольно скорого роста поступлений в областной и городской бюджеты.

В сфере **выездного туризма**, наиболее динамично развивающегося, сколько-нибудь серьезное государственное регулирование, видимо, не требуется. Здесь протекционистские меры могут быть применены в отношении местных перевозчиков - омских компаний, чьи самолеты или автобусы обслуживают прямые зарубежные маршруты. Такой подход одновременно послужит стимулом для их развития - приобретения современной комфортной техники, организации новых зарубежных рейсов, улучшения обслуживания пассажиров и т.д.

Однако не нужно считать, что деньги турфирмами только вывозятся за границу. Налоги платятся здесь. Успешно работающие фирмы, расширяясь, создают новые рабочие места, вкладывают средства в развитие региона. Здесь уместно привести пример новосибирской турфирмы "Полярная Звезда". В строительство таможенного терминала и великолепного здания международного сектора в аэропорту "Толмачево" ими были вложены значительные средства, заработанные на международном туризме. В результате в Новосибирске сегодня – престижные "воздушные ворота". И не нужно было собирать средства с авиапассажиров, а лишь создать условия для нормальной работы и поддержать турфирму в некоторых ее начинаниях.

Въездной туризм у нас практически не развит. И вот здесь государство может играть активную роль и получать наибольшие дивиденды, поскольку наиболее окупаемы средства, вложенные именно в принимающие территории. Задача звучит так: необходимо сделать Омскую область привлекательной для туристов извне (в том числе, из других регионов России).

Побудительные причины приезда людей в определенную местность могут быть весьма разнообразными. Деловые и частные (к родственникам) поездки; участие в больших международных форумах или спортивных состязаниях (в качестве положительного примера можно привести ежегодный Сибирский международный марафон);

осмотр достопримечательностей, отдых или лечение.

Однако независимо от характера туризма принимающий регион, претендующий на статус центра туризма и получение от него соответствующих доходов, должен обладать развитой туристической инфраструктурой, обеспечивающей комфортабельное пребывание: достаточным количеством отелей и кемпингов, ресторанов и кафе с высоким уровнем обслуживания, транспортной сетью и привлекательными для приезжих достопримечательностями, либо санаторно-курортными учреждениями.

Для начала в Омской области планируется создать несколько точек притяжения для въездного и внутреннего туризма, сочетающих в себе специфически сибирскую экзотику, в том числе охоту или рыбную ловлю, с развитым комплексом развлечений. Такое "точечное" вложение средств позволит добиться их максимальной эффективности.

Особо следует отметить задачу развития **социального туризма**. Резкое расслоение населения по уровням доходов, отсутствие дифференцированного подхода к налогообложению турфирм привело к свертыванию детского, молодежного и внутреннего туризма. Есть смысл подумать о перераспределении налогов от туристского бизнеса с тем, чтобы часть этих средств направлялась целевым порядком на создание новой и обновление старой туристской инфраструктуры. Долгое время существовал круизный маршрут на теплоходе по Иртышу.

Сегодня ряд фирм предпринимает попытку организации маршрута "Круиз по Западной Сибири". Начинаясь в Омске, он будет проходить по городам: Тара, Тевриз, Усть-Ишим, Тобольск, Ханты-Мансийск, Сургут, Нижневартовск, Стрежевой, Колпашево, Томск, Новосибирск. Этот маршрут войдет во Всероссийский каталог внутренних маршрутов, который будет распространяться под эгидой Российской Ассоциации туристических агентств в России и за рубежом.

В Омской области порядок использования рекреационных ресурсов регулируется областным законом "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах Омской области" № 122-ОЗ от 27 октября 1997 г. Закон регулирует отношения в сфере изучения, использования, развития и охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов на территории Омской области. Основные понятия, используемые в этом законе:

Природные лечебные ресурсы области - минеральные воды, лечебные грязи, сапропели и рапа соленых озер, лечебный климат, акватории озер, другие природные условия, используемые для лечения и профилактики заболеваний и организации отдыха. Наглядным примером и перспективным приложением для сил и средств может служить озеро Окунево в Муромцевском районе, вода которого лечит многие кожные заболевания.

Лечебно-оздоровительная местность - территория, обладающая природными лечебными ресурсами и пригодная для лечения и профилактики заболеваний, а также для отдыха населения.

Курорт - освоенная и используемая в лечебно-профилактических целях особо охраняемая природная территория, располагающая природными лечебными ресурсами и необходимыми для их эксплуатации зданиями и сооружениями, включая объекты инфраструктуры.

Курорт регионального значения - освоенная и используемая в лечебно-профилактических целях особо охраняемая природная территория, находящаяся в ведении органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Курорт местного значения - освоенная и используемая в лечебно-профилактических целях особо охраняемая природная территория, находящаяся в ведении органов

местного самоуправления.

Округ санитарной охраны - особо охраняемая природная территория с установленным режимом хозяйствования, проживания, природопользования, обеспечивающим защиту и сохранение природных лечебных ресурсов и лечебно-оздоровительной местности с прилегающими к ней участками от загрязнения и преждевременного истощения. Для лечебно-оздоровительных местностей и курортов, где природные лечебные ресурсы относятся к недрам (минеральные воды, лечебные грязи и др.), устанавливаются округа санитарной охраны.

Курортный фонд области - совокупность выявленных и учтенных природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов, находящихся на территории области.

Признание территории лечебно-оздоровительной или курортной зоной осуществляется в зависимости от ее значения Главой Администрации (Губернатором) Омской области или органом местного самоуправления на основании специальных курортологических, гидрогеологических и других исследований. Территория признается лечебно-оздоровительной местностью или курортом регионального значения Главой Администрации (Губернатором) Омской области по согласованию с соответствующими федеральными органами исполнительной власти. Территория признается лечебно-оздоровительной местностью или курортом местного значения органом местного самоуправления по согласованию с Главой Администрации (Губернатором) Омской области.

Функции **Законодательного Собрания Омской области** в сфере регулирования рекреационной деятельности:

- определение основных направлений государственной политики в сфере санаторно-курортного лечения и отдыха Омской области;
- утверждение областной целевой программы сохранения и развития курортов регионального и местного значения;
- утверждение положения о целевом внебюджетном фонде сохранения и развития санаторно-курортного дела;
- осуществление контроля за исполнением законодательства области о природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах.

Функции **Главы Администрации (Губернатора) Омской области** в сфере регулирования рекреационной деятельности:

- признание территории лечебно-оздоровительной местности или курорта регионального значения;
- установление границ и режима округов санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов регионального и местного значения;
- организация международного и межрегионального взаимодействия в сфере изучения и использования природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов;
- определение перечня компетентных организаций, привлекаемых к изучению и использованию природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов;
- установление порядка ведения государственного учета курортного фонда области и государственного реестра лечебно-оздоровительных местностей и курортов регионального и местного значения;
- определение норм и правил использования природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

Политику области и координацию деятельности по профилактике заболеваний на

основе использования природных лечебных ресурсов осуществляет специально **уполномоченный орган на проведение государственной политики в развитии санаторно-курортного дела** и координации деятельности санаторно-курортных учреждений области, который:

- ведет государственный учет курортного фонда области и государственный реестр лечебно-оздоровительных местностей, курортов регионального и местного значения;
- разрабатывает областную программу сохранения и развития курортов регионального и местного значения;
- организует научные исследования в целях расширения курортного фонда области и повышения эффективности его использования;
- содействует подготовке кадров в сфере курортного лечения;
- готовит и вносит предложения по установлению налоговых льгот, стимулирующих сохранение и развитие курортов области;
- обеспечивает надзор за соблюдением технико-экономического обоснования (проекты) освоения и использования курортов;
- обеспечивает контроль за исполнением законодательства области об охране и использовании природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

К **полномочиям органов местного самоуправления** по регулированию отношений в сфере функционирования, развития и охраны курортов, лечебно-оздоровительных местностей и природных лечебных ресурсов относятся:

- внесение Главе Администрации (Губернатору) области предложений о признании территории лечебно-оздоровительной местностью или курортом местного значения;
- участие в реализации областных программ изучения и использования природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов, сохранения и развития курортов местного значения;
- контроль за рациональным использованием и охраной природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей, курортов и их земель;
- участие во внешнеэкономической деятельности, направленной на привлечение материально-технических ресурсов, развитие сервиса, индустрии отдыха, использование зарубежного опыта в развитии курортов местного значения.

Природные лечебные ресурсы Омской области предоставляются юридическим и физическим лицам для лечения и профилактики заболеваний, а также в целях отдыха. Территории предоставляются юридическим лицам для организации лечения и профилактики заболеваний, а также организации отдыха на основании действующей лицензии. Предоставление природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей для иных целей не допускается.

Разработка месторождений минеральных вод, лечебных грязей и других природных лечебных ресурсов осуществляется в порядке, предусмотренном нормативными актами Российской Федерации. На территории Омской области расположены значительные запасы лечебных минеральных вод. Они используются как при розливе питьевой минеральной воды, так и в производстве прохладительных напитков и пива. Скважины расположены в г. Омске, Любинском и ряде других районов области.

Лицензирование использования лечебных природных ресурсов. Месторождения минеральных вод, лечебных грязей и других природных лечебных ресурсов разрабатываются в соответствии с лицензией. На курортах разработка природных лечебных ресурсов осуществляется специализированными гидрогеологическими пред-

приятиями и организациями, имеющими лицензии на этот вид деятельности.

Объем добываемых минеральных вод, лечебных грязей, а также других полезных ископаемых, отнесенных к природным лечебным ресурсам, лимитируется по промышленным категориям запасами и сроками их эксплуатации. Технические методы, применяемые при эксплуатации природных лечебных ресурсов, регламентируются специальными медицинскими заключениями, определяющими кондиционное содержание полезных и вредных для человека компонентов.

Природные лечебные ресурсы используются в лечебных целях в соответствии с утвержденными методиками и при наличии лицензий, предоставляемых на каждый вид такой деятельности. Минеральные воды и лечебные грязи могут использоваться соответственно для промышленного розлива и фасовки.

Учет курортного фонда Омской области. Наличие природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов, находящихся на территории области, учитывается в Государственном реестре лечебно-оздоровительных местностей и курортов и обозначается на специальной карте.

Финансовое обеспечение курортов. Финансирование курортов, расположенных на территории области, обеспечивается за счет федерального бюджета, бюджета Омской области и иных источников финансирования в соответствии с федеральными целевыми программами развития курортов в Российской Федерации.

Финансирование курортов регионального значения, включая развитие транспорта, систем канализации, водоснабжения, теле-, радиовещания и связи, энергообеспечения, природоохранных мероприятий, осуществляется в соответствии с областными программами за счет средств областного бюджета и за счет иных источников финансирования в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством области.

Финансирование курортов местного значения осуществляется за счет средств областного и местного бюджетов в соответствии с областной программой сохранения и развития курортов регионального и местного значения, а также за счет иных источников финансирования в соответствии с федеральным и областным законодательством и правовыми актами органов местного самоуправления.

Правовое положение санаторно-курортных организаций. Санаторно-курортные организации, осуществляющие лечебный процесс, имеют статус лечебно-профилактических организаций и функционируют на основании государственной лицензии, выданной в установленном порядке. Изменение лечебно-оздоровительной специализации при реорганизации санаторно-курортных организаций не допускается.

Имущество санаторно-курортных организаций. Имущество санаторно-курортных организаций может находиться в государственной (федеральной и областной), муниципальной собственности, собственности общественных организаций, акционерной и частной собственности. Налоговые и иные льготы санаторно-курортным организациям и лицам, направляющим имущественные, финансовые и иные ценности в форме инвестиций в санаторно-курортные организации, предоставляются органами государственной власти и местного самоуправления области в порядке, определенном федеральным и областным законодательством, нормативными правовыми актами местного самоуправления.

Природные лечебные ресурсы, лечебно-оздоровительные местности, а также курорты и их земли являются **особо охраняемыми природными объектами и территориями**. Их охрана осуществляется через установление округов санитарной охраны. Границы и режим округов санитарной охраны, установленные для лечеб-

но-оздоровительных местностей и курортов регионального значения, утверждаются Главой Администрации (Губернатором) области. В составе округа санитарной охраны выделяется до трех зон.

На территории **первой зоны** запрещаются проживание и все виды хозяйственной деятельности, за исключением работ, связанных с исследованием и использованием природных лечебных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях при условии применения экологически чистых и рациональных технологий.

На территории **второй зоны** запрещаются размещение объектов и сооружений, не связанных непосредственно с созданием и развитием сферы курортного лечения и отдыха, а также проведение работ, загрязняющих окружающую природную среду, природные лечебные ресурсы и приводящих к их истощению.

На территории **третьей зоны** вводятся ограничения на размещение промышленных и сельскохозяйственных организаций и сооружений, а также на осуществление хозяйственной деятельности, сопровождающейся загрязнением окружающей природной среды, природных лечебных ресурсов и их истощением.

Обеспечение установленного режима санитарной охраны осуществляется: в первой зоне - пользователями, во второй и третьей зонах - пользователями, землепользователями и проживающими в этих зонах гражданами.

Надзор за обеспечением санитарной охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов осуществляют уполномоченные на то федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Финансирование организаций санитарной охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов осуществляется за счет федерального и областного бюджетов.

Ответственность за нарушение режима лечебно-оздоровительных местностей и курортов. Законодательством Российской Федерации за нарушение режима лечебно-оздоровительных местностей и курортов устанавливается уголовная, гражданско-правовая, дисциплинарная и материальная ответственность.

В доперестроечный период рекреационный потенциал области был довольно значителен. Так, в 1990 году насчитывалось почти полтора десятка санаториев, профилакториев и домов отдыха. Однако в настоящее время ситуация резко изменилась.

Сегодня дома отдыха, санатории и профилактории Омской области загружены в среднем на 20-30% в году. В результате здания приходят в негодность, устаревает мебель и медицинское оборудование. Как показывает опыт, среднегодовая расчетная загрузка курортной базы в среднем на 62% гарантирует возможность безболезненного проведения:

- реконструкции устаревшего фонда,
- нового строительства,
- модернизации лечебной базы.

Известно, что основными загрузчиками объектов социального туризма и отдыха являются региональные, муниципальные фонды общественного потребления, фонды страхования, отраслевые и ведомственные системы социальной поддержки, корпоративные заказчики. Местные туристические агентства пока отказываются работать в этом направлении.

Одной из основных причин такого положения служит нежелание руководителей и владельцев здравниц представлять турфирмам агентские скидки. Сами же здравницы не в состоянии вкладывать деньги в рекламу и содержание агентств на местах.

Поэтому туристические фирмы не заинтересованы в том, чтобы часть доходов от зарубежного туризма направить на создание инфраструктуры внутреннего туризма. В

результате проигрывают и те, и другие.

Хотя в Омской области существует и положительный опыт взаимодействия между здравницами и турфирмами. Так, в 1998 году агентские скидки для контрагентов начал предоставлять санаторий "Меркурий". В результате санаторий получил сеть представителей с обширной клиентурой, а турфирмы – стимул для развития внутреннего туризма в Омской области.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Охарактеризуйте роль рекреационной деятельности в подъеме экономики региона.
2. Сформулируйте особенности государственного регулирования использования природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов.
3. Дайте характеристику рекреационной деятельности на территории Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Региональная экономика: Учебник для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998.
2. Экономика современного туризма. / Под ред. Г.А.Карповой. - М.-СПб: ИТД "Герда", 1998.
3. Котлер Ф. Маркетинг. Гостеприимство и туризм. - М.: ЮНИТИ, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Федеральный закон от 24.11.1996 г. № 132-ФЗ "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Система сертификации ГОСТ Р. Правила сертификации туристских услуг и услуг гостиниц (утв. постановлением Госстандарта РФ от 14 октября 1994 г. № 18) . // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 15.03.1994 г. № 118-п "О концепции и программе развития внешнеэкономических связей Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

Глава VII. Макроэкономическое регулирование в Омской области

§ 1. СТРУКТУРНАЯ ПОЛИТИКА

Структурная политика – это система мер (налоговых, бюджетных, инвестиционных и пр.) по поддержке и реструктуризации товарного производства, укреплению позиций предприятий на внутреннем и внешнем рынках, развитию тех или иных отраслей экономики.

В условиях продолжающегося спада промышленного производства при формировании региональной промышленной политики в России неизбежно приходится учитывать производственные особенности территорий. В современной региональной экономике выделяют четыре основных типа динамики промышленного развития.

Тип 1. Слабый устойчивый спад - характерен для регионов, в которых основу промышленности составляют отрасли ориентированные на экспорт, либо отрасли общегосударственного значения.

Типичным примером служит Тюменская область, основной производитель нефти и газа, которые до 1992 г. были основным экспортным товаром, а экспорт ограничивался недостаточным инвестированием. Сокращение внутреннего потребления энергоносителей в 1992-95 гг. было компенсировано увеличением поставок ресурсов на экспорт. В настоящее время спад нефтедобычи объясняется не отсутствием реализации продукции, а не компенсируемым из-за недостатка инвестиций выбытием мощностей. При этом в газодобыче все же удалось добиться стабилизации производства и даже его умеренного роста.

К числу отраслей общегосударственного значения относятся угольная промышленность и энергетика. Хотя в России нет регионов, специализирующихся на производстве электроэнергии (кроме Иркутской области и Красноярского края), однако на ряд регионов наличие развитой энергетике оказывает стабилизирующее влияние.

Угольная промышленность благодаря государственной поддержке (больше по социальным и политическим причинам) сдерживает темпы спада производства в основном угледобывающем регионе страны, Кемеровской области. Однако регион обречен на продолжение спада в течение длительного времени. И даже общее оживление экономики не приведет к росту потребления угля, так как новые энергетические мощности ориентируются сегодня на другие виды топлива.

Тип 2. Умеренный спад с последующим ростом - характерен для монопродуктовых регионов, продукция которых пользуется спросом на внешних рынках, но которая потреблялась до 1992 года внутри страны (черная и цветная металлургия, удобрения и некоторые другие виды химической продукции).

В 1992-93 годах сокращение производства продукции в таких регионах шло теми же темпами, что и в целом по стране. Это связано с падением внутреннего потребления при общем падении производства. Одновременно велась работа по освоению внешних рынков и адаптации производства к требованиям международных стандартов. Заниженный курс рубля способствовал расширению экспорта, а рост внешнего спроса с середины 1994 года компенсировал сокращение внутреннего потребления. В результате в ряде отраслей и регионов начался экономический рост (примеры - Вологодская и Липецкая области).

Дальнейшее расширение экспорта наталкивается на ограничения мирового спроса. Активная экспансия российских производителей на мировом рынке часто сопровождается демпингом, что ведет к падению цен на экспортируемые товары. В сочетании с ростом внутренних цен и укреплением рубля это делает экспорт большинства товаров неконкурентоспособным.

Сегодня рост производства в перечисленных отраслях носит во многом искусственный характер. Потребности в сырье на внутреннем рынке покрываются за счет бартера. Внутренние потребители получают продукцию в счет неплатежей. Единственным устойчивым источником наличных денег становится экспорт, даже нерентабельный.

Примером такой стратегии развития является Магаданская область. Единственным потребителем производимого на территории золота было государство. По итогам 1992-94 г.г. регион лидировал в незначительности промышленного спада, но позже проявился существенный спад производства. При нормативной цене золота 54 тыс. руб. за грамм себестоимость в регионе составила 139 тыс. руб. за грамм.

На перспективы развития таких регионов влияют три группы факторов.

1. Конъюнктура на мировых рынках. Благоприятные возможности выхода на мировой рынок для российских металлургических предприятий в первой половине 90-х годов во многом определялись ростом мирового потребления черных металлов. Сегодня прогнозируется стабилизация и даже сокращение мирового потребления черных металлов, что усилит конкуренцию на мировых рынках.

Разумеется, с оживлением промышленного производства в России из-за расширения внутреннего рынка эти отрасли получают мощный стимул для развития. Однако условия оживления зависят от проводимой федеральными властями экономической политики.

2. Издержки производства. Большинство российских товаров, конкурентоспособных на мировом рынке - сырье и товары невысокой степени переработки, поэтому максимум производственных издержек приходится на стоимость сырья, энергозатраты и транспортные расходы. В этих сферах наблюдается высокий уровень монополизации производства. Цены на ресурсы растут быстрее, чем на конечную продукцию, что приводит к постоянному снижению рентабельности. Сегодня низкая рентабельность экспортной продукции служит одним из сдерживающих рост производства факторов.

Среди предприятий черной металлургии наиболее благоприятное географическое положение (по близости сырьевой базы и рынков сбыта) имеют Череповецкий и Новолипецкий металлургические комбинаты. Оба предприятия определяют рост в отрасли, поскольку все другие аналогичные предприятия расположены менее выгодно, неся большие транспортные затраты.

Есть два пути решения проблемы:

1. Снижение издержек производства за счет рационализации и модернизации. Однако, резервы снижения издержек невелики - рано или поздно потребуются масштабные инвестиции в техническое перевооружение производства⁵¹.
2. Давление на государство с целью введения жесткого контроля государства над ценообразованием в базовых отраслях. Руководители экспортных сырьевых регионов являются сегодня наиболее активными (вместе с аграриями) сторонниками усиления государственного регулирования цен (в основном на энергоносители и транспорт).

Борьба идет с переменным успехом. Вслед за замораживанием осенью 1995 года последовало достаточно быстрое повышение цен на продукцию естественных отраслей в 1996 году, а проведенное под давлением МВФ повышение акцизов на нефть и газ (с одновременной отменой экспортных пошлин) еще больше осложнило положение экспортеров.

⁵¹ В этой ситуации оказался омский нефтезавод после ввода в строй нефтекомбинатов в Томске и Тобольске.

3. Валютный курс. Валютный курс является важнейшим фактором, определяющим эффективность экспорта. Введение валютного коридора летом 1995 года, когда рост курса доллара отставал от роста инфляции, негативно сказалось на эффективности экспорта, остановив расширение производства в сырьевых регионах.

Анализ факторов, определяющих развитие сырьевых регионов, показывает, что большинство их лежит вне влияния региональных органов власти. Часто эти факторы формируются за пределами России или зависят от федеральной экономической политики. Региональные органы государственной власти могут влиять на промышленное развитие только через лоббирование своих интересов в федеральных структурах.

Вывод по группе регионов 2-го типа: регионы обладают потенциалом быстрого роста, однако этот рост не будет устойчивым. В зависимости от влияния внешних факторов рост может сменяться быстрым спадом. Потенциал роста ограничен образовавшимся в период 1992-94 гг. резервом производственных мощностей. После выхода на уровень максимальной загрузки дальнейший рост потребует значительных инвестиционных вливаний.

Тип 3. Глубокий спад, стабилизация и умеренный рост свойственен регионам, в которых наблюдается наличие:

- современной многоотраслевой промышленности;
- развитого сельского хозяйства.

Спад сельскохозяйственного производства в 1992-96 гг. был меньше, чем в промышленности. Потребности в продовольствии большая часть населения удовлетворяет за счет внутреннего производства (на импорт ориентируются столичные и приграничные регионы). Сельское хозяйство и перерабатывающая промышленность во многом формируют сегодня спрос на продукцию промышленности, определяя пределы спада ее производства.

Разумеется, если промышленность региона обладает возможностями удовлетворения такого спроса. К примеру, омский завод транспортного машиностроения освоил производство тракторов и запасных частей к ним.

Такое развитие событий характерно для территорий, на которых есть условия формирования внутреннего рынка (рынок может носить и межрегиональный характер). Они существуют в зоне Черноземья, на юге России, в среднем и нижнем Поволжье, южном Урале и Сибири. В отличие от регионов 1-го типа, здесь спад производства гораздо глубже, так как сокращение рынка (не компенсированное увеличением экспорта) усугубляется необходимостью переориентации производства с общероссийского на региональный рынок. Кроме того, тут нельзя ожидать быстрого роста (возможности расширения рынка невелики), хотя рост более устойчивый и контролируемый со стороны региональных органов власти.

Возможности развития регионов по такой модели зависят от государственной экономической политики и общей экономической ситуации в стране. То есть от того, насколько эффективно защищены рынки от проникновения импортных товаров (частично они защищены расстояниями, неразвитой транспортной сетью и низкой плотностью населения в регионах).

Поэтому представители этих регионов выступают за ужесточение импортных барьеров, особенно для потребительских товаров, выступая в против интересов сырьевых и столичных регионов, удовлетворяющих потребности за счет импорта. Но и те, и другие считают необходимой поддержку заниженного курса рубля к иностранным валютам.

Основой внутреннего рынка является платежеспособный спрос населения. Поэтому главной проблемой регионов становится ситуация с доходами населения. А

здесь наблюдается более низкий уровень доходов населения, так как доля сельского населения высока, а учитываемые доходы его существенно ниже, чем доходы в промышленности. Кроме того, снижение доходов сельского населения в середине 90-х годов шло более высокими темпами, чем в городах.

Здесь есть еще один фактор. Более низкие доходы не означают более низкий уровень жизни: в сельскохозяйственных регионах дешевое продовольствие и расходы на питание гораздо ниже. Соответственно уровень благосостояния здесь может быть даже выше.

Более низкий уровень цен на потребительские товары позволяет снижать издержки производства за счет более низкого уровня заработной платы и с этой точки зрения способствует удешевлению производимой в регионе промышленной продукции, повышая ее конкурентоспособность. С другой стороны, низкий уровень доходов населения угнетает развитие регионального рынка и развитие промышленности. Таким образом, в период становления регионального рынка низкий уровень доходов служит сдерживающим фактором. И только при оживлении внешних рынков может проявиться его стимулирующий потенциал. Поэтому проблема повышения уровня доходов населения является главной для развития регионов 3-го типа.

К регионам, для которых характерен 3-ий тип экономической динамики, принадлежат и такие внешне благополучные регионы, как Нижегородская и Самарская области. Особенностью этих регионов является наличие больших предприятий, производящих пользующиеся устойчивым спросом на внутрироссийском рынке товары народного потребления (автомобилестроение). При этом отсутствуют предпосылки формирования внутрирегионального рынка. Не случайно обе области (в отличие от других регионов) относят к реформаторским: здесь быстрая перестройка структуры промышленности явилась неременным условием выживания.

Тип 4. Быстрый и устойчивый спад - характерен для промышленно развитых регионов с неразвитым сельским хозяйством. К этой группе относят территории центра и северо-запада России, а также Забайкалье. Типичными примерами являются Удмуртия, Московская, Ивановская и Псковская области. Несмотря на то, что в этих регионах наблюдался самый глубокий спад в период 1992-1996 гг., он еще не достиг своего предела. Анализ ситуации в регионах 4-го типа можно проводить с двух точек зрения.

Во-первых, через возможности использования механизмов фондового рынка. Однако, перспективы здесь не очень благоприятные. Рынки финансовых услуг тяготеют к постиндустриальным центрам (Москва, Санкт-Петербург), к крупным промышленным центрам, сохранившим перспективы развития (Самара, Нижний Новгород, Тюмень), к участвующим в перераспределении бюджетных потоков регионам (Якутск, отчасти Кемерово) или к портам (Владивосток).

С этой точки зрения перспективы развития есть только у Московской области при условии тесного взаимодействия с Москвой, а также у Новосибирской области, имеющей возможности для превращения в еще один постиндустриальный центр (высокий интеллектуальный потенциал, расположение на пересечении транспортных путей и "столичный" статус). Неплохие перспективы у Ленинградской области (приграничное положение) и у Томской области (крупные запасы нефти). Однако для остальных регионов возможности развития пока невелики и здесь следует ожидать усиления миграционных потоков (в сельскую местность или в другие промышленные регионы).

Во-вторых, через оценку долгосрочных перспектив развития регионов 4-го типа. В них накоплен значительный промышленный потенциал, сконцентрированы квали-

фицированные кадры. Однако внутренние стимулы развития отсутствуют и могут появиться только извне, со стороны преодолевших кризис регионов.

До недавнего времени ожидания здесь были связаны с регионами 1-го и 2-го типов. Ожидалось, что по мере преодоления кризисных явлений сформируется массовый спрос на промышленное оборудование и другую машиностроительную продукцию. Однако этого не произошло. Сегодня все надежды связываются с оживлением экономики в регионах 2 и 3 типа (оживление внутреннего рынка). Но пока эта тенденция не проявилась и не стала ориентиром для принятия управленческих решений по структурной перестройке промышленности.

Состояние промышленных предприятий в последние годы оставалось сложным. Наблюдалось падение производства, сокращение рабочих мест, увеличение бюджетной и внебюджетной задолженности. Эти факторы продолжают создавать напряженную социальную обстановку. Со стороны Правительства РФ, федеральных органов власти практически не уделяется внимание промышленности.

Надежды возлагаются на саморегулирующийся рынок, который должен сам стимулировать развитие промышленного производства. Однако этого в российской экономике пока не наблюдается. Как показывает опыт зарубежных стран, развитие обеспечивается через создание благоприятных условий для местных производителей на всех уровнях государственного устройства и приоритет их интересов в разработке социально-экономической стратегии государства.

Именно эти меры не были приняты на правительственном уровне и оформлены соответствующими законодательством. К сожалению, до сих пор не выработаны четкие протекционистские меры Правительства РФ по защите отечественных товаропроизводителей и меры по снижению налогового бремени. В тоже время трудно отрицать, что именно промышленность является основой стабильности государства, и от ее деятельности зависят все сферы экономики (торговля, финансы, социальная политика и т.д.).

Структурная политика в Омской области. Учитывая критическое положение на предприятиях, администрацией области принимаются меры по поддержке предприятий промышленного комплекса. Разработаны и реализуются такие крупномасштабные утвержденные областные программы, как "СибВПКнефтегаз-2000" и второй этап конверсии.

В рамках программы "СибВПКнефтегаз-2000", получившей поддержку на федеральном уровне, обеспечивается создание нефтегазового машиностроения в Западной Сибири для производства конкурентоспособного импортозамещающего оборудования для нефтегазодобытчиков. В реализации этой Программы участвуют более 50 предприятий Омской области. С начала ее реализации освоено 55 новых видов оборудования. В настоящее время договорное пространство Программы сформировано 29-тью предприятиями-исполнителями и 35-тью предприятиями-заказчиками по 140 договорам с общим объемом около 240 млн. руб.

На реализацию основных направлений Программы второго этапа конверсии в 1997 году из различных источников финансирования направлено свыше 180 млн. руб. Обеспечен выпуск продукции гражданского назначения и потребительских товаров более 80-ти наименований на сумму свыше 1 млрд. руб. Обеспечено сохранение 4,5 тысяч рабочих мест на предприятиях оборонного комплекса.

В целях улучшения экономического положения на предприятиях администрацией области в 1996-1997 гг.:

- выданы бюджетные ссуды в размере 82,6 млн. руб.;
- предоставлены отсрочки по налоговым платежам на сумму свыше 70 млн. руб.;

- выделены средства на содержание объектов жилищной сферы в сумме более 106 млн. руб.;
- оказано содействие в погашении долга по государственному оборонному заказу в сумме 360 млн. руб.

Постоянной заботой Администрации области является реализация мер по снижению энергетической зависимости Омской области. В этом направлении продолжают работы по строительству ВЛ-500 "Барабинск-Омск", техническому перевооружению и реконструкции ТЭЦ-3, по переводу ТЭЦ-4 и ТЭЦ-5 на природный газ. Интенсивными темпами проводится газификация области на базе соглашений с РАО "Газпром", что позволяет создавать новые рабочие места. Обеспечена подача природного газа в Калачинском районе, ведется газификация в Крутинском, Тюкалинском, Омском и Кормиловском районах. Подготовлено к промышленному освоению Тевризское газоконденсатное месторождение, и на сегодняшний день в р.п. Тевриз более 1 млн. м³ природного газа использовано в качестве топлива.

В ряде северных районов области начались работы по освоению месторождений торфа и его использованию в качестве топлива, что позволяет значительно улучшить экономику районов и снизить уровень безработицы.

Администрацией области ведется работа по разработке областной Программы энергосбережения. Основной потенциал энергосбережения сосредоточен в наиболее энергоемких отраслях промышленности: нефтеперерабатывающей, нефтехимической, машиностроении. При разработке Программы будет принят во внимание комплекс энергосберегающих мероприятий в промышленности и других отраслях, включающих газификацию, замену оборудования на менее энергоемкое, введение приборов учета энергоресурсов и другие меры.

Развитие и поддержка агропромышленного комплекса также является приоритетным направлением социально-экономической политики Администрации области. Только за 1997 год сельское хозяйство профинансировано из бюджета области в объеме около 400 млн. руб. Это - дотации на животноводческую продукцию, комбикорма, приобретение техники, создание страхового семенного фонда, средства на поддержку северных районов, фермерских хозяйств. Для авансирования производства продукции сельским товаропроизводителям выделен льготный кредит на сумму около 230 млн. руб.

В 1998 году оказана государственная поддержка из областного бюджета хозяйствующим субъектам АПК в сумме 103,7 млн. руб., из них: 30,6 млрд. руб. - бюджетная ссуда. Следует отметить, что в Администрации области завершается работа над Программой развития и поддержки агропромышленного комплекса.

При активном участии и поддержке Администрации области расширяются внешнеэкономические связи хозяйствующих субъектов. Внешнеторговый оборот вырос до 1,2 млрд. долларов США. Содействуя предприятиям в выходе на внешние рынки, Администрация области обеспечила подготовку и проведение в г. Омске в сентябре 1997 г. Международной универсальной выставки "Содружество-97" (выставка "ВТТВ-97"), в октябре - Международной выставки-ярмарки "Омскнефтехимпродукт-97", в мае 1998 г. - крупной Международной выставки "Стройпрогресс". Уже стали традиционными выставки, на которых экспонируются сельхозпродукция, технологии для упаковки продукции АПК, медицинское оборудование, мебель и оборудование для ее производства и др.

С целью реформирования материально-технической базы строительного комплекса принято постановление Главы Администрации (Губернатора) области по корпорации "Росагропромстрой" - "О совместных мерах по реализации федеральной и

государственных целевых программ "Свой дом" и "Структурная перестройка производственной базы корпорации "Росагропромстрой" на 1997-2000 годы". Кроме того, в рамках соглашений между Администрацией области и нефтегазодобывающими компаниями Тюменской области развивается рынок подрядной деятельности.

Администрацией области выполняется большая работа по созданию благоприятного инвестиционного климата. Принят Закон Омской области "О государственной поддержке инвестиционных проектов на территории Омской области". Разработан и утвержден постановлением Главы Администрации (Губернатора) области механизм его реализации. Подписан Меморандум о сотрудничестве и совместной деятельности между Администрацией области и шведской корпорацией "VOLVO".

В тоже время имеют место характерные для современных предприятий проблемы, препятствующие их функционированию в условиях рыночных отношений. Так, пока отсутствует разделение понятий собственности и управления. Владение предприятием должно накладывать ответственность за его развитие, умелое управление имеющимися у собственника ресурсами, особенно трудовыми.

Задача заключается в обновлении и воспроизводстве основных фондов, осуществлении подготовки и переподготовки персонала, сохранении и увеличении рабочих мест. Таких собственников администрация области будет поддерживать и создавать им льготные условия хозяйственной деятельности. Ориентир здесь только один – налоговые поступления в бюджет и социальное благополучие населения.

Недостаточное внимание на омских предприятиях пока еще уделяется вопросам стратегического планирования, достижения мировых стандартов качества, освоения новых видов продукции, проведения НИОКР, организации маркетинговых исследований и разработки сбытовой политики. В тоже время, при формировании финансовой политики чрезмерный акцент делается на получение гарантий органов власти, использование бюджетных инвестиций.

Кредитные ресурсы, в большинстве случаев, используются на покрытие задолженности по заработной плате и налогам, что приводит к "проеданию" оборотных средств и усилению зависимости от рыночной стоимости кредитов. Собственники предприятий, по сути, разделились на две группы:

1. акционеры, связывающие свое будущее с выработкой успешной стратегии развития предприятия и предпринимающие усилия по приведению структуры производства и управления в соответствие с рыночными условиями;
2. акционеры, вставшие на путь фактического разбазаривания собственности через разнообразные механизмы перекачки капитала.

Почти полное отсутствие информации о деятельности предприятий, включая финансовую, экономическую, производственную и управленческую, затрудняет проведение анализа с целью оценки предприятия как бизнес - единицы и, следовательно, усложняет процедуру привлечения капитала.

К сожалению, необходимо отметить низкую квалификацию значительной части административно-управленческого персонала предприятий, их неспособность наладить эффективное управление производством и сбытом продукции в рыночных условиях. Также необходимо констатировать факт отсутствия современной системы управления качеством на большинстве предприятий и, как следствие, неконкурентоспособность их продукции по потребительским свойствам. Не востребован пока и большой научно-технический потенциал в сфере промышленной интеллектуальной собственности.

Все сказанное, в том числе и глобальные вопросы, требует принятия антикризисных мер как на правительственном уровне, так и дополнительных мер по стабилиза-

ции социально-экономического положения в самой Омской области. Главой Администрации (Губернатором) области подписано постановление о разработке региональной антикризисной Программы Омской области.

Для контроля за реализацией этой Программы создана постоянно действующая комиссия. Основные меры, которые призваны найти отражение в качестве целей и средств реализации промышленной политики в Омской области:

1. Совершенствование, развитие и внедрение системы методов и средств анализа и информационного обеспечения внутреннего и внешнего рынков промышленной продукции Омской области, отслеживание товарно-денежных потоков с целью создания условий для эффективного управления промышленностью и защиты интересов региональных товаропроизводителей.

2. Разработка системы научно-обоснованного управления промышленностью региона, включая формирование критериев качества управления и методов принятия управленческих решений.

Меры по совершенствованию механизма управления промышленной собственностью, которые планируется осуществить на уровне области, включают в себя:

- детальный анализ структуры и состава областной и федеральной собственности на территории области;
- комплексный анализ финансовой и производственной деятельности предприятий;
- создание четкой процедуры оценки деятельности предприятий и качества управления.

3. Разработка на этой основе нормативно-правовых документов, направленных на достижение устойчивого роста промышленного производства.

4. Разработка государственных протекционистских мер, а также мер стимулирования производственной деятельности и оптимизации налогообложения наряду с ужесточением контроля за финансово-хозяйственной деятельностью предприятия без прямого вмешательства в нее.

С учетом принципа социальной значимости для приоритетной поддержки могут быть выделены следующие группы предприятий:

- предприятия, производящие продукцию с высоким экспортным потенциалом;
- предприятия, производящие потребительские товары, пользующиеся широким спросом;
- предприятия, обеспечивающие деятельность агропромышленного комплекса (производство и переработка сельхозпродукции);
- предприятия, обеспечивающие инфраструктуру области (транспорт, системы связи и телекоммуникации, т.д.);
- предприятия, осуществляющие торговлю товарами, производимыми местными товаропроизводителями.

5. Разработка и внедрение мер стимулирования развития малого и среднего предпринимательства в направлении увеличения его социально-экономической значимости (на базе неэффективно используемого имущественного комплекса предприятий).

6. Осуществление комплекса мер по планомерному изменению структуры промышленности в следующих направлениях:

- выделение в самостоятельные хозяйствующие субъекты отдельных производств, выпускающих продукцию с устойчивым спросом;
- объединение подобных по характеру деятельности предприятий;
- создание межотраслевых интегрированных предприятий типа территориально-производственных зон, финансово-промышленных групп, концернов, бизнес-инкубаторов, образующих инфраструктуру промышленности и обеспечива-

ющих ее устойчивую работу;

- замыкание схем материальных и финансовых потоков внутри области;
- освоение производства принципиально новых видов товаров (работ и услуг), позволяющих расширить диапазон потенциальных возможностей предприятий.

В этих целях используются следующие рычаги:

- налоговая задолженность, экономическая безопасность и т.п. для отстранения от управления предприятиями неэффективных собственников;
- разработка процедур изъятия пакетов акций в счет долгов, передачи их (инвестиционный конкурс, залоговый аукцион и т.д.) в доверительное управление с соответствующими механизмами контроля.

7. Совершенствование системы аттестации, подготовки и переподготовки руководящих кадров, включая антикризисных, арбитражных и конкурсных управляющих, менеджеров и аудиторов по финансам, в соответствии со структурой отраслей Омской области.

8. Стимулирование создания консалтинговых фирм, специализирующихся на вопросах управления, маркетинга, подготовки управленческого персонала, разработке бизнес-планов, способных оказывать предприятиям услуги на высоком профессиональном уровне.

9. Формирование банка инвестиционных проектов для оперативного решения вопросов централизованного привлечения инвестиций и ресурсов области с целью активизации производства в приоритетных направлениях экономики области.

10. Создание страховых компаний, поддержка и развитие страхового бизнеса. Изменение условий страхования имущества и финансовых операций с целью сокращения риска капиталовложений.

11. Осуществление государственной поддержки малого предпринимательства, включающее в себя:

- создание правовых, экономических и организационных условий для развития малого предпринимательства;
- развитие финансово-кредитных и инвестиционных механизмов поддержки предпринимательства, развитие областного Фонда поддержки предпринимательства, дальнейшее развитие региональной лизинговой компании;
- формирование элементов инфраструктуры малого предпринимательства в соответствии с комплексной программой поддержки предпринимательства Омской области;
- содействие развитию малых предприятий в области производства товаров и услуг на основе франчайзинга;
- отработку организационного механизма технологических схем взаимодействия малых предприятий с крупными производствами.

12. Мероприятия по повышению качества регионального управления на территории Омской области:

- разработка стратегии развития экономики Омской области;
- единый подход к разработке и реализации планов комплексного развития территориально-административных образований области;
- развитие ресурсно-финансового потенциала районов области, эффективное использование бюджетных средств, мобилизация ресурсов хозяйствующих субъектов для разрешения проблем экономического и социального развития сельских районов.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Охарактеризуйте взаимосвязь открытости российской экономики и хода экономических процессов в регионах.
2. Поясните особенности структурной политики в Российской Федерации на современном этапе.
3. На основе структурной политики в Омской области выделите отраслевые приоритеты экономического развития территории.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Курс экономики: учебник / Под ред. Б.А.Райзберга. - М.: ИНФРА-М, 1997.
2. Управление государственной собственностью: Учебник / Под ред. В.И.Кошкина, В.М.Шупыро. - М.: ИНФРА-М, 1997.
3. Региональная экономика: Учебник для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. - М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Указ Президента РФ от 28.04.1997 г. № 426 "Об Основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Постановление Правительства РФ от 31.03.1997 г. № 360 "Об утверждении программы Правительства Российской Федерации "Структурная перестройка и экономический рост в 1997-2000 годах". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 08.04.1997 г. № 147-п "О прогнозе социально-экономического развития Омской области на 1997-2000 гг. и о среднесрочном плане действий Администрации на период до 2000 г.". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 2. ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПОЛИТИКА

Не для кого сегодня не секрет, что государственная система привлечения внутренних инвестиций пока еще далека от совершенства. Поэтому национальные интересы Российской Федерации в процессе реализации инвестиционной политики включают в себя:

а) восстановление расширенного воспроизводства и повышение его эффективности через мобилизацию инвестиционных ресурсов;

б) усиление социальной ориентированности экономики и повышение стабильности общества через:

- формирование долгосрочных финансовых инструментов для привлечения сбережений населения;
- доступ населения к высокодоходным финансовым инструментам рынка ценных бумаг;
- участие населения в доходах от роста курсов ценных бумаг на этапе подъема экономики;

в) укрепление экономического суверенитета страны через:

- концентрацию операций с российскими ценными бумагами на основе форсированного развития инфраструктуры рынка;
- развитие отечественной инвестиционной базы за счет инвестиций населения;
- снижение зависимости от иностранных инвесторов и удешевление стоимости инвестиций для российских компаний;

- сотрудничество с мировыми финансовыми институтами для привлечения инвесторов, ориентированных на долгосрочные вложения;
 - ликвидацию ограничений на инвестиции в экономику России со стороны зарубежных государств и выход российских ценных бумаг на международные рынки капиталов;
 - приоритетную поддержку "портфельных" инвестиций на основе развития механизмов защиты прав меньшинства;
- г) рост капитализации российских компаний по следующим основным направлениям:
- повышение ликвидности ценных бумаг на основе государственного регулирования и саморегулирования рынка;
 - развитие инфраструктуры рынка через снижение издержек в системе обращения и обслуживания ценных бумаг;
 - повышение информационной прозрачности рынка;
 - рост эффективности работы предприятий.

Мобилизация бюджетных и внебюджетных источников, привлечение иностранных инвестиций возможны лишь на основе последовательной инвестиционной политики государства. Ее составными частями на федеральном уровне выступают:

- повышение международного рейтинга России для кредитов и инвестиций;
- создание организационно-правовых и иных условий для притока иностранного капитала;
- развитие инвестиционного сотрудничества с международными банками и финансовыми организациями;
- выработка правовой основы и механизмов смешанного государственно-коммерческого финансирования инвестиционных проектов;
- предоставление государственных гарантий и страхования экспортных кредитов от коммерческих (банковских) и политических рисков;
- совершенствование налогообложения экспортоориентированных производств, созданных с участием иностранного капитала;
- разработка Федеральной программы развития свободных экономических зон и пакета регулирующих нормативных актов.

Инвестиционная политика федеральных властей. Большинство реализуемых федеральными органами власти мер по поддержке частных инвестиций (налоговые льготы, конкурсное распределение инвестиционных субсидий и т.п.) применяется на всей территории страны и потому не оказывает существенного влияния на межрегиональные различия инвестиционного климата.

В территориальном распределении федеральных капитальных вложений в 1992-96 гг. произошли существенные изменения, связанные с уходом государства из инвестиционной сферы и переориентацией приоритетов государства. До начала реформ основная масса федеральных (в то время - государственных) капитальных вложений направлялась преимущественно в восточные и северные районы страны. К 1995-96 гг. доля восточных и северных регионов упала, но возросла доля Северо-Западного и особенно Центрального экономического района. В 1996 г. резко повысилась доля Северного Кавказа (из-за вложений в Чечню).

Основными объектами для федеральных инвестиций стали Москва (25% федеральных инвестиций), Санкт-Петербург, Московская область; возросла доля Свердловской области, Ставропольского края, ряда дальневосточных регионов, республик Северного Кавказа (в Чечне в 1996 г. освоено 5% федеральных капиталовложений),

Калининградской области. Однако четкий механизм распределения федеральных инвестиций в регионах пока отсутствует. Определенные надежды, связанные с упорядочиванием региональной инвестиционной политики федеральных властей возлагаются на созданную в 1996 г. Правительством РФ Комиссию по финансированию развития регионов.

Изменение доли экономических районов в федеральных капитальных вложениях, %

Экономический район	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.
Северный	4,8	3,8	3,6	3,4	4,0
Северо-Западный	4,3	5,6	5,0	6,0	3,3
Центральный	23,7	28,9	39,9	40,0	36,3
Волго-Вятский	5,7	4,6	2,8	3,9	1,9
Центрально-Черноземный	4,5	3,9	2,8	2,7	2,7
Поволжский	9,4	7,2	5,1	5,3	5,3
Северо-Кавказский	8,3	7,8	8,2	8,6	15,7
Уральский	7,3	6,6	6,2	6,0	6,6
Западно-Сибирский	13,3	12,3	10,8	8,5	8,8
Восточно-Сибирский	8,8	8,9	7,0	6,0	6,7
Дальневосточный	9,1	9,2	7,5	7,9	7,3

Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

Инвестиционная политика региональных властей. В настоящее время в большинстве регионов России приняты и реализуются программы поддержки инвестиционной деятельности. Все они включают стандартный набор мер - от провозглашения принципов защиты инвестиций и прав инвесторов до конкретных льгот и гарантий частным инвесторам, включая механизмы распределения бюджетных капиталовложений.

Эффективность реализации этих программ во многом зависит от действий отдельных организационных структур или даже отдельных чиновников. Поэтому наиболее действенным является не столько декларирование мер по стимулированию и привлечению инвестиций, сколько их реальное воплощение на практике. Но и этого может оказаться недостаточно, если в регионе отсутствуют реальные гарантии прав собственности (на землю, нежилые помещения, недвижимость, природные ресурсы, финансовые вложения, неимущественные права и т.д.). И здесь одним из способов привлечения частных инвестиций может стать отказ региональных властей оказывать поддержку предприятиям, нарушающим права своих акционеров.

Сообщение информационного агентства "Интерфакс":

Свердловские предприятия, ущемляющие права акционеров, будут лишены поддержки

Предприятия, ущемляющие права своих акционеров, будут лишены в Свердловской области государственной финансовой поддержки, различных льгот, кредитов и инвестиций. Такая мера предусмотрена указом губернатора Свердловской области Эдуарда Росселя о мерах по защите имущественных прав акционеров и инвесторов. Согласно документу, правительство области будет применять санкции к акционерным обществам, допускающим нарушения федерального законодательства в ведении реестра, проведении собраний акционеров и выборов советов директоров, которые влекут ущемление имущественных прав владельцев ценных бумаг.

Финансовые известия, 18 апреля 1996 г., с.2.

Лучшим способом отпугнуть внешних инвесторов и сократить приток инвестиций является вмешательство региональных администраций в дела акционерных обществ, разного рода препоны в приватизации, регистрации прав собственности, ограничение доступа к природным ресурсам, возложение на инвесторов обязательств по поддержке социальной сферы. Поэтому в последнее время все большее распространение получают рыночные способы привлечения в регионы частных (в том числе иностранных) инвестиций путем предоставления гарантий, объектов региональной собственности,

добываемых ресурсов, залоговых фондов и т.д. Здесь многое зависит также от содержания нормативных документов, регламентирующих инвестиционную деятельность в регионах.

Что касается собственной инвестиционной деятельности региональных властей, то она не слишком значительна (в 1995-96 гг. за счет региональных и местных бюджетов профинансировано около 10% общего объема капиталовложений). В последние годы высокая инвестиционная активность региональных властей обычно прослеживается в регионах 3-х типов.

Во-первых, это финансово сильные регионы, которые осуществляют бюджетное финансирование капитальных вложений, привлекая средства коммерческих банков и других частных структур (Москва и область, Санкт-Петербург, Вологодская, Ярославская, Самарская, Тюменская области, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО). Во-вторых, это регионы, добившиеся особых налогово-бюджетных отношений с федеральным центром (Татарстан, Башкортостан, Саха (Якутия) и Республика Коми). Третью группу образуют слаборазвитые регионы, финансирующие капитальные вложения за счет федеральных дотаций (Марий Эл, Калмыкия, Дагестан, Кабардино-Балкария, Республики Алтай и Тува, ряд автономных округов).

В рамках собственной инвестиционной деятельности региональных властей ведущую роль играет развитие производственной инфраструктуры - мостов, дорог, инженерно-коммунальных сетей, систем связи и т.д. за счет полного или частичного (долевого) бюджетного финансирования. Однако в последнее время на это денег обычно не хватает.

Основная же часть капитальных вложений из региональных бюджетов направляется на строительство жилья, других объектов социальной сферы. Если они и влияют на инвестиционный климат региона, то лишь через заказы строительным подрядчикам и субподрядчикам, некоторое оживление деловой активности и повышение уровня жизни населения. В этом наглядно проявляются текущие ("социальное" строительство) и стратегические ("экономическое" строительство) приоритеты региональных властей.

Инвестиционные институты. Инвестиционный институт может осуществлять свою деятельность в качестве посредника (финансового брокера), инвестиционного консультанта, инвестиционной компании и инвестиционного фонда. В качестве инвестиционного института на рынке ценных бумаг могут выступать и банки. В мировой практике к числу инвестиционных институтов относят также страховые компании.

На практике большинство инвестиционных институтов, как правило, имеет лицензию и осуществляет сразу несколько видов деятельности. Брокерские конторы (брокерские дома, финансово-брокерские группы, фондовые центры, фондовые и брокерские бюро и т.д.) выступают не только как брокеры, но и как инвестиционные консультанты. Инвестиционные компании (финансовые корпорации, финансовые дома, финансовые группы, инвестиционно-аналитические центры и т.п.) зачастую имеют сразу три лицензии: на оказание посреднических, консультационных и инвестиционных услуг на рынке ценных бумаг.

Согласно действующему законодательству, инвестиционные фонды не имеют права выполнять функции других институциональных инвесторов. Все риски, которые несет инвестиционный фонд, относятся на счет акционеров: прибыли и убытки распределяются между акционерами пропорционально их паям. Они не имеют права также привлекать ресурсы за счет средств населения.

До настоящего времени инвестиционные фонды России были представлены **чековыми инвестиционными фондами (ЧИФ)**. ЧИФы создавались в период начала

ваучерной приватизации, аккумулируя приватизационные чеки населения и вкладывая активы в корпоративные и предъявительские бумаги. Инвестиционные портфели многих ЧИФов достаточно привлекательны, но ликвидны лишь по истечении определенного времени после завершения перераспределения собственности.

Уже сейчас активы ряда региональных фондов могут привлечь инвесторов, интересующихся долгосрочным ростом сбережений. В то же время акции ЧИФов слабо представлены на рынке ценных бумаг и поэтому низколиквидны, а у акционеров нет ясности по поводу возврата денежных средств.

В настоящее время в России внедряется новый инвестиционный институт - **паевые инвестиционные фонды (ПИФ)**. Их привлекательность для инвестора заключается в отсутствии двойной системы налогообложения, которая существует в ЧИФах. Каждый инвестор ПИФ становится собственником инвестиционного пая, который не имеет номинальной стоимости и цена которого изменяется в соответствии с рыночной стоимостью активов фонда.

Пока российские инвестиционные институты имеют очень простую географию. Подавляющая их часть размещена в Москве, в то время как региональная сеть не развита. Из 600 активных операторов фондового рынка около 400 ($\frac{2}{3}$) находятся в Москве, еще около 70 (11%) институциональных инвесторов сконцентрированы всего в трех городах - Санкт-Петербурге (35), Новосибирске (20) и Екатеринбурге (15). Даже в таких крупных региональных центрах, как Самара, Нижний Новгород, Саратов, Пермь, Челябинск, Омск и т.п. имеется не более десятка инвестиционных институтов.

На остальной территории России институциональные инвесторы действуют в основном как чековые инвестиционные фонды или компании, которые выросли на их основе. В большинстве случаев они не работают с населением, занимаясь спекулятивной игрой на рынке корпоративных ценных бумаг. Хотя многим региональным ЧИФам удается удерживать монопольное положение на рынке "grey chips" - ограниченно ликвидных ценных бумаг перспективных местных эмитентов.

Дальнейшее развитие сети инвестиционных институтов в России по-прежнему будет идти из Москвы на периферию. Новые формы инвестиционных институтов, новые инструменты рынка ценных бумаг будут появляться сначала в столице и потом проникать в регионы. Преимущество получают регионы с высокоразвитой сетью инвестиционных институтов, способных не только предоставить полный набор услуг местным клиентам, но и привлечь в регион дополнительные инвестиции извне. Пока размещение инвестиционных институтов не оказывает существенного воздействия на инвестиционный климат большинства российских регионов. Однако в перспективе их роль и значение будет возрастать.

Иностранные государства и международные финансовые организации. Иностранные государства, международные финансовые организации действуют в Российской Федерации в строго оговоренных рамках соглашений с федеральными или региональными властями по ограниченному кругу направлений (в основном это техническая помощь или инвестиционная поддержка).

В настоящее время в России в разной стадии реализации находится большое количество программ, финансируемых и управляемых странами "Большой семерки", Европейского союза, Мировым банком и его подразделениями, Европейским банком реконструкции и развития и др. Эти программы в разной степени охватывают российские регионы, но, несомненно, выступают одним из факторов привлекательности инвестиционного климата.

Кредиты Международного валютного фонда свидетельствуют о позитивной оценке экономической политики центрального правительства, а привлечение региона к этим

программам служит признаком "рыночной благонадежности". Не случайно лидер региональных реформ - Нижегородская область стала полигоном для реализации сразу нескольких международных программ и проектов.

Решающее значение обычно имеет проводимая экономическая политика региональных властей, ее ориентация на рыночные реформы, уровень квалификации кадров, отношение к внешним инвесторам (вплоть до умения вести переговоры и принимать иностранных партнеров) и т.д. Участие региона в международных программах улучшает инвестиционный имидж, привлекает частный капитал, способствует формированию взвешенной экономической политики региональных властей и позволяет местным предпринимателям получить доступ к льготным кредитам, кредитным линиям, выйти на международный рынок и т.п.

Поскольку региональные власти и их иностранные партнеры обычно заинтересованы в широком освещении совместных программ, получить о них информацию можно в региональных администрациях или в представительствах зарубежных структур. Однако в масштабах страны проблема информированности о реализуемых в регионах программах сотрудничества по-прежнему остается актуальной.

Для частных иностранных инвесторов наибольший интерес представляют регионы с крупными сырьевыми ресурсами и экспортоориентированной экономикой, с выгодным по отношению к внешнему и внутреннему рынку экономико-географическим положением. Масштабы иностранных инвестиций пока не очень велики.

По данным Госкомстата РФ, в списке регионов-лидеров по объему привлеченных иностранных инвестиций - не только обе столицы и экспортные регионы, но и экономически слаборазвитые и депрессивные регионы. Как правило, в условиях экономического кризиса сам факт проявления к тому или иному региону интереса любого потенциального инвестора положительно влияет на предпринимательский климат.

Инвестиционная политика в Омской области. Инвестиционная привлекательность различных регионов России оценивается неодинаково. Определяющим фактором для частного капитала служит наличие в регионе экспортных ресурсов и состояние внутреннего платежеспособного спроса. Омская область по рейтингу инвестиционной привлекательности находится в группе регионов России с характеристиками "средний потенциал - умеренный риск". По показателям риска из 89 субъектов РФ она занимает 37 место, а по инвестиционному потенциалу - 49.

За исключением государственных капитальных вложений у областной власти нет прямых инструментов управления инвестиционным процессом внегосударственных институтов. Поэтому центром усилий Администрации Омской области является формирование благоприятной для вложений инвестиционной среды и стимулирующих механизмов, то есть того, что называется **инвестиционным климатом региона**.

Во многом инвестиционная действительность достаточно субъективна, поэтому речь следует вести о **региональной инвестиционной политике**. Основой ее формирования выступают законы Омской области: "О государственной поддержке инвестиционных проектов на территории Омской области" и "О защите прав инвесторов".

Инвестиционная политика органов государственного управления на территории области, как и России в целом, зависит от многих факторов. На региональном уровне инвестиционная политика Администрации Омской области предполагает деятельность по трем основным направлениям:

5. разработку единой региональной стратегии поэтапного развертывания экономической, финансовой, кредитно-денежной и валютной поддержки экспортеров;
6. сотрудничество на компенсационной основе, кредитные соглашения, переработка давальческого сырья, лицензионная торговля, международный лизинг, фран-

чайзинг, выпуск акций для внешних инвесторов и других;

7. использование инвестиционных возможностей финансово-промышленных групп.

В области ведется активная работа по инвестиционному маркетингу: подготовлены, опубликованы и распространяются среди потенциальных инвесторов Бизнес-карта Омской области, Перечень инвестиционных проектов омских предприятий и целый ряд других документов. Для привлечения иностранных инвестиций и развития экспортного потенциала Администрацией Омской области запланированы следующие меры:

- Создание исполнительной структуры для привлечения отечественных и зарубежных инвесторов, продвижения инвестиционных проектов на финансовые рынки, а также для участия в конкурсах инвестиционных проектов, организуемых Минэкономики РФ.
- Внедрение региональной системы страхования коммерческих рисков, стабилизационного фонда для финансовой помощи в форме прямых дотаций, субсидирования льготных ссуд, гарантий по кредитам, предоставления кредитов на возвратной основе.
- Формирование единого информационного банка инвестиционных проектов предприятий, прошедших квалифицированную экспертную оценку.

В 1996 году по Программе Европейского Союза Тасис (Tacis) был проведен "Анализ тенденций развития регионов России (типология регионов, выводы и предложения)" и определены оценки инвестиционной привлекательности регионов. По результатам исследования Омская область вошла в группу регионов с индексом инвестиционной привлекательности выше среднего (в диапазоне от 0,4 до 1) наряду с Санкт-Петербургом, Новосибирском, Иркутском, Тверью, Томском (всего 20 территорий). Конечно, подобные исследования несут в себе много условностей, но при критическом подходе могут служить ориентирами приоритетов региональной инвестиционной политики.

Вообще, Администрация Омской области уделяет инвестиционной сфере достаточно большое внимание и даже в условиях экономической реформы и острейшего дефицита средств ищет пути развития инвестиционного потенциала территории. Так, в составе областного бюджета с 1997 г. была впервые утверждена инвестиционная программа на общую сумму 255,2 млрд. руб. для поддержки коммерческих проектов, имеющих высокую бюджетную эффективность. И хотя из-за недостатка средств она профинансирована не полностью, доля бюджета области в 1997 году в сумме инвестиций в основной капитал составила 18,4% против 11,6% в 1996 году и 11,7% в гораздо более благоприятном 1995 году.

Средства в первую очередь направляются на реализацию социальных программ, решение проблем транспорта и связи, топливно-энергетического комплекса. Существенную поддержку администрации области получают производственные проекты. Такие, к примеру, как реконструкция Лузинского свиного комплекса (АО "Омский бекон"), производство телевизоров в АО "Релеро" и приобретение автобусов для г. Омска.

Формой поддержки инвестиционных проектов являются не только прямые финансовые вложения, но и гарантии бюджетов всех уровней по кредитам хозяйствующих субъектов. Всего за 1996-97 гг. Администрацией Омской области выдано таких гарантий на сумму около 100 млрд. руб. и 2,7 млн. долларов США.

В последние годы с помощью Администрации Омской области активно развиваются рыночные механизмы инвестиционной деятельности. В кратчайшие сроки сформировалась новая инфраструктура для их осуществления. В регионе действуют

28 финансовых и инвестиционных компаний, 28 акционерных коммерческих банков и филиалов банков-нерезидентов, 1 бизнес-центр, 7 независимых реестродержателей, 1 депозитарий, 3 специализированных чековых инвестиционных фонда приватизации, 2 негосударственных пенсионных фонда, 43 страховых компании и т.д. Создано региональное отделение Федеральной комиссии по ценным бумагам и Областная комиссия по ценным бумагам.

Общее количество зарегистрированных акционерных обществ по состоянию на 01.07.97 г. (без учета банков, инвестиционных, финансовых и страховых компаний) составило 3061, в том числе открытого типа - 805. Акционерные общества, образованные в процессе приватизации, составляют 557, в том числе открытого типа - 463.

Гораздо более точным индикатором является показатель ликвидности эмитируемых субъектом бумаг, интерес к ним профессиональных операторов на финансовом рынке. В этом смысле, Омская область тоже не может считаться в числе отстающих на основании результатов проведенной эмиссии облигаций. Набирают обороты операции с ценными бумагами. Наиболее ликвидными корпоративными бумагами (акции, облигации, векселя) в регионе являются акции:

- омских эмитентов - ОАО "Сибнефть", ОАО "ОНПЗ", ОАО "Омкшина", Омскнефтепродукт, АК "Омскэнерго", Омская электросвязь, Завод технического углерода;
- иногородних эмитентов - Сургутнефтегаз, РАО Газпром, Сбербанк РФ, РАО ЕЭС России, Юганскнефтегаз.

Активно работает Администрация Омской области и с векселями. За период приватизации Фондом имущества области проведено 19 инвестиционных торгов. Наиболее существенный инвестиционный проект был реализован в АО "Омкшина", где предприятие "Корвет", приобретя 15% акций АО "Омкшина", вложило в развитие производства шин 4 млрд. руб. и 200 тыс. долларов США.

Что касается внешних инвесторов, то здесь практика работы с облигациями области показала, что у Омской области есть вполне определенные перспективы. В 1997 году Администрация Омской области впервые масштабно осуществляла операции с ценными бумагами. Выпущено три облигационных займа на 614 млрд. руб. В том числе, самый большой по объему сельскохозяйственный заем в размере 264 млрд. руб., который позволил области рассчитаться по товарному кредиту за прошлые годы. И уже первый его реализованный транш привлек почти ту же сумму новыми кредитами на финансирование сельскохозяйственной кампании 1997 года и долговременных вложений в виде лизинга через систему банка "СБС-АГРО".

В 1998 году Администрацией Омской области подготовлен очередной крупный заем на 1 трлн. руб. сроком на 3 года. Часть этих средств может подкрепить коммерческие проекты предприятий на условиях постановления в рамках Закона "Об областном бюджете развития".

Вместе с тем общий экономический кризис затронул рынок ценных бумаг омских предприятий особенно остро. Объем выпусков акций, облигаций, связанных с инвестициями, остается крайне низким. В 1996 году он составил 8 млрд. руб., а в 1 полугодии 1997 года - 5,7 млрд. руб. Обязательства инвесторов по инвестиционным конкурсам выполняются менее, чем наполовину (из 19 реализованных конкурсов только по 8). Можно констатировать, что этот сегмент рынка пока находится в периоде становления, и операции на нем носят спекулятивный характер, фактически не влияя на рост инвестиций в материальное производство.

Положение усугубляется общей технологической отсталостью производственно-технической базы омских предприятий. В результате степень физического износа

основных фондов в целом по отраслям экономики составляет свыше 40%, а в некоторых (как нефтеперерабатывающая промышленность) достигает 60%. Реально рынком востребовано лишь около 55% основного капитала в промышленности.

Остальная часть находится вне спроса из-за физического и морального износа, несоответствия современным требованиям по структуре, цене и технологическим особенностям. Это проявляется в тенденции сокращения объемов производства и бюджетных доходов области со всеми вытекающими социально-экономическими последствиями. Поэтому Администрация Омской области рассматривает ситуацию в сфере инвестиций как неудовлетворительную.

В последние несколько лет Омская область теряла ежегодно от 20 до 30% объема капитальных вложений. Госкапвложения уменьшились, а акционерные общества пока недостаточно используют возможности привлечения средств на собственное развитие. В этой ситуации необходимо заставить работать собственные средства предприятий и заемные средства так, как это делается во всем мире. Уже сегодня доля внебюджетных средств в объеме инвестиций в основной капитал превышает 70%. Доля собственных средств предприятий в них достигает 76%.

Основными источниками инвестирования из средств предприятий является прибыль и амортизационные отчисления. К примеру, в 1996 году амортизационные⁵² отчисления предприятий составили около 3,2 трлн. руб., тогда как на капитальные вложения были направлены лишь 0,8 трлн. руб. (24%). И пока соотношение намечаемой и использованной по назначению суммы амортизации на омских предприятиях характеризуется недостатками и прямыми нарушениями законодательства.

При этом роль прибыли в связи с общим снижением рентабельности стабильно снижается. Однако сама ее величина (1,8 трлн. руб. в 1996 году) и уровень использования на инвестиции (1,38 трлн. руб.) наглядно характеризуют инвестиционные возможности омских предприятий. Сумма амортизации также составляет внушительную величину и имеет тенденцию к устойчивому росту.

Если в 1995 году она была равна 1,5 трлн. руб., то в 1996 году составила уже 3,2 трлн. руб. При росте почти в 2 раза, сумма профинансированных за счет этого инвестиций в производство увеличилась за год более чем в 2,5 раза (с 700 млрд. руб. в 1995 г. до 1,78 трлн. руб. в 1996 году).

Требуется пересмотра и структура управления государственными капитальными вложениями, с переносом акцента не на увеличение их объемов, а на достижение эффективного результата. Сегодня в области насчитывается около 400 не завершенных строительством строек, числящихся за областным бюджетом, с общей суммой освоенных средств 830 млрд. руб. и потребностью на достройку около 2,5 трлн. руб.

Хотя нельзя не отметить, что в составе капиталобразующих инвестиций в Омской области основная доля все-таки отводится на капитальные вложения в создание и воспроизводство основных фондов. Так, в 1 полугодии 1998 года 65% капитальных вложений пришлось на долю производственных инвестиций, а непроизводственных - 35%. Около 60% освоенных средств в производственных инвестициях использовалось на реконструкцию и техническое перевооружение предприятий (в т.ч. ОАО "НПЗ"), 10% - на расширение объектов (в т.ч. ОАО "Электросвязь"), от 26% до 28% - на новое строительство (в т.ч. Омский метрополитен).

Оценка потенциала источников вложений по всем направлениям говорит о том, что он, несмотря на очень сложную экономическую обстановку, достаточно высок. Даже внутри области такой, например, ресурс, как средства населения в виде вкладов в

⁵² Амортизация – целевое накопление денежных средств для расходования на обновление изношенных основных фондов (производственных помещений, оборудования и т.д.).

банковских учреждениях, выражался в 1997 г. суммой в 1,6 трлн. руб. В валюту омичами было вложено 578 млрд. руб., 170 млрд. руб. - хранилось на карточках, что составило 2,3% объема денежной массы (против 0,6% в 1996 г.).

К сожалению, реально население участвует своими средствами в инвестициях в основном через банковские кредиты предприятиям. За счет таких кредитов было профинансировано в 1996 году 102 млрд. руб. долгосрочных капитальных вложений из 2,7 трлн. руб. освоенных (около 3,7%). Даже по сравнению с суммой вложений омичей в инвалюту эта цифра представляется неоправданно ничтожной. Население, обжегшись на финансовых пирамидах, потеряло веру в реальность финансового рынка и его способность обеспечить интересы инвесторов.

Совершенно очевидно, что в связи с радикальными изменениями в структуре собственности и недостатком средств роль бюджетов всех уровней в создании финансовой базы инвестиций и заказов на них должна и будет снижаться. Вместе с тем, полный отказ от формирования бюджетной инвестиционной программы и невозможен, и нецелесообразен. Государство должно строить объекты социальной инфраструктуры, как и обеспечивать развитие наиболее важных производственных отраслей. Вопрос состоит лишь в поиске адекватных механизмов отбора объектов и формировании соответствующих программ.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Выделите основные особенности инвестиционной политики международных организаций, федеральных и региональных структур на территории Российской Федерации.
2. Перечислите наиболее актуальные проблемы инвестиционной политики на территории Омской области.
3. Выделите основные источники и механизмы инвестирования на территории Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Курс экономики: учебник / Под ред. Б.А.Райзберга. - М.: ИНФРА-М, 1997.
2. Жуков Е.Ф. Инвестиционные институты: Учеб. пособие для вузов. - М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998.
3. Управление государственной собственностью: Учебник / Под ред. В.И.Кошкина, В.М.Шупыро. - М.: ИНФРА-М, 1997.
4. Регионы России // CD-ROM – М.: Гарант-парк, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Закон РСФСР от 04.07.1991 г. № 1545-1 "Об иностранных инвестициях в РСФСР" // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Постановление Правительства РФ от 24.07.1998 г. № 824 "Об утверждении Положения о Межведомственной комиссии Российской Федерации по сотрудничеству с международными финансово-экономическими организациями". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Закон Омской области от 23.12.1997 г. № 128-ОЗ "О государственной поддержке инвестиционных проектов на территории Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 3. СТИМУЛИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИЙ

Степень износа основных фондов предприятий Омской области в целом по отраслям составляет свыше 40%, а в некоторых отраслях она значительно выше. Реально рынком востребовано сегодня лишь 50-55% основных фондов в силу их физического и морального износа, неприемлемой структуры, высокой стоимости и других факторов.

Следствием чего является падение темпов роста и физических объемов производства и реализации продукции, доходов бюджета области, прирост безработицы, падение уровня жизни населения.

Общий экономический кризис затронул производственную сферу особенно остро. Так, в 1991-96 гг. Омская область ежегодно теряла 20-30% объемов капитальных вложений. Лишь в 1996-97 гг. неблагоприятные тенденции удалось приостановить и зафиксировать минимальный за последние годы темп падения инвестиций в основной капитал. Была впервые утверждена инвестиционная программа области, выдавались значительные суммы гарантий областного бюджета под коммерческие инвестиционные проекты, активно развивались институты и инструменты фондового и финансового рынка.

Однако отдельных мероприятий сегодня уже недостаточно. Необходимо сформировать долговременную систему мер для создания условий функционирования производственного, финансового и интеллектуального капитала, успешного решения задач развития территории. Главным препятствием для инвестиций сегодня можно считать отсутствие приоритетов инвестиционных вложений, неразвитость инфраструктуры и недостаток гарантий.

Практика свидетельствует о крайне низкой степени проработки инвестиционных проектов. В 1997 г. из более 100 инвестиционных предложений, предложенных Администрации Омской области предприятиями, только около 10% можно считать достойными обсуждения. А реализуются вообще единицы.

В Омской области действуют различные механизмы поддержки инвестиционного процесса. В первую очередь, это - предынвестиционная подготовка тех предприятий, на которые может воздействовать администрация области (предприятия-должники, банкроты и предприятия с областной долей собственности) с последующей их продажей либо передачей в доверительное управление. Кроме того, сюда же относится реструктуризация инвестиционных расходов бюджета, реконструкция и ремонт основных фондов отдельных предприятий, а также создание областного страхового залогового фонда, прекращение неденежных расчетов предприятий с бюджетом и переход к уплате налогов векселями и т.д.

Государственная поддержка инвестиций в Омской области осуществляется на конкурсной основе. Основными целями конкурсного размещения инвестиционных ресурсов бюджета являются стимулирование инвестиционной активности и привлечение средств инвесторов по ключевым направлениям развития экономики, повышение технического уровня и конкурентоспособности продукции промышленных предприятий, а также рост экономической эффективности инвестиций.

В рамках омского законодательства предусмотрены следующие формы поддержки инвестиционных проектов:

- выделение средств областного бюджета (бюджетной ссуды, инвестиционного налогового кредита, объектов недвижимости) на возвратной и платной основе;
- выделение денежных средств в виде участия в капитале для финансирования расходов по реализации инвестиционного проекта;
- предоставление поручительств под заемные средства за счет областного бюджета.

Для участия в конкурсе претендент представляет следующие документы:

- официальную заявку с указанием ожидаемой формы участия Администрации области в финансовом обеспечении проекта;
- бизнес-план инвестиционного проекта, пояснительную записку;
- заключение государственной экологической экспертизы;
- заключение государственной экспертизы.

Конкурсный отбор инвестиционных проектов осуществляется Инвестиционной Комиссией, которая через средства массовой информации информирует потенциальных претендентов на участие в конкурсном распределении бюджетных ресурсов о предстоящем конкурсе. Не допускаются к участию в конкурсе претенденты:

- находящиеся в стадии реорганизации, ликвидации или банкротства;
- сообщившие о себе ложные сведения;
- не представившие необходимые документы, либо представившие неполный комплект документов;
- имеющие просроченную задолженность по ранее предоставленным бюджетным средствам.

Формами государственной поддержки при реализации инвестиционных проектов на территории Омской области являются:

- 1) предоставление средств из областного бюджета;
- 2) предоставление налоговых льгот;
- 3) предоставление налогового инвестиционного кредита;
- 4) выделение объектов недвижимости, технических средств и иного имущества области;
- 5) поручительство и предоставление гарантий.

Выделение объектов недвижимости, технических средств и иного имущества области производится по заявлению держателя инвестиционного проекта на основании соглашения на инвестиционную деятельность. Объекты имущества области предоставляются на возмездной, возвратной и целевой основе.

Администрация области может выступать гарантом и поручителем при получении средств и поставках продукции, товаров для реализации инвестиционного проекта. Выдача гарантий допускается только при предоставлении держателем инвестиционного проекта встречных гарантийных обязательств, включая залоговые обязательства.

Государственная поддержка предоставляется с момента заключения соглашения на инвестиционную деятельность при условии ведения раздельного бухгалтерского учета по инвестиционному проекту. Содействие в реализации проекта выражается в обращении к органам местного самоуправления с предложением о материально-финансовой и организационно-технической поддержке проекта, установлении связей с потенциальными инвесторами и привлечении финансовых ресурсов, распространении информации о проекте.

Льготы при реализации инвестиционного проекта являются основным видом поддержки и предоставляются с момента заключения соглашения при условии ведения отдельного бухгалтерского учета по инвестиционному проекту. Органами местного самоуправления оказывается содействие в реализации инвестиционных проектов на условиях заключенного соглашения.

Средства, необходимые для реализации инвестиционного проекта, выделяются из областного бюджета на основании постановления Главы Администрации (Губернатора) Омской области. Кредитором по кредитному договору выступает Администрация области. Размер поддержки, предоставляемой за счет средств областного бюджета, устанавливается в зависимости от категории инвестиционного проекта и не может превышать следующей величины от стоимости проекта:

80% - для проектов, обеспечивающих производство продукции, не имеющей зарубежных аналогов, или находящейся на уровне лучших мировых образцов, имеющей спрос на внешнем рынке, при условии защищенности отечественными или зарубежными патентами (категория А);

60% - для проектов, обеспечивающих производство импортозамещающей про-

дукции с более низкой ценой на нее (категория Б);

50% - для проектов, обеспечивающих производство продукции, пользующейся спросом на внутреннем рынке (категория В).

Финансирование инвестиционных проектов за счет областного бюджета может осуществляться на условиях передачи в областную собственность части акций, создаваемых акционерных обществ. В этом случае одним из учредителей нового акционерного общества выступает Фонд имущества Омской области, внося денежные средства, предоставленные Администрацией области для реализации инвестиционного проекта.

Регистрация и экспертиза инвестиционного проекта. Регистрация инвестиционного проекта осуществляется на условиях, предусмотренных Законом "О государственной поддержке инвестиционных проектов на территории Омской области". Основанием для регистрации является предоставление всех указанных в Законе документов. Если деятельность по реализации инвестиционного проекта предполагает лицензирование, то необходимы данные лицензии.

Государственная регистрация заключается во внесении информации об инвестиционном проекте в Базу данных инвестиционных проектов с присвоением ему инвентарного номера. В течение 7 дней с момента подачи документов Госэкспертом составляется Свидетельство о регистрации. Дата составления Свидетельства является датой регистрации инвестиционного проекта.

База данных составляется как в электронном виде, так и на бумажном носителе и обеспечивается необходимой защитой от несанкционированного доступа. Рассмотрение инвестиционного проекта и его экспертиза проводятся Администрацией области в течение 45 дней с момента регистрации.

После регистрации инвестиционного проекта Администрация Омской области проводит его государственную экспертизу - аналитическое исследование на соответствие содержащихся в проекте данных результатам, полученным расчетным путем. Результатом государственной экспертизы является экспертное заключение, используемое при принятии решения об оказании инвестиционному проекту мер государственной поддержки.

Государственная экспертиза включает в себя проверку соответствия данных, указанных в документах, оценку эффективности инвестиционного проекта, выдачу заключения о целесообразности и виде применения мер государственной поддержки. Экспертное заключение содержит:

- оценку коммерческой эффективности - финансовые последствия для области как субъекта инвестиционной деятельности;
- оценку бюджетной эффективности - финансовые последствия для областного бюджета и бюджетов муниципальных образований;
- оценку экономической эффективности - последствия, выходящие за пределы прямых финансовых последствий для области и допускающие стоимостную оценку;
- выбор механизма рынка ценных бумаг для реализации инвестиционного проекта, который производится по согласию сторон на основе заключения государственного органа, осуществляющего регулирование рынка ценных бумаг.

Принятие решения о нецелесообразности оказания мер государственной поддержки не влечет за собой исключения инвестиционного проекта из базы данных инвестиционных проектов. По материалам отрицательного экспертного заключения держатель инвестиционного проекта вправе обратиться к независимым экспертам для проверки результатов государственной экспертизы. Если после независимой экспер-

тизы данные государственной экспертизы будут опровергнуты или не подтвердятся, Администрация Омской области проводит повторную государственную экспертизу с участием других экспертов.

Государственную экспертизу Администрация области проводит за счет средств держателя инвестиционного проекта. Порядок проведения государственной экспертизы инвестиционных проектов регулируется Положением о государственной экспертизе инвестиционных проектов на территории Омской области, утверждаемым Главой Администрации (Губернатором) области на каждый год. Плата за проведение государственной экспертизы инвестиционных проектов на 1998 год в размере 0,3% сметной стоимости проекта. За действия по государственной регистрации инвестиционных проектов плата не взимается.

После получения положительного заключения по инвестиционному проекту между администрацией в лице Главы Администрации (Губернатора) Омской области и его держателем заключается соглашение на инвестиционную деятельность. Это соглашение определяет права и обязанности сторон, сроки реализации проекта, объем государственной поддержки, доли участия сторон в результатах инвестиционной деятельности и другие вопросы. Если держатель проекта ходатайствует о предоставлении льгот со стороны органа местного самоуправления, то последнему направляется дополнительный комплект документов.

Финансирование инвестиционных проектов, отобранных на конкурсной основе, осуществляется в пределах средств, ежегодно утверждаемых Законодательным Собранием Омской области в бюджете развития, а также при необходимости в программе госкапвложений (инвестиционной программе). В соответствии с решением Инвестиционной Комиссии о финансировании инвестиционного проекта Финансовое управление Администрации Омской области заключает с победителем конкурса соглашение о предоставлении бюджетных средств или поручительств. В соглашении в обязательном порядке указываются:

- объемы и целевое назначение бюджетных средств или поручительств;
- размер процентов за пользование средствами, график и порядок их уплаты;
- обязательства заемщика по целевому использованию средств;
- обязательства заемщика по возврату бюджетных средств, сроки и порядок их возврата;
- способ обеспечения исполнения заемщиком обязательств по возврату бюджетных средств и уплаты процентов за пользование ими;
- обязательства заемщика предоставлять запрашиваемые данные об использовании бюджетных средств;
- порядок контроля за целевым использованием бюджетных средств.

В случае, когда финансирование проекта осуществляется в течение 2 и более лет, процентная ставка не меняется. Финансирование инвестиционного проекта осуществляется Финансовым управлением Администрации области через оплату товаров, продукции и услуг, необходимых для реализации проекта. Непосредственно на счет заемщика средства не перечисляются, авансовые платежи не производятся.

По проектам, получившим положительное решение о предоставлении поручительств, Инвестиционная Комиссия направляет предложения коммерческим банкам об участии в финансировании для оформления кредитных договоров. Банки, имеющие намерение заключить кредитные договоры с организациями-заемщиками, направляют в Инвестиционную Комиссию заявки на предоставление им поручительств. В случае поступления заявок от нескольких банков поручительство предоставляется банку, предложившему наиболее льготные условия кредитования.

Поручительство представляет собой обязательство Финансового управления Администрации области возместить банку из областного бюджета часть денежных средств, предоставленных организации-заемщику в виде кредита на реализацию инвестиционного проекта в случае срыва его выполнения не по вине предприятия. Срок действия поручительства не может превышать срока окупаемости проекта.

Выделение средств из областного бюджета, а также предоставление поручительств под заемные средства осуществляются под обеспечение обязательств по возврату средств и уплате процентов за пользование ими. В качестве обеспечения могут выступать:

- залог имущества, в том числе акций, находящегося в собственности заемщика;
- договор страхования;
- банковская гарантия;
- поручительство другого лица.

Контроль за целевым использованием выделенных средств осуществляет Финансовое управление Администрации Омской области. По истечении периодов, определяемых в соглашении, пользователь предоставляет Финансовому управлению отчет о целевом использовании выделенных средств.

В случае выявления нецелевого использования средств по договору кредитование инвестиционного проекта прекращается, а процентная ставка по уже выделенным средствам пересчитывается в размере двукратной ставки рефинансирования. При превышении расходов по установленным сметам процентная ставка увеличивается на сумму незапланированных расходов.

Контроль за реализацией инвестиционного проекта (исполнением соглашения об инвестиционной деятельности) осуществляется Экономическим комитетом и Финансовым управлением Администрации Омской области. В случае нарушения соглашения на инвестиционную деятельность держателем проекта Финансовое управление в недельный срок представляют акт о нарушении соглашения на имя Главы Администрации (Губернатора) области.

Держатель инвестиционного проекта обязуется предоставлять другим сторонам соглашения и уполномоченным контрольно-ревизионным органам достоверную информацию о ходе реализации проекта. Годовая (квартальная) бухгалтерская отчетность держателя инвестиционного проекта о реализации инвестиционного проекта должна сопровождаться аудиторским заключением. В случае несвоевременного возврата бюджетных средств или просрочки, Финансовое управление вправе взыскивать недостающие средства из обеспечения держателя инвестиционного проекта. При обнаружении нецелевого использования средств соглашение расторгается.

В ходе реализации инвестиционного проекта держатель имеет право:

- а) заключать дополнительные соглашения с инвесторами и иными субъектами хозяйственной деятельности и гражданами, привлекать дополнительные средства и ресурсы, в том числе, путем участия в конкурсах на иные формы господдержки (гарантии, кредиты и т.д.);
- б) самостоятельно использовать предоставленные льготы и ресурсы;
- в) в судебном порядке оспаривать действия (бездействие) сторон, нарушающие условия соглашения и права держателя;
- г) обжаловать Главе Администрации (Губернатору) Омской области односторонние меры и акты органов администрации области, препятствующие или затрудняющие реализацию проекта.

Ответственность за нарушение прав инвесторов. Организация может быть привлечена к административной ответственности за совершенное правонарушение в

течение 2 месяцев с момента его совершения, а при длящемся правонарушении - в течение 2 месяцев со дня его обнаружения. За нарушения прав инвесторов к организациям могут быть применены следующие санкции:

- предупреждение;
- штраф.

Нарушение организацией прав инвестора на получение информации о деятельности организации в случаях, когда обязательность предоставления информации установлена законодательством РФ, влечет предупреждение либо наложение штрафа в размере от 20 до 40 минимальных размеров оплаты труда. То же правонарушение, совершенное повторно в течение года, влечет наложение штрафа от 40 до 60 минимальных размеров оплаты труда.

Воспрепятствование реализации равных прав инвесторов на осуществление инвестиционной деятельности в случаях, т.е. сокрытие или ненадлежащее раскрытие акционерным обществом информации о правах инвестора на осуществление инвестиционной деятельности, влечет предупреждение или наложение штрафа в размере от 40 до 60 минимальных размеров оплаты труда. То же правонарушение, совершенное повторно в течение года, влечет наложение штрафа от 60 до 80 минимальных размеров оплаты труда.

Гарантирование или дача организацией обещания инвестору в отношении размера доходов от инвестирования привлекаемых ею денежных средств с нарушением процедур, установленных действующим законодательством РФ, влечет наложение штрафа в размере от 60 до 80 минимальных размеров оплаты труда. То же правонарушение, совершенное повторно в течение года, влечет наложение штрафа от 80 до 100 минимальных размеров оплаты труда.

Уклонение от опубликования информации, то есть годового отчета акционерного общества, бухгалтерского баланса, счета прибылей и убытков и иной информации или опубликование информации с нарушением установленных форм и сроков влекут предупреждение или наложение штрафа в размере от 30 до 50 минимальных размеров оплаты труда. То же правонарушение, совершенное повторно в течение года, влечет наложение штрафа от 50 до 70 минимальных размеров оплаты труда.

Нарушение регистратором или эмитентом установленных правил ведения реестра, утвержденных нормативными актами РФ или утверждение правил ведения реестра с нарушением действующего порядка, влечет предупреждение или наложение штрафа в размере от 50 до 70 минимальных размеров оплаты труда. То же правонарушение, совершенное повторно в течение года, влечет наложение штрафа в размере от 70 до 100 минимальных размеров оплаты труда.

Суммы штрафов подлежат распределению:

- а) 70% - в областной бюджет;
- б) 10% - направляются на компенсационные выплаты по обязательствам недобросовестных компаний, нарушивших права инвесторов, в порядке, определяемом Главой Администрации (Губернатором) Омской области;
- в) 10% - на счет органа, составившего протокол об административном правонарушении;
- г) 10% - на счет органа, рассматривающего дело об административном правонарушении.

Штраф уплачивается правонарушителем в пятнадцатидневный срок со дня вручения постановления. Копии документов, удостоверяющих уплату штрафа, в этот же срок представляются правонарушителем в орган, рассматривающий дело об административном правонарушении. При неуплате штрафа орган, рассматривавший дело об

административном правонарушении, направляет сведения об этом факте в средства массовой информации. О неуплативших штраф профессиональных участниках рынка ценных бумаг информируется лицензирующий орган для рассмотрения вопроса о приостановке или отзыве лицензии.

Государственные гарантии инвестиций. На территории Омской области реализация инвестиционной деятельности гарантируется:

- прямым финансированием и кредитованием из бюджета и внебюджетных фондов инвестиционных проектов;
- поощрением кредиторов, выделяющих средства на реализацию инвестиционных проектов;
- выдачей гарантий и поручительств Администрации области, включающих обязательства по возврату части вкладываемых ресурсов в случае срыва реализации инвестиционного проекта по не зависящим от держателя причинам;
- привлечением средств федеральных фондов для совместного участия в инвестиционных проектах;
- поддержкой в привлечении средств населения для реализации инвестиционных проектов;
- выпуском под инвестиционные проекты ценных бумаг и оказанием помощи в их выпуске держателем проекта;
- использованием имеющихся в распоряжении Администрации области фондовых ценностей для оказания поддержки в реализации проекта.

При осуществлении финансирования инвестиционных проектов Администрацией Омской области и держателем инвестиционного проекта могут быть использованы следующие механизмы рынка ценных бумаг:

- дополнительная эмиссия акций АО - держателя инвестиционного проекта и реализация пакета акций Администрации Омской области;
- реализация размещенного ранее пакета акций, находящихся на балансе АО - держателя инвестиционного проекта;
- эмиссия облигаций держателя инвестиционного проекта и реализация пакета облигаций Администрации Омской области;
- передача Администрации Омской области вексельных обязательств держателя инвестиционного проекта.

Правовые гарантии инвестиционной деятельности состоят из:

- законодательной и нормативной базы инвестиционной деятельности на территории области при соблюдении следующих условий;
- стабильности законодательства о регулировании инвестиций;
- заблаговременном информировании организаций и предпринимателей о намечаемых изменениях правовых норм;
- процедур и механизмов, защищающих инвесторов и держателя инвестиционного проекта от неправомерных действий органов власти и управления;
- системы документального обеспечения регистрации и утверждения инвестиционного проекта для оказания поддержки;
- соблюдения прав держателя на реализацию инвестиционного проекта;
- упрощенной процедуры обжалования нарушений прав держателя инвестиционного проекта и инвесторов;
- ответственностью государственных органов и должностных лиц за акты и действия, нарушающие права держателя и препятствующие реализации инвестиционного проекта.

Информационные гарантии инвестиционной деятельности на территории Омской области включают:

- создание областного банка данных инвестиционных проектов;
- введение информации об инвестиционных проектах и инвестиционном климате в единую межрегиональную информационную систему;
- проведение регулярных выставок инвестиционных проектов;
- организацию методического центра по распространению информации в сфере инвестиционной деятельности.

Направления государственного стимулирования инвестиций. Для снижения рискованности инвестиций в Омскую область в настоящее время назрела необходимость создания нормативных условий инвестирования, разработка прямого (непосредственно регулирующего инвестиционную деятельность) и косвенного (связанного с условиями деятельности объектов инвестирования) законодательства.

Для повышения инвестиционного потенциала особенно важно вовлечь в инвестиционный процесс денежные средства населения. Поэтому создание условий инвестиционной привлекательности Омской области включает в себя:

- формирование региональной нормативно-правовой базы, обеспечивающей инвестиционные процессы;
- создание системы планирования и управления инвестиционными процессами;
- формирование инфраструктуры, обеспечивающей развитие инвестиционных процессов;
- разработку системы мер по снижению инвестиционных рисков;
- создание инвестиционного имиджа Омской области в России и за ее пределами.

Сохранение и реформирование ведущих отраслей материального производства является одной из основных задач социально-экономического развития Омской области. Администрация Омской области определила в качестве приоритетов следующие направления деятельности:

- включение эффективных инвестиционных проектов в федеральные целевые программы;
- реализация Межрегиональной целевой программы "Создание и развитие производства конкурентоспособного импортозамещающего нефтепромыслового оборудования, систем и приборов для нефтегазодобычи и сопутствующих процессов на базе конверсионных предприятий военно-промышленного комплекса на 1996-2000 гг." (СибВПКнефтегаз-2000);
- реализация региональных целевых программ "Омский регион", "Медицинское приборостроение", "Омская инжиниринговая сеть";
- реализация Федеральной программы "Развитие лесопромышленного комплекса РФ на период до 2005 года";
- создание территориально-производственных зон на ОМП им. Баранова, ПО "Иртыш" для более эффективного взаимодействия с иностранными партнерами;
- реализация Соглашений между Администрацией области и Правительством РФ по вопросам промышленной политики и ТЭКа;
- перевод омских ТЭЦ-4 и ТЭЦ-5 с экибастузских углей на кузнецкие угли, строительство ТЭЦ-6 и ВЛ-500 кВт Барабинск-Таврическое, реконструкцию ТЭЦ-3 для уменьшения энергозависимости области от экспорта энергоресурсов;
- перевод энергетики сельских районов на альтернативные экономичные виды топлива (биогаз, торф и др.);
- освоение месторождений нефти и газа на исследованных месторождениях Севера Омской области;

- создание горно-обогатительного комбината с долевым участием Омской области для освоения Тарского циркон-ильменитового месторождения;
- геологическое изучение недр и разведку месторождений полезных ископаемых за счет средств, поступающих в областной бюджет на воспроизводство минерально-сырьевой базы;
- создание страхового залогового фонда для обеспечения иностранных инвестиций, займов и кредитов, предоставление хозяйствующим субъектам, производящим конкурентоспособную экспортную продукцию, гарантий под иностранные кредиты.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Поясните необходимость стимулирования инвестиционных процессов в Омской области.
2. Перечислите меры, предпринимаемые Администрацией Омской области для стимулирования инвестиционных процессов.
3. Выделите особенности поддержки инвестиционных проектов со стороны Администрации Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Ипотечно-инвестиционный анализ. Учеб. пособие. / Под ред. Есипова В.Е. - СПб: СПбУЭиФ, 1998.
2. Шрепpler X.-А. Международные экономические организации: Справочник. - М.: Международные отношения, 1997.
3. Васильева И.Н. Экономические основы технологического развития: Учеб. пособие для вузов. - М.: Банки и биржи; ЮНИТИ, 1995.
4. Регионы России // CD-ROM – М.: Гарант-парк, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Федеральный закон от 20.12.1991 г. № 2072-1 "Об инвестиционном налоговом кредите". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Закон Омской области от 23.12.1997 г. № 127-ОЗ "Об административной ответственности юридических лиц за нарушения прав инвесторов на территории Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 13.01.1998 г. № 008/1-п "О состоянии и мерах по улучшению инвестиционного климата и повышению эффективности госкапвложений в Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 4. ИННОВАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА

Важной составной частью государственной социально-экономической политики является инновационная политика, определяющая стратегию и механизмы поддержки приоритетных инновационных проектов. Главными проблемами в настоящее время являются повышение эффективности использования научных разработок и внедрение результатов исследований в производство. Под инновацией обычно понимается:

- вложение средств в экономику, обеспечивающее смену поколений техники и технологии;
- непосредственно новая техника, технология, являющаяся достижением научно-технического прогресса.

Сегодня источником внедрения инноваций в России служат в основном передовые западные технологии. Однако и развитие изобретательства, появление крупных изобретений также служит определяющим фактором инновационных процессов в

экономике.

Состояние инновационной деятельности. Быстрое сокращение производственного потенциала привело к коренным изменениям в структуре производственных мощностей. Инновационная активность снижается под воздействием низкого платежеспособного спроса на научно-техническую продукцию, как со стороны государства, так и негосударственного сектора экономики. В этих условиях предприятия в первую очередь сокращают производство наукоемкой продукции, заменяя ее на более простую и дешевую.

Инновационная деятельность в России переживает трудные времена. До начала реформ роль нормативно-финансового регулятора инноваций выполняла государственная планово-распределительная система. Крупномасштабные инновации осуществлялись государством, внедрение новшеств обеспечивалось централизацией и концентрацией различного рода ресурсов на приоритетных направлениях развития науки и техники.

Специфика ситуации заключается в том, что в стране имеются фундаментальные и технологические заделы, уникальная научно-производственная база и высококвалифицированные кадры. В то же время очень слаба ориентация предприятий на реализацию научных достижений в производстве и других сферах деятельности.

Основные трудности связаны с нехваткой средств у промышленных предприятий, ограниченностью бюджетного и внебюджетного финансирования, в том числе заемных и привлеченных средств. Макроэкономическая стабилизация является необходимым, но недостаточным условием для выхода экономики России из кризиса. Формирование инновационной политики позволяет создать такую систему, которая с высокой эффективностью использует интеллектуальный и научно-технический потенциал страны.

В последние годы в России резко снизилась инновационная активность промышленности. Количественно она выражается показателем удельного веса предприятий, осуществляющих разработку и использование нововведений: в 1992 году - 16,3%, в 1993 году - 17,3%, в 1994 году - 19,5%, в 1995 году - 5,6%, в 1996 году - около 5,0%. В ближайшее время также не прогнозируется существенного роста инновационной активности промышленных организаций.

Особенно низким уровнем инновационной активности отличаются отрасли, ориентированные на потребности внутреннего рынка: легкая и пищевая промышленность, промышленность строительных материалов. В условиях низкой конкурентоспособности отечественных потребительских товаров, сопровождаемой импортной интервенцией, спад объемов производства в этих отраслях продолжает расти. Перелом тенденции возможен только на основе активизации инновационной деятельности.

Состав инновационно-активных организаций остается постоянным: около 70% организаций, намечающих технологические нововведения, осуществляли их и в предшествующие годы. В целом по промышленности лишь 5% предприятий самостоятельно занимаются исследованиями. Состояние научно-технической инфраструктуры является неудовлетворительным. Свыше 40% научных организаций в области машиностроения не имеют своей экспериментальной базы.

Дефицит средств является главным, но не единственным фактором спада инновационной активности. Существуют проблемы правового и организационного порядка в охране и передаче интеллектуальной собственности, сертификации инновационной продукции. Особый режим для нововведений, страхование рисков, венчурные⁵³ фонды, инновационная инфраструктура - вот условия, без которых нельзя обеспечить

⁵³ Венчурный – т.е. рискованный.

инновационный прорыв в экономическом развитии.

На начало 1998 года в России насчитывалось около 900 тыс. малых организаций, на которых занято около 7 млн. человек. Удельный вес малых организаций, осуществляющих инновационную деятельность, составляет около 6%. Тем не менее, малые инновационные организации - это важный фактор государственной инновационной политики.

Направления инновационной политики. Инновационная политика призвана обеспечить увеличение валового внутреннего продукта страны за счет освоения производства принципиально новых видов продукции и технологий, а также расширения рынков сбыта отечественных товаров. Особенностью передачи результатов научных исследований для их освоения в производстве является создание и развитие системы коммерческих форм взаимодействия науки и производства.

Активизация инновационной деятельности требует, с одной стороны, государственного управления и координации, а с другой стороны - интеграции заинтересованных структур в реализации инноваций, привлечении инвестиций, создании условий для внедрения достижений науки и техники в экономику страны. Сложившийся уровень спроса на продукцию отраслей промышленности определяет как перспективу их развития, так и структурные изменения основных производственных фондов.

Отрасли, вышедшие со своей продукцией на мировой рынок (топливно-энергетический комплекс, металлургия, химия), нуждаются в повышении эффективности производственного потенциала. Другие отрасли, производящие конкурентоспособную на мировом рынке продукцию (машиностроение и оборонный комплекс), нуждаются в государственной поддержке, чтобы выйти на мировой рынок. Большого внимания требует третья группа отраслей, ориентированная на внутренний рынок (пищевая и легкая промышленность, промышленность строительных материалов).

Инновационная политика в отношении этих групп отраслей отличается по характеру, масштабам поддержки и объему ресурсов, необходимых для модернизации производственных мощностей. К основным направлениям государственной инновационной политики сегодня относят:

- разработку нормативно-правового обеспечения инновационной деятельности, механизмов ее стимулирования, защиты интеллектуальной собственности и введения ее в хозяйственный оборот;
- комплексную поддержку инновационной деятельности, развитие производства, повышения конкурентоспособности и экспорта наукоемкой продукции;
- развитие инфраструктуры инновационного процесса, включая систему информационного обеспечения, экспертизу, сертификацию и продвижение разработок, систему подготовки и переподготовки кадров. Отставание имеет в своей основе не низкий потенциал отечественных исследований и разработок, а слабую мотивацию товаропроизводителей к внедрению новшеств как способа конкурентной борьбы;
- развитие малого инновационного предпринимательства путем формирования благоприятных условий для высокотехнологичных организаций и оказания им на начальном этапе государственной поддержки;
- введение конкурсного отбора инновационных проектов и программ. Реализация небольших и быстро окупаемых инновационных проектов с участием частных инвесторов при поддержке государства позволяет поддержать перспективные производства, увеличить приток частных инвестиций;
- реализацию приоритетных направлений инновационной политики через выбор

небольшого числа базовых технологий, оказывающих влияние на эффективность производства и рост конкурентоспособности продукции;

- использование технологий двойного назначения, применяемых как для производства вооружений и военной техники, так и для продукции гражданского назначения.

Государственная инновационная политика в базовых отраслях экономики в первую очередь направлена на ускоренное освоение отечественных и зарубежных технологических достижений и воспроизводство природных ресурсов (минерального сырья, питьевых и промышленных вод, флоры и фауны и др.).

Так, в **топливно-сырьевом комплексе** инновационная политика ориентирована на внедрение современных методов поиска, разведки и мониторинга запасов, стратегических и дефицитных видов минерального сырья, повышение уровня их извлекаемости и переработки, а также развитие высоконадежных и экологически безопасных систем транспортировки, в частности:

в **нефтегазовом комплексе** - на повышение эффективности геологоразведочных работ, увеличение извлекаемости на месторождениях с трудноизвлекаемыми запасами и с остаточными запасами нефти в обводненных зонах, строительство скважин в шельфовой зоне и в мерзлых породах, углубление переработки газа и конденсата с получением моторного топлива и целевых химических продуктов;

в **нефтеперерабатывающей промышленности** - на увеличение производства моторных и реактивных топлив за счет развития глубокой переработки нефти, внедрение катализаторов нового поколения, высокооктановых и кислородосодержащих добавок;

в **угольной промышленности** - на улучшение свойств угля на основе новых технологий глубокой переработки, обогащения и брикетирования, решение проблем приготовления, транспортирования, хранения и сжигания водо-угольной суспензии, совершенствование открытого способа разработки месторождений на базе применения взрывной технологии и новых модификаций драглайнов, а также внедрение автоматизированных комплексов и микропроцессорных контрольных сетей.

в **электроэнергетике** инновационная политика сконцентрирована на использовании парогазовых установок или газотурбинных надстроек паросиловых блоков для электростанций на газообразном топливе, применении новейших технологий сжигания топлива для электростанций на твердом топливе, развитии малой и нетрадиционной энергетики, решении проблем захоронения радиоактивных отходов АЭС, получении экологически чистого высококачественного энергоносителя из низкосортного топлива и повышении эффективности передачи электроэнергии на большие расстояния.

в **транспортном комплексе** инновационная политика ориентирована на обновление парка транспортных средств, модернизацию инфраструктуры, применение прогрессивных технологий, повышение технического уровня всех видов транспорта. Это касается обновления железнодорожного подвижного состава, морских, речных и воздушных судов, автотранспортных средств, перегрузочных комплексов, дорожных машин и оборудования, навигационных систем.

в **металлургическом комплексе** ориентиром является создание сквозных технологических циклов производства, обеспечивающих максимальное ресурсоемкое энергосбережение на всех стадиях, расширение сортамента и повышение качества металлопродукции.

Технологическими ориентирами в **химической и нефтехимической промышленности** являются материалоемкие и энергосберегающие технологии производства ши-

рокого спектра синтетических и композиционных материалов, технологии производства экологически чистых удобрений и ресурсосберегающие малотоннажные химические производства на базе автоматизированных блочно-модульных систем.

В **машиностроительном комплексе** инновации ориентированы на технологическое перевооружение производств за счет автоматизации проектирования и изготовления продукции, применения прогрессивных методов высокоточной обработки конструкционных материалов, автоматизации сборочных процессов, развития методов диагностики деталей и узлов в процессе изготовления и эксплуатации.

Уточняются и формируются приоритеты инновационной политики и в других отраслях экономики: приборостроении, электронике, информатике и вычислительной технике, электротехнике, связи, легкой и пищевой промышленности, сельском хозяйстве, медицинской технике, фармакологии и др. Особое значение получили экологические приоритеты инновационной деятельности во всех без исключения отраслях.

Для реализации инновационной политики совершенствуется система возвратного финансирования инновационных проектов и прикладных разработок, выполняемых за счет средств федерального бюджета на конкурсной основе. В условиях ограниченных возможностей бюджетного финансирования растет актуальность привлечения средств из дополнительных источников (собственных средств организаций, частных инвестиций, средств внебюджетных фондов, заемных средств международных кредитно-финансовых организаций).

Методы реализации инновационной политики. Главными методами реализации инновационной политики являются:

- формирование институциональных и законодательных условий для внедрения инноваций. В законодательном плане предусматриваются меры по разработке правовых актов - федерального закона об инновационной деятельности и государственной инновационной политике в РФ, постановления Правительства РФ о неотложных мерах по развитию рынка интеллектуальной собственности и вовлечению в хозяйственный оборот результатов научно-технической деятельности и др.;
- государственная поддержка и стимулирование инвесторов, вкладывающих средства в высокотехнологичное производство, а также организаций различных форм собственности (в период освоения ими инноваций) за счет введения налоговых льгот, государственных гарантий и кредитов;
- совершенствование налоговой системы с целью создания условий для ведения инновационной деятельности всеми субъектами независимо от форм собственности и видов финансирования. Речь идет об уточнении налогооблагаемой базы и изменении налоговой политики с целью увеличения амортизационных фондов предприятий в качестве источника инвестиций в инновации;
- создание совместных с иностранными партнерами предприятий по выпуску и реализации наукоемкой продукции, продвижение отечественных инноваций за рубежом, совершенствование выставочно-ярмарочной деятельности, вхождение в международные информационные системы для обмена информацией по инновационным проектам;
- обеспечение в зарубежных кредитных линиях квот для развития инновационной инфраструктуры, закупки оборудования для реализации инновационных проектов под гарантии государства и лицензий на высокоэффективные технологии для освоения новейшей продукции;
- консолидация усилий органов государственной власти и частных инвесторов,

направленных на организацию взаимодействия со странами - ЕС, СНГ и др. государствами;

- развитие лизинга⁵⁴ наукоемкого уникального оборудования;
- выделение прямых государственных инвестиций для реализации инновационных программ и проектов, имеющих общенациональный характер, но непривлекательных для частных инвесторов.

Важную роль в комплексе предлагаемых мер играют институциональные преобразования (приватизация, создание финансово-промышленных групп, демополизация в инновационной сфере, малое предпринимательство и др.), способствующие активизации инновационной деятельности. В этих целях предусматривается создание региональных инновационных центров, обеспечивающих координацию и поддержку участников инновационной деятельности.

Учитывая сокращение научно-исследовательских и проектно-конструкторских организаций, в той или иной форме происходит создание региональных банков данных по инновациям для предоставления малым организациям, занимающимся инновационной деятельностью, а также высвобождающихся производственных площадей и оборудования на льготных условиях. Реализация основных этапов инновационной деятельности, начиная от создания научно-технических разработок и заканчивая их освоением, требует расширения в регионах сети технопарков, бизнес-инкубаторов, инновационно-технических центров.

Для проведения активной инновационной политики требуется принятие неординарных мер, включающих совершенствование системы государственных инвестиций, кредитной и налоговой политики, внебюджетного финансирования. Политика государственных инвестиций в инновации должна быть направлена на оптимизацию государственных расходов, уровень которых не может быть меньше определенной доли валового внутреннего продукта. Меры повышения эффективности бюджетных расходов на инновационную деятельность включают:

- финансирование на безвозвратной основе инновационных проектов, имеющих общенациональный характер и влияющих на повышение экономической безопасности страны;
- конкурсное размещение бюджетных средств для реализации инновационных проектов, представляемых организациями любой формы собственности;
- совершенствование механизма образования и использования внебюджетных источников для реализации инновационных проектов.

Прежде всего, это относится к внебюджетным фондам поддержки научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, через которые финансируется отечественное и зарубежное патентование и поддержание международных патентов, используемых в инновационных проектах. Среди других мер планируется развивать систему конкурсного отбора проектов через Федеральный фонд производственных инноваций, Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, Российский фонд технологического развития с финансированием проектов на возвратной основе.

Важная роль в расширении круга инвесторов вкладывающих средства в инновации отводится страхованию финансовых рисков. Планируется расширить перечень страховых рисков с включением в него рисков, связанных с реализацией инновационных проектов. Для снижения рисков частных инвесторов предусматривается участие государства в венчурных фондах и соответствующие государственные гарантии.

⁵⁴ Лизинг – аренда с постепенным выкупом за счет прибыли от использования оборудования (технологии).

Инновационная политика в Омской области. Формирование инновационной политики на уровне региона направлено на достижение максимальной эффективности прикладной науки. При этом главной целью государственной инновационной политики (федеральной и региональной) является создание рынка высоких технологий и других объектов интеллектуальной собственности. Сетевая инфраструктура научно-технических нововведений (инжинирингсеть) предназначена для реализации следующих функций:

- выявления и активизации научно-технических, технологических, производственных и интеллектуальных ресурсов регионов;
- диверсификации научной и производственной деятельности;
- ускоренной коммерциализации научных разработок;
- обеспечение многоканальности финансирования и оптимальной кооперации исполнителей;
- создание новых рабочих мест в перспективных направлениях науки и производства.

Инвестиции в сферу основного производства определяют скорость воспроизводства материальных благ, а развитие вспомогательной сферы (инжинирингсети) обеспечивает ее рост, т.е. происходит ускорение развития производства и его инфраструктуры. На основе расчетов федеральной программы, а также зарубежного опыта по организации инновационных процессов, срок окупаемости капитальных вложений в сетевой инжиниринг составляет около 1 года.

По оценкам французских исследователей индивидуальные затраты на создание научно-технической продукции в рамках структуры, подобной сети инжиниринга для каждого участника этой сети снижаются на порядок по сравнению с затратами на аналогичную НТП, создаваемую на самостоятельной основе.

Для выявления научно-технических ресурсов и внедрения перспективных технологий в соответствии с федеральной инновационной программой "Инжинирингсеть России" в Омской области реализуется региональная программа развития сети научно-технических нововведений "Омская инжинирингсеть". В качестве государственного заказчика программы выступает Министерство экономики РФ.

Региональная программа развития сети научно-технических нововведений "Омская инжинирингсеть" является составной частью федеральной инновационной программы "Российская инжиниринговая сеть технических нововведений". Функции Генеральной дирекции программы исполняет Ассоциация центров инжиниринга и автоматизации (АЦИА) России в г. Санкт-Петербурге.

Региональная инжинирингсеть призвана обеспечить решение экономических проблем Омской области, опираясь на основе комплексных программ развития региона. Для координации этих программ и взаимодействия с администрацией области и с дирекцией федеральной программы (интеграции в инжинирингсеть России) в октябре 1994 г. был создан "Омский региональный центр инжиниринговой сети научно-технических нововведений России "Омск-инжиниринг" (как акционерное общество открытого типа). Кроме того, организована Областная комиссия по изобретательству и новым технологиям.

Высшим координирующим и руководящим органом программы "Омский инжиниринг" является Координационный научно-технический совет (КНТС). Головным исполнительным органом программы является Омский региональный центр инжиниринговой сети научно-технических нововведений России "Омский инжиниринг" (ОМИН).

Решения КНТС являются рекомендательными для комитетов и управлений Ад-

министратии области, администрации городов и районов, предприятий, организаций и учреждений области. Обязательными решения КНТС являются для исполнения структурами, специально создаваемыми и назначаемыми в рамках программы лицами. К работе КНТС привлекаются в качестве консультантов и экспертов специалисты, ученые и изобретатели, работающие в области наукоемкого инжиниринга.

Стратегической целью региональной программы "Омская инжинирингсеть" служит формирование и реализация региональной инновационной политики на территории Омской области. Основные задачи программы:

- формирование компьютерных банков данных по конкурентоспособной продукции, патентам и изобретениям, программам и проектам, новым технологиям, ведущим специалистам (ученые, изобретатели, разработчики, экономисты и пр.), потребностям предприятий в изделиях, реконструкции и техническом вооружении;
- обеспечение интеграции инжинирингсети Омской области в инжинирингсети России (с вводом региональных банков данных и приемом информации из баз данных российской сети);
- разработка бизнес-планов, проведение технико-экономического обоснования, маркетинговых исследований и независимой экспертизы программ и проектов;
- деятельность по доработке и реализации проектов, технологий, реконструкции и техническому перевооружению (в том числе, сдача "под ключ" и сервисное обслуживание) исследовательских участков и производств;
- выполнение специальных федеральных, межрегиональных и региональных исследований и работ в рамках инновационных инжиниринговых программ;
- содействие частной инициативной инновационной деятельности.

В рамках программы осуществляется выявление и привлечение к сотрудничеству предприятий и организаций, а также физических лиц, имеющих необходимые ресурсы для использования в наукоемком инжиниринге и научно-техническом предпринимательстве. Подпрограммы региональной программы "Омская инжинирингсеть" включают в себя обеспечение:

- изобретательской и патентно-лицензионной деятельности;
- подготовки и переподготовки инженерных кадров;
- финансово-инвестиционной деятельности;
- нормативно-правового регулирования и др.

В реализации программы на добровольной основе участвуют общественные организации, объединения и советы:

- Омская региональная ассоциация промышленников и предпринимателей;
- Омский областной совет ВОИР⁵⁵;
- Областная комиссия по изобретательству и новым технологиям;
- Омское отделение Международной Академии наук по экологии и безопасности жизнедеятельности (МАНЭБ);
- Координационный совет по созданию в г. Омске производства нового нефтепромыслового оборудования и приборов и др.

Изобретательство в Омской области. В Омской государственной областной научной библиотеке имени А.С.Пушкина за последние четыре десятилетия сформирован огромный патентный фонд, в котором собраны описания отечественных изобретений с 1956 года, а с 1972 года комплектуются рефераты описаний изобретений ведущих стран мира.

⁵⁵ ВОИР – Всероссийское общество изобретателей и рационализаторов.

Патентный фонд библиотеки им. А.С.Пушкина считается одним из лучших собраний в Западно-Сибирском регионе, после Новосибирского государственного территориального патентного фонда. О размахе изобретательской деятельности в прошлые годы наглядно свидетельствует такой факт: в восьмидесятые годы в большинстве НИИ, КБ, ВУЗов и крупных предприятий Омской области все НИОКР завершались созданием изобретений, что является объективным показателем высокого научного и технического уровня и конкурентоспособности продукции, основанной на изобретениях.

Так, за 1966-90 гг. в Омской области создано свыше 11300 изобретений, а за 1986-90 гг. - свыше 4000 изобретений. С 1991 года количество ежегодно создаваемых изобретений сократилось в 15-20 раз, как по области в целом, так и по отдельным предприятиям и организациям. Это результат существенного сокращения финансирования НИОКР⁵⁶ во всех отраслях экономики Омской области.

Многие предприятия и организации сегодня сократили патентные службы, перестали пополнять патентные фонды, поэтому фонды библиотеки им. А.С.Пушкина остаются единственным фондом в Омской области. В июне 1996 года при секторе патентной и научно-технической документации библиотеки им. А.С.Пушкина был организован областной клуб изобретателей, по инициативе которого Администрация Омской области провела в 1997 году первую Омскую выставку изобретений, новых технологий и продукции.

В выставке участвовало 49 предприятий разных форм собственности и 47 индивидуальных изобретателей, ими представлено 394 экспоната и все они вошли в информационный банк данных областного Фонда поддержки предпринимательства и Областного союза предпринимателей. Такие фонды могут сыграть важную роль в конверсии предприятий ВПК Омской области, позволят успешно реализовать программу развития производства конкурентоспособного нефтепромышленного оборудования "СиБВПКнефтегаз-2000".

Свыше 320 этих экспонатов защищены патентами РФ и авторскими свидетельствами СССР на изобретения, а еще 20 экспонатов защищены свидетельствами РФ на полезную модель. Более 170 изобретений, представленных на выставке имеют важное значение для экономики Омской области и при широком использовании могут значительно пополнить рынок товаров и услуг, существенно снизить издержки производства и создать не одну сотню новых рабочих мест.

Так, аппарат для диагностирования остеомиелита, разработанный изобретателем Д.С.Рябоконом, в ноябре 1996 года экспонировался на 42-й международной выставке изобретений в Брюсселе (Бельгия), где был удостоен золотой медали. Часть своих изобретений запатентовал в зарубежных странах Омским филиалом института катализа СО РАН РФ. Например, группе авторов за катализатор крекинга, внедренный на Омском нефтеперерабатывающем заводе в 1997 году, присуждена премия Правительства РФ в области науки и техники.

Ряд изобретений позволил создать уникальные изделия - например, универсальный деревообрабатывающий станок с ЧПУ, кондиционер на хладагенте, не разрушающем озоновый слой и ряд других. Был представлен проект энергетической установки на природном газе, позволяющей комплексно производить тепло, электроэнергию и твердую углекислоту из уходящих газов. Большой интерес представляет теплосберегающая конструкция фундамента и стен малоэтажных жилых домов.

Выставка помогла наладить новые контакты с потенциальными партнерами и заказчиками. К примеру, изобретатель Зарубин М.П. во время выставки заключил два

⁵⁶ НИОКР – научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки.

договора на строительство безнапорных фильтров-нефтеловушек для очистки сточных вод.

По результатам выставки Главой (Губернатором) области принято постановление, в соответствии с которым намечено стимулировать изобретательскую деятельность в Омской области, утвержден план мероприятий по ускорению внедрения наиболее эффективных изобретений в различных отраслях производства, Агропрома, здравоохранения и др.

Во всем мире инвесторы знают, что бизнес вообще дает прибыль, а изобретения и новые технологии - сверхприбыль. Поэтому процветающие фирмы во всем мире, а теперь и некоторые фирмы в Омске, непрерывно совершенствуют свои товары и производство на основе новых технологий и изобретений.

Как и в прежние годы, изобретательская деятельность требует государственной поддержки, она весьма прибыльна, так как способна дать на 1 рубль вложенных средств до 5-10 рублей прибыли.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Сформулируйте основные направления инновационной политики в Российской Федерации.
2. Перечислите факторы, обеспечивающие инновационную активность в экономике.
3. Охарактеризуйте основные приоритеты инновационной политики Администрации Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Васильева И.Н. *Экономические основы технологического развития: Учеб. пособие для вузов.* - М.: Банки и биржи; ЮНИТИ, 1995.
2. Коваленко Н.Я. *Экономика сельского хозяйства. С основами аграрных рынков: Курс лекций.* - М.: ААИ "Тандем"; Изд-во "Экмос", 1998.
3. *Эффективность государственного управления.* / Под ред. С.А. Батчикова., С.Ю.Глазьева - М.: Консалтбанк, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. *Федеральный закон от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ "О науке и государственной научно-технической политике".* // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. *Постановление Правительства РФ от 24.07.1997 г. № 950 "Об утверждении Положения о государственной системе научно-технической информации".* // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. *Постановление Правительства РФ от 24.07.1998 г. № 832 "О Концепции инновационной политики Российской Федерации на 1998-2000 годы".* // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
4. *Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 17.11.1995 г. № 585-п "Об утверждении Программы создания и развития инжиниринг-сети Омской области".* // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 5. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ И ПРОЕКТЫ

В процессе регионализации экономических реформ назрели меры по пространственной интеграции территорий, ужесточению федеральной налоговой политики, укреплению общероссийского рынка наряду с развитием региональных рынков. Условия большинства регионов Российской Федерации уже не позволяют обойтись

без разработки социальных программ с финансированием из федерального бюджета. В первую очередь это следует отнести к регионам с уникальными природными ресурсами, освоение которых не под силу органам местного самоуправления, а также к экономически отсталым регионам и регионам с экстремальными природными условиями.

Число федеральных региональных программ сегодня довольно ограничено, они разрабатываются для отдельных территориально-производственных комплексов, для некоторых районов Севера и районов особой экологической опасности. К реализации таких программ привлекаются региональные органы исполнительной власти. Предусматривается создание специализированных компаний, консорциумов с государственным, частным, смешанным капиталом для финансирования таких программ.

Современные принципы государственного регулирования региональных программ развития предусматривают:

- создание специальных фондов регионального развития, стимулирование вложений отечественных и иностранных инвесторов;
- предоставление налоговых скидок "на истощение недр" в связи с возможным истощением запасов природных ресурсов;
- установление льгот по арендной плате при изъятии земельных площадей под строительство предприятий;
- введение "поощрительных цен" на экологически чистую продукцию и т.д.

В ходе реализации региональных программ развития особенно важно разграничение компетенции между федеральными и местными органами. Так, на федеральные органы возлагаются функции государственного регулирования создания производств в малоосвоенных районах, стимулирование межрегиональных экономических связей. Местные органы управления главное внимание уделяют созданию рациональной структуры хозяйства, использованию локальных ресурсов, решению социально-демографических и экологических проблем, осуществлению экономической реформы на местах.

В процессе решения задач прогнозирования и индикативного планирования ставится задача подготовки комплексного прогноза развития и размещения производительных сил Российской Федерации на период до 2000 года, который включит в себя обоснования специализации всех регионов РФ. Комплексный прогноз должен отразить перспективы структурной перестройки в регионах, процессы монополизации и приватизации, меры по стабилизации социально-экономического положения, преодолению отставания в развитии отдельных регионов; развитие межрегиональных и внешнеэкономических связей с учетом конъюнктуры внутреннего и мирового рынка.

В настоящее время основным методом государственного управления стал программно-целевой метод. Федеральные и президентские целевые программы фактически являются инструментом распределения инвестиционных ресурсов между регионами. Согласование федеральных и региональных интересов обеспечивается паритетностью финансирования. Однако полный учет интересов региона возможен только тогда, когда целенаправленной политике федерального центра будет соответствовать целенаправленная политика региона, оформленная в виде комплексной региональной целевой программы.

На уровне Администрации Омской области сегодня уже разработан и реализуется ряд целевых региональных программ. Проведение каждой из них сопряжено с привлечением средств из множества источников (бюджеты всех уровней, внебюджетные фонды, акционерный капитал, банковские кредиты и т.п.) и с интенсивной хозяйственной деятельностью. Основой реализации комплекса региональных программ на

территории Омской области является долгосрочная региональная целевая программа "Омский регион - XXI", увязывающая текущие решения по различным областным программам друг с другом и согласующая их с перспективными целями социально-экономического развития территории.

Структура региональной целевой программы "Омский регион – XXI". Региональная целевая программа "Омский регион - XXI" включает в качестве подпрограмм областные целевые программы, утверждаемые Законодательным Собранием Омской области, а также региональные разделы федеральных программ, объединенные по отраслевому или территориальному признакам, которые также оформляются как подпрограммы региональной целевой программы "Омский регион - XXI".

Следует учесть, что перечень федеральных программ в большей степени отражает текущие проблемы переходного периода, на которых нужно сосредоточить ограниченные ресурсы и в меньшей степени учитывает потребности развития. Поэтому предлагаемая структура подпрограмм региональной целевой программы "Омский регион - XXI" включает ныне реализуемые локальные проекты лишь как первые этапы долгосрочных программ. Представлены некоторые программы развития, но полный их перечень еще предстоит разработать.

Общеобластные программы

А. Программа устойчивого развития Омской области.

- Схема сохранения, развития и территориального размещения рабочих мест в Омской области.
- Схема развития и размещения производительных сил Омской области.

Б. Программа внешнеэкономической деятельности Омской области.

В. Инвестиционная программа Омской области.

Областные программы по направлениям социально-экономического развития.

1 группа программ – "ЧЕЛОВЕК"

Программа "Семья и дети". Президентская программа "Дети России", в том числе подпрограммы "Дети-инвалиды", "Дети-сироты", "Одаренные дети", "Развитие индустрии детского питания в Российской Федерации", "Планирование семьи", "Безопасное материнство".

Соответствующие областные подпрограммы.

Программа "Молодежь". Федеральная программа "Молодежь России".

Соответствующие областные подпрограммы.

Программа "Занятость". Федеральные программы "Содействие занятости населения Российской Федерации", "Комплексная программа мер по созданию и сохранению рабочих мест", "Государственная поддержка малого предпринимательства в Российской Федерации", "О мерах по улучшению условий и охраны труда".

Соответствующие областные подпрограммы:

- подпрограмма создания информационной инфраструктуры рынка труда в Омской области.

Программа "Жилье". Федеральные программы "Обеспечение жильем военнослужащих, лиц, уволенных в запас или отставку, сотрудников органов внутренних дел, а также членов их семей", "Строительство на территории Российской Федерации жилья для граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей", "Обеспечение жильем участников ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС", Федеральная миграционная программа.

Соответствующие областные подпрограммы:

- программа "Дом" обеспечение разнотипным жильем всех социальных групп населения;

- развитие транспортной инфраструктуры населенных пунктов области;
- развитие информационно-коммуникационной инфраструктуры населенных пунктов области;
- развитие коммунально-бытовой инфраструктуры населенных пунктов области;
- развитие теплоэнергетической инфраструктуры населенных пунктов области.

Программа "Здоровье". Федеральные программы: "Развитие медицинской промышленности и улучшение обеспечения населения лекарственными средствами", "Совершенствование оказания скорой и неотложной медицинской помощи", "Создание современной медицинской техники и увеличение ее производства", "Обеспечение производства лекарственных средств сырьем и материалами", "Санитарно-эпидемиологическое благополучие населения России", "Охрана территорий Российской Федерации от завоза и распространения особо опасных инфекционных заболеваний людей, животных и растений, а также токсичных веществ", "Неотложные меры по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия, профилактики инфекционных и неинфекционных заболеваний и снижения уровня преждевременной смертности населения", "Вакцинопрофилактика, "Анти-СПИД".

Соответствующие областные подпрограммы:

- медицинское приборостроение и техническое переоснащение лечебных учреждений;
- информационная инфраструктура здравоохранения;
- мониторинг здоровья населения, наличие и заказ медикаментов, диспетчирование неотложных больных и т.п.;
- строительство и реконструкция лечебных учреждений.

Программа "Образование". Федеральная программа "Развитие образования", в том числе подпрограммы "Развитие учебно-материальной базы системы образования", "Государственная поддержка системы профессионального образования по укреплению материальной базы".

Соответствующие областные подпрограммы:

- подготовка профессиональных кадров по направлениям высоких технологий;
- информатизация образования (дистанционное обучение в сельских районах области, компьютерные методики мультимедийного образования, сеть Интернет для обучения);
- строительство и реконструкция образовательных учреждений.

Программа "Культура и искусство". Федеральная программа "Сохранение и развитие культуры и искусства", в том числе подпрограммы "Развитие архивного дела", "Поддержка государственной полиграфии и книгоиздания России", "Изучение, сохранение и реставрация культурного наследия народов России", "Возрождение и развитие традиционной художественной культуры, поддержка самодеятельного художественного творчества и культурно-досуговой деятельности", "Формирование, сохранение, реставрация и эффективное использование музейных фондов", "Формирование, сохранение, реставрация и эффективное использование библиотечных фондов", "Усиление безопасности культурных ценностей музеев, библиотек, "Внедрение новой техники и технологии в сфере культуры", "Поддержка молодых дарований".

Соответствующие областные подпрограммы:

- создание информационной инфраструктуры культуры и искусства (средства телекоммуникационного доступа населения области к культурным ценностям Омской области и других регионов и стран).

Программа "Правопорядок". Федеральные программы "Усиление борьбы с преступностью", "Содействие трудовой занятости осужденных к наказанию в виде

лишения свободы", "Строительство и реконструкция следственных изоляторов и тюрем, а также строительство жилья для персонала указанных учреждений", "Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту".

Соответствующие областные подпрограммы:

- развитие информационной инфраструктуры охраны правопорядка;
- строительство и реконструкция учреждений охраны правопорядка и юридических служб.

II группа программ – “ПРИРОДА И РЕСУРСЫ”

Программа “Экология”. Федеральные программы: "Радон", "Государственная поддержка государственных природных заповедников и национальных парков", "Защита окружающей природной среды и населения от диоксинов и диоксиноподобных токсинов", "Создание единой государственной автоматизированной системы контроля радиационной обстановки на территории Российской Федерации", "Предупреждение и действия в чрезвычайных ситуациях", "Защита от подтопления и затопления городов, населенных пунктов, объектов народного хозяйства и ценных земель на территории России (противопаводковые мероприятия)".

Соответствующие областные подпрограммы:

- комплексная областная программа природоохранных мероприятий;
- информационная система мониторинга состояния среды Омской области.

Программа “Топливо и энергия”. Федеральные программы: "Топливо и энергия", "Энергосбережение России", "Энергетическая стратегия и безопасность России", "Развитие электроэнергетики электродефицитных регионов", "Электрификация и газификация села", "Создание электропередачи большой пропускной способности между Сибирью и Европейской частью России", "Реконструкция и модернизация предприятий нефтеперерабатывающей промышленности".

Соответствующие областные подпрограммы:

- развитие и реконструкция энергетики Омской области;
- энергосбережение;
- подпрограмма "Биогаз".

Программа “Агропром”. Федеральные программы "Плодородие", "Развитие рыбного хозяйства Российской Федерации", "Подготовка фермеров в Российской Федерации", "Федеральная целевая программа стабилизации и развития агропромышленного производства в Российской Федерации на 1996-2000 годы".

Соответствующие областные подпрограммы:

- программа стабилизации агропромышленного комплекса области до 2000 года;
- комплексная программа развития агропромышленного комплекса области до 2005 года, в том числе программа развития агропереработки;
- программа "Лен".

Программа “Лес”. Федеральные программы "Сохранение российского леса", "Охрана лесов от пожаров", "Лесовосстановление в России", "Развитие лесопромышленного комплекса Российской Федерации".

- соответствующие областные подпрограммы.

Программа “Природные ресурсы”. Федеральные программы "Развитие минерально-сырьевой базы Российской Федерации", "Развитие рудно-сырьевой базы металлургической промышленности Российской Федерации". Соответствующие областные подпрограммы:

- создание торфяной промышленности;

- добыча и переработка сапропеля;
- заготовка и переработка дикоросов (грибов, ягод, орехов, лекарственных растений и т.п.);
- строительство Тарского горно-обогатительного комбината на базе Тарского месторождения циркон-ильменитовых песков;
- освоение нефтяных и газовых месторождений.

Программа "Развитие межрегиональных инвестиционных проектов и экономических связей Омской области".

III группа программ - ИНДУСТРИЯ И ВЫСОКИЕ ТЕХНОЛОГИИ

Программа "Конверсия". Федеральные программы: "Конверсия оборонной промышленности", "Развитие гражданской авиационной техники России", "Федеральная космическая программа России", "Развитие производства городских автобусов, троллейбусов и трамваев в Российской Федерации", межрегиональная целевая программа "Создание и развитие конкурентоспособного импортозамещающего нефтепромыслового оборудования, систем и приборов для нефтегазодобычи и сопутствующих процессов на базе конверсионных предприятий ВПК на 1996-2000 годы" ("СибВПКнефтегаз 2000"), "Машиностроение для АПК России".

Соответствующие областные подпрограммы:

- машиностроение для ТЭК;
- первая очередь - межрегиональная программа "СибВПКнефте-газ-2000" в части Омской области;
- машиностроение для АПК;
- гражданское транспортное машиностроение.

Программа "Машиностроение для лесной промышленности".

Программа "Развитие строительного комплекса".

Соответствующие областные подпрограммы:

- разработка и освоение новых строительных технологий и материалов;
- развитие базы строительной индустрии;
- развитие промышленности строительных материалов.

Научно-техническая программа "Омский регион". Федеральные программы: "Повышение конкурентоспособности отечественной продукции", "Развитие и организация конкурентоспособных промышленных производств химических продуктов для реализации приоритетных направлений развития народного хозяйства и снижения антропогенной нагрузки на окружающую среду", "Сертификация и метрология", "Российская инжиниринговая сеть технических нововведений", Программы фундаментальных исследований Российской Академии наук, НТП "Сибирь" СО РАН, Федеральная целевая программа государственной поддержки интеграции высшего образования и фундаментальной науки на 1997-2000 годы.

- соответствующие областные подпрограммы.

Программа "Региональная информационная система". Федеральные программы: "Создание и развитие информационно-телекоммуникационной системы специального назначения в интересах органов государственной власти", "Создание технических средств связи, телевидения и радиовещания", "Создание национальной сети компьютерных телекоммуникаций для науки и высшей школы", "Российский народный телефон", "Прогрессивные технологии картографо-геодезического обеспечения Российской Федерации", "Правовая информатизация органов государственной власти".

Соответствующие областные подпрограммы:

- интеграция компьютерных сетей и информационных ресурсов Омской области.

IV группа программ – РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

Комплексная целевая программа социально-экономического развития северных районов Омской области

Комплексная целевая программа социально-экономического развития приграничных районов области

Разработка и аналитическое сопровождение РЦП "Омский регион – XXI". Разработка региональной целевой программы "Омский регион – XXI" требует проведения большого комплекса научных исследований прогнозных, социологических, конъюнктурных, инжиниринговых, разработки информационных систем поддержки программно-целевого управления и т.п. В Омске есть достаточные научные силы для проведения всех этих работ, а также научный задел в Омском государственном университете, межвузовской социально-экономической лаборатории СибАДИ и др.

Первоначальное финансирование планируется осуществить в рамках научно-технической программы "Омский регион", головным исполнителем определен Омский научно-образовательный комплекс, осуществляющий координацию работ, проводимых в научно-исследовательских подразделениях вузов, академических НИИ, с привлечением отраслевых НИИ и проектно-конструкторских организаций.

Кроме того, в ходе разработки и аналитического сопровождения региональной целевой программы "Омский регион - XXI" осуществляются аналогичные работы по другим областным целевым программам - разработка концепций, целевых блоков, расчет бизнес-планов инвестиционных проектов, проектно-сметные расчеты и т.п. Оплата этих работ служит основным внебюджетным источником финансирования всей деятельности по аналитическому обеспечению региональной целевой программы "Омский регион - XXI".

Управление региональной целевой программой "Омский регион - XXI". Данная целевая программа является координирующей, она основывается на единой базе данных мероприятий и инвестиционных проектов по всем областным целевым программам. Управление последними осуществляется в части средств, перечисляемых по федеральным программам и из областного бюджета. И, кроме того, средств, привлекаемых на рынке финансов под гарантии администрации области и областные долговые обязательства. Основные функции управления РЦП "Омский регион - XXI":

- мониторинг социально-экономической ситуации в регионе, выявление стоящих перед регионом проблем, разработка региональных целевых программ, мероприятий и проектов;
- обоснование бюджетных заявок на участие в федеральных и региональных программах;
- координация и методическое руководство деятельностью органов программно-целевого управления программами;
- контроль правильности расходования и обеспечения возвратности средств, оперативное их перераспределение;
- мобилизация финансовых и материальных ресурсов, в том числе - путем активной работы на финансовом и товарном рынках;
- социальная и экологическая экспертиза, конкурсный отбор и реализация инвестиционных проектов за счет привлеченных и собственных средств с учетом экономической эффективности проектов;
- контроль исполнения программных заданий в терминах степени разрешения проблемных ситуаций и достижения заданных значений социально-экономических индикаторов;

- привлечение отечественных и иностранных инвесторов к реализации проектов РЦП "Омский регион - XXI" и других областных программ социально-экономического развития;
- стимулированию производства принципиально новых видов продукции, содействие освоению новых технологий.

Работа с исполнителями целевых программ строится по принципу регистрации инвестиционных проектов. Осуществляется постоянный учет поступивших средств, их распределение между областными целевыми программами, мероприятиями и инвестиционными проектами в соответствии с реальными потребностями и технологической готовностью проектов. Учитывается также поступление средств, самостоятельно изыскиваемых исполнителями проектов.

Часть поступивших на инвестиционные проекты средств отчисляется на финансирование социально-экономического прогнозирования и технико-экономического анализа проектов (бизнес-планирование). Эти работы выполняют научные и маркетинговые организации. По их результатам определяется потребность целевых программ и проектов в финансировании и приоритеты их реализации, на основании чего формируются бюджетные заявки в федеральные органы и предложения в очередной годовой бюджет области.

Принятие решений по стратегическому планированию и расходованию средств, а также об их перераспределении, осуществляет Координационный Совет РЦП "Омский регион – XXI", в который входят представители областной и местных администраций, финансирующих организаций и фондов, основных предприятий и организаций исполнителей. Этот Совет осуществляет также подготовку предложений по дополнительному финансированию проектов программы и входящих в нее подпрограмм из бюджетных и внебюджетных источников, кредитованию, согласует предоставление гарантий областной администрацией по привлекаемым кредитам, а также льгот по местному налогообложению.

Для аккумуляции средств, выделяемых на РЦП "Омский регион - XXI" и другие областные программы, создаются фонды развития региона по отдельным направлениям. В том числе - Сибирский инвестиционный фонд, Фонд поддержки предпринимательства и др. Эти фонды консолидированы с областным бюджетом, где все необходимые платежи осуществляются в соответствии с фактической потребностью и календарными графиками проведения работ по инвестиционным проектам.

По каждой областной программе необходимые финансовые ресурсы формируются из нескольких источников:

- собственные средства предприятий,
- средства региональных и федеральных целевых программ,
- средства областного бюджета,
- средства внебюджетных фондов (в том числе фондов реконструкции и развития региона по направлениям),
- кредиты банков,
- средства, дополнительно вовлекаемые в оборот через на финансовый (кредиты, векселя) и товарный (взаимозачеты) рынки.

Эти средства оперативно концентрируются на одном счете, распорядителем которого является орган управления данной областной программой. Для финансирования расходов по реализации программы и проведения работ по составлению технико-экономических обоснований, орган управления резервирует часть средств, поступающих на из всех источников. Другая часть финансовых ресурсов направляется на разработку типовых законодательных, нормативных и методических документов.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Обоснуйте значение региональных программ для развития экономики регионов.
2. Объясните необходимость делегирования полномочий при реализации региональных программ на местах.
3. Составьте структурную схему региональной целевой программы "Омский регион - XXI".

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Васильева И.Н. *Экономические основы технологического развития: Учеб. пособие для вузов.* - М.: Банки и биржи; ЮНИТИ, 1995.
2. *Курс экономики: учебник / Под ред. Б.А.Райзберга.* - М.: ИНФРА-М, 1997.
3. *Регионы России // CD-ROM* – М.: Гарант-парк, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. *Федеральный закон от 20.07.1995 г. № 115-ФЗ "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.*
2. *Закон Омской области от 13.05.1996 г. № 056-ОЗ "Об областных целевых программах". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.*
3. *Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 08.04.1997 г. № 147-п "О прогнозе социально-экономического развития Омской области на 1997-2000 гг. и среднесрочном плане действий Администрации на период до 2000 г.". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.*

§ 6. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ПРОМЫШЛЕННОСТИ

Промышленное производство всегда являлась ведущей сферой экономических интересов государства, так как именно эта сфера обеспечивает общественные и индивидуальные потребности в промышленной продукции. В силу чего особое значение приобретают вопросы организации управления промышленным производством в рыночных условиях.

Российское федеральное законодательство последних лет содержит обширный нормативно-правовой материал, на основе которого строится государственное управление промышленностью. Сюда можно отнести: закон "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках", закон "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации" и другие нормативные акты. Основы этой деятельности определяет Конституция РФ, которая относит к ведению федеральных органов власти и управления:

- формирование федеральных программ экономического (включая промышленное) развития;
- установление правовых основ единого рынка;
- управление федеральной негосударственной собственностью;
- федеральные энергетические системы, ядерную энергетику и оборонное производство.

К совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов относительно разграничение государственной собственности (в том числе и в сфере промышленного производства). Вне этих пределов субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти (ст. 71 Конституции РФ). Соответственно Правительство РФ осуществляет управление федеральной собственностью в сфере промышленного произ-

водства (ст. 114 Конституции РФ).

Оно учреждает государственные промышленные корпорации, концерны, акционерные общества, утверждает их уставы и формирует их руководство, определяет первоначальный состав советов директоров, особенности приватизации государственных предприятий, организует управление казенными (государственными) промышленными предприятиями, решает вопросы конверсии и т.д. Оно же ведает вопросами промышленной политики, реформы предприятий, развития малого и среднего предпринимательства.

Органы исполнительной власти субъектов РФ решают широкий комплекс проблем, относящихся к регулированию деятельности промышленных объектов, отнесенных к их собственности в тесном взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти. Вместе с тем функционируют и специальные органы исполнительной власти, осуществляющие государственное управление соответствующими отраслями промышленного производства как на федеральном, так и на региональном (территориальном) уровнях.

Управляющее воздействие со стороны государства на промышленность и ее отрасли все в большей степени приобретает характер общего регулирования. Сфера полномочий непосредственного управления (распорядительство) резко сокращена. Даже в отношении объектов военно-промышленного комплекса (ВПК) государство действует уже не как безраздельный собственник, а скорее в качестве контрольно-надзорной инстанции, определяя основы федеральной политики развития соответствующих отраслей и контролируя ее реализацию.

Поэтому основой механизма государственного управления промышленностью сегодня являются регулирование, координация и контроль (надзор) по текущим направлениям развития отечественного промышленного производства независимо от формы собственности предприятий. Тут следует учитывать и то, что масштабная приватизация привела к тому, что в промышленности частный (акционерный) сектор экономики стал преобладающим.

Показатели соотношения предприятий государственного и негосударственного сектора в Российской Федерации в 1992-97 гг.

	01.01.92	01.01.93	01.01.94	01.01.94*	01.01.95	01.01.96	01.01.97
Госпредприятия на самостоятельном балансе	251813	204998	156635	138619	126846	90778	85781
Приватизированные предприятия	нет данных	46815	88577	103796	112625	118797	126783

* на момент завершения чековой приватизации в России

Источник: Управление государственной собственностью / Под ред. В.И.Кошкина, В.М.Шупыро. - М: ИНФРА-М, 1997. - с.64.

Органы государственного управления отраслями промышленности. В настоящее время управление промышленностью сосредоточено в трех федеральных министерствах: в Министерстве экономики РФ, в Министерстве топлива и энергетики РФ и в Министерстве по атомной энергии РФ.

Министерство экономики РФ наряду с общеэкономическими функциями (разработка промышленной политики, макроэкономическое регулирование и т.п.) осуществляет ряд функций в сфере государственного управления отраслями промышленного производства. В положении, утвержденном Правительством РФ 26 августа 1995 года, на него возложено проведение единой государственной политики в следующих промышленных отраслях: металлургической, химической, нефтехимической, биотехнологической, текстильной, легкой, медицинской, машиностроительной, оборонной, лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности,

производства и переработки драгоценных металлов и драгоценных камней.

Минэкономки осуществляет также координацию деятельности иных федеральных органов исполнительной власти. Кроме того, Минэкономки осуществляет государственное регулирование и межотраслевую координацию:

- машиностроительных отраслей;
- в химическом комплексе;
- обеспечивает реализацию федеральных программ конверсии оборонных предприятий;
- совершенствует внутриотраслевые, межотраслевые и межгосударственные кооперативные связи промышленных предприятий;
- организует работы по отраслевой стандартизации продукции и т.д.

Министерство топлива и энергетики РФ (Минтопэнерго России) на основе федерального закона "О естественных монополиях" осуществляет руководство топливно-энергетическим комплексом Российской Федерации. Оно также призвано координировать деятельность предприятий и организаций электроэнергетики, нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, газовой, угольной, сланцевой и торфяной промышленности, газификации, газоснабжения и газового хозяйства, систем нефтепродуктообеспечения и магистральных нефте-, газо- и нефтепродуктопроводов. Это особенно важно, так как в рамках топливно-энергетического комплекса сегодня действуют крупнейшие производственные объединения (акционерные общества) типа "Газпром", "Транснефть", "Транснефтепродукт", "Роснефть", "Росуголь", "ЕЭС России" и т.п.

Положение о Минтопэнерго утверждено Правительством РФ 27 января 1996 года. В соответствии с ним министерство осуществляет свою работу в тесном взаимодействии с органами исполнительной власти субъектов РФ в целях согласования интересов топливно-энергетических отраслей и регионов. Минтопэнерго России:

- осуществляет государственную энергетическую политику;
- обеспечивает потребности народного хозяйства и населения в различных видах энергии, их использование и сбережение во всех сферах потребления;
- обеспечивает эффективное функционирование топливно-энергетического комплекса, организует разработку основных направлений его развития;
- участвует в реализации отраслевых программ демонополизации;
- осуществляет государственное регулирование деятельности предприятий ТЭК путем разработки нормативных актов, стандартов, норм и правил в сфере эксплуатации, ремонта и строительства предприятий комплекса;
- решает совместно с органами государственной власти и управления субъектов РФ, органами местного самоуправления вопросы размещения крупных предприятий топливно-энергетического комплекса.

К его функциям относится разработка и проведение государственной политики при проектировании и сооружении предприятий топливно-энергетического комплекса; обеспечение государственного энергетического надзора, государственного контроля и надзора за рациональным использованием нефти, газа и продуктов их переработки, за качеством торфа, а также государственного надзора за объектами топливно-энергетического комплекса в части обеспечения безопасности мореплавания, подводно-технических работ, эксплуатации гидротехнических сооружений и предупреждения загрязнения водной среды нефтью.

Минтопэнерго России призвано обеспечивать соблюдение требований охраны недр и других природных богатств при осуществлении предприятиями комплекса хозяйственной деятельности, а также повышение экологической безопасности действующей

щих предприятий, вновь вводимых и реконструируемых предприятий. Оно участвует в процессе лицензирования порядка, сроков и условий освоения месторождений нефти, газа и угля, контролирует выполнение условий разработки месторождений по действующим лицензиям, разрабатывает предложения по формированию тарифов, цен на топливно-энергетические ресурсы и другую продукцию отраслей комплекса.

Минтопэнерго осуществляет государственное регулирование развития и использования сырьевой базы комплекса; разрабатывает и утверждает обязательные для всех потребителей энергетических ресурсов правила их технической эксплуатации; участвует в государственной экспертизе запасов месторождений нефти, природного газа, газового конденсата и угля; создает подразделения ведомственной военизированной охраны и т.д. Кроме того, это министерство координирует деятельность отраслевых предприятий (акционерных обществ) и совместно с ними определяет порядок управления системами энергопродуктопроводов и федеральной энергетической системой.

В структуре аппарата Минтопэнерго России функционируют департаменты:

- угольной промышленности;
- нефтяной промышленности;
- электроэнергетики;
- нефтепереработки;
- машиностроения для топливно-энергетического комплекса;
- энергоресурсосбережения;
- нефтепродуктообеспечения и топлива.

В качестве федерального органа исполнительной власти действует также **Федеральная энергетическая комиссия РФ** (ФЭК России), основной задачей которой является регулирование деятельности естественных монополий в топливно-энергетическом комплексе, а также государственное регулирование цен и тарифов на электрическую и тепловую энергию, регулирование и контроль в сфере транспортировки нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам, транспортировки газа по трубопроводам, услуг по передаче электрической и тепловой энергии, включая ценовое регулирование на федеральном оптовом рынке электрической энергии и оптовых цен на природный газ, осуществление контроля за соблюдением действующего законодательства. Решения и предписания ФЭК обязательны для органов исполнительной власти, а также организаций независимо от форм собственности и подчиненности.

Министерство РФ по атомной энергии проводит государственную политику в области разработки, производства и утилизации ядерных зарядов и боеприпасов в атомной энергетике, осуществляет государственное управление использованием атомной энергии, несет ответственность за состояние и развитие ядерного оружейного и энергетического комплексов Российской Федерации, обеспечивает безопасность предприятий и организаций ядерного комплекса, управляет деятельностью предприятий и организаций этого комплекса и т.д.

Отдельными отраслями промышленного производства руководят иные органы федеральной исполнительной власти и их территориальные подразделения. Так, государственные предприятия промышленности строительных материалов находятся в ведении **Государственного комитета РФ по жилищной и строительной политике**, который координирует и регулирует их деятельность, участвует в их приватизации, содействует созданию рынка строительных материалов, совершенствует экономические методы управления подведомственными предприятиями, участвует в их создании, реорганизации и ликвидации, утверждает их уставы, назначает руководителей и

т.д.

Ряд управленческих функций и полномочий в отношении объектов промышленности осуществляет **Государственный комитет РФ по управлению государственным имуществом**. В соответствии с Положением, утвержденным Правительством РФ 4 декабря 1995 года, он управляет и распоряжается объектами федеральной собственности на территории Российской Федерации и за рубежом, принимает по этим вопросам нормативные акты, назначает представителей государства в органы управления акционерных обществ, акции которых закреплены в федеральной собственности, утверждает уставы федеральных унитарных предприятий и т.п. Однако в основном этот орган призван обеспечивать проведение государственной политики в области приватизации государственных и муниципальных предприятий.

Государственный контроль (надзор) в управлении промышленностью. Все органы исполнительной власти общей, межотраслевой и отраслевой компетенции в различных формах и по различным направлениям реализуют принадлежащие им контрольные и надзорные функции и полномочия. Одновременно в системе государственного управления промышленностью существуют специфические организационно-правовые формы контроля (надзора).

Федеральный горный и промышленный надзор России (Госгортехнадзор России) осуществляется в сфере промышленной безопасности, а также при реализации специальных разрешительных, надзорных и контрольных функций в соответствии с Положением, утвержденным Правительством РФ 18 февраля 1993 года. Его функции связаны с осуществлением государственного надзора за соблюдением требований по безопасному ведению работ в промышленности, устройству и безопасной эксплуатации оборудования. Госгортехнадзор устанавливает требования (правила и нормы) по безопасному ведению работ; осуществляет лицензирование отдельных видов деятельности, связанных с повышенной опасностью промышленных производств и работ.

Кроме того, Госгортехнадзор осуществляет государственный надзор в угольной, горнорудной и нерудной, металлургической, нефте- и газодобывающей, оборонной промышленности (например, за проектированием, строительством и безопасной эксплуатацией продуктопроводов), а также выдает лицензии на отдельные виды работ, связанные с повышенной опасностью промышленных производств. Ему предоставлены полномочия:

- проведение беспрепятственной проверки подконтрольных предприятий;
- дача обязательных для руководителей предприятий предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о приостановке работ, ведущихся с нарушением правил и норм безопасности;
- привлечение должностных лиц к административной ответственности;
- внесение обязательных представлений руководителям промышленных предприятий об освобождении от должности лиц, систематически нарушающих правила и нормы по безопасности работ.

Постановления Госгортехнадзора по вопросам его компетенции обязательны для исполнения объединениями и предприятиями. Свои функции и полномочия Госгортехнадзор реализует непосредственно или через образуемые региональные подразделения (округа и управления).

Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности (Госатомнадзор России) – орган государственного управления, осуществляющий государственное регулирование и надзор за безопасностью производства, обращения и использования в мирных и оборонных целях атомной энергии, радиоактивных веществ и изделий с целью обеспечения безопасности персонала ядерно- или радиацион-

но-опасных объектов и населения, защиты окружающей среды в Российской Федерации, подчиненный непосредственно Президенту РФ. Госатомнадзор России:

- устанавливает правила и нормы в области ядерной и радиационной безопасности;
- осуществляет надзор в сфере производства, обращения и использования атомной энергии, ядерных материалов, радиоактивных веществ и изделий при разработке, изготовлении, испытании, транспортировке, хранении и ликвидации ядерного оружия;
- проводит экспертизу безопасности ядерно- и радиационно-опасных объектов и производств;
- выдает лицензии на виды деятельности, связанные с использованием ядерно- и радиационно-опасных веществ и материалов;
- осуществляет государственную регистрацию поднадзорных объектов;
- инспектирует состояние ядерной и радиационной безопасности;
- выдает обязательные предписания об устранении нарушений правил и норм ядерной и радиационной безопасности, условий действия лицензий;
- приостанавливает работы, проводимые с нарушениями правил и требований, изымает лицензии;
- запрещает применение изделий и материалов, не обеспечивающих ядерную и радиационную безопасность и т.д.

Госатомнадзор имеет свои территориальные (региональные) подразделения – округа и инспекции. Свою деятельность он осуществляет во взаимодействии с Международным агентством по атомной энергии (МАГАТЭ).

Государственный энергетический надзор РФ осуществляет контроль за техническим состоянием и безопасным обслуживанием электрических и теплоиспользующих установок потребителей электрической и тепловой энергии, рациональным использованием энергии на предприятиях, в организациях и учреждениях независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности. Органы энергетического надзора входят в систему Минтопэнерго России. Они включают Главное управление надзора (Главгоскомэнергонадзор) и территориальные подразделения (управления или отделы). Положение о Государственном энергетическом надзоре утверждено Правительством РФ 12 мая 1993 года.

Органы государственного энергетического надзора, систему которых возглавляет Главный государственный инспектор (начальник Главного управления Минтопэнерго России), контролируют соблюдение обязательных для всех потребителей электроэнергии и тепла правил технической эксплуатации энергетических установок и техники безопасности, а также проведение мероприятий по сбережению энергии. При осуществлении государственного энергетического надзора государственные инспектора вправе:

- давать обязательные для потребителей энергии предписания о ликвидации нарушений правил и нормативных актов;
- требовать от руководителей предприятий, организаций и учреждений немедленного отключения электрических и теплоиспользующих установок при обнаружении нарушений, которые могут привести к аварии, пожару или представлять опасность для человека;
- давать обязательные указания об отстранении от работы нарушителей правил и т.д.

Разумеется, эти контрольно-надзорные органы реализуют свои полномочия не только в промышленной сфере, но для них она наиболее существенна. Об этом же может свидетельствовать пример с **Государственным комитетом РФ по стандар-**

тизации, метрологии и сертификации (Госстандарт России), положение о котором Правительство РФ утвердило 11 июля 1994 года. Госстандарт осуществляет государственное управление стандартизацией, государственное регулирование и межотраслевую координацию деятельности промышленных предприятий в сфере сертификации (удостоверение качества продукции):

- организует и проводит работы по обязательной сертификации промышленной продукции;
- осуществляет государственный контроль и надзор за соблюдением требований государственных стандартов, правил метрологии (единство средств измерения);
- осуществляет государственный метрологический контроль (надзор), проводит проверку и государственные испытания средств измерения.

При этом он вправе направлять предписания об устранении нарушений обязательных стандартов, о снятии с производства, прекращении выпуска и реализации товаров, изготовленных с нарушением стандартов, а также об отзыве их от потребителя. Председатель Госстандарта России является Главным государственным инспектором РФ по надзору за государственными стандартами и обеспечению единства измерений.

Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства РФ контролирует соблюдение антимонопольных требований при создании, реорганизации и ликвидации промышленных объединений и предприятий; **Госкомимущество России** контролирует реализацию государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий, поступление в федеральный бюджет средств от приватизации, использование по назначению и сохранность объектов федеральной собственности и т.д. Следует также отметить большое значение государственного контроля (надзора) в сфере промышленности, осуществляемого природоохранными органами.

При осуществлении функций государственного контроля (надзора) в сфере промышленного производства органы Госгортехнадзора, Госатомнадзора и др. в соответствии с Кодексом РФ "об административных правонарушениях" уполномочены на рассмотрение дел и наложение административных взысканий за нарушения, к которым относится:

- нарушение правил, норм и инструкций по безопасному ведению работ в отраслях промышленности (ст. 88);
- по хранению, использованию и учету взрывчатых материалов и отраслях промышленности (ст. 89);
- расточительное расходование электрической и тепловой энергии (ст. 90) и т.п.

Штрафные санкции налагаются на виновных должностными лицами территориальных и местных инспекций, начальниками управлений округов.

Хозяйствующие субъекты в промышленности законодательством Российской Федерации подразделяются на две основные категории: казенные предприятия и акционерные общества. Существуют и частные предприятия, находящиеся в индивидуальном владении, но их количество чрезвычайно мало. В качестве казенных предприятий государство сохранило за собой собственность в стратегически важных отраслях промышленного производства.

Казенные заводы (фабрики, хозяйства) создаются в соответствии с Указом Президента РФ от 23 мая 1994 года № 1003 "О реформе государственных предприятий" на базе ликвидируемых федеральных государственных предприятий. Правительство РФ 12 августа 1994 года утвердило Типовой устав казенного завода. Казенный завод находится в ведении соответствующего федерального органа исполни-

тельной власти, на который возложены координация и регулирование деятельности в отрасли.

Такой орган утверждает индивидуальный устав подведомственного казенного завода, назначает на должность его руководителя и принимает решение об осуществлении заводом самостоятельной хозяйственной деятельности. По этому поводу издается приказ (распоряжение), определяющий конкретные виды товаров (работ, услуг), на производство и реализацию которых распространяется разрешение. Типовой устав казенного завода определяет:

- цели и предмет деятельности завода;
- имущество завода, являющееся федеральной собственностью;
- основы организации его деятельности;
- систему управления заводом (назначаемый уполномоченным органом директор и его заместители, назначаемые по согласованию с утвердившим устав органом);
- основы учета, отчетности и контроля за деятельностью казенного завода;
- процедуру ликвидации и реорганизации завода (по решению Правительства РФ).

Наряду с промышленными предприятиями и объединениями государственного характера (число их сейчас незначительно) - как, например, Российской государственной корпорации по производству лесобумажной продукции, действует широкая сеть акционерных обществ. В 1993 году Правительство РФ учредило Российское акционерное общество (РАО) "Газпром" и утвердило его устав, в котором раскрывались особенности такого рода объединений. В настоящее время действует федеральный закон от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ "Об акционерных обществах".

Акционерные общества – коммерческие организации открытого или закрытого типа. Учредительным документом акционерного общества является его устав. Общество подлежит государственной регистрации. Законодательством РФ практически не определяются формы влияния государства на деятельность акционерных обществ, что создает впечатление об их полной автономии, что неверно.

Государственный надзор за деятельностью промышленных предприятий осуществляется органами исполнительной власти и их представителями по вопросам финансов, экологии и т.п. Иначе говоря, во всех случаях, когда устанавливаются правила, обязательные для хозяйствующих субъектов любой формы собственности. Не определена в законе и ответственность акционерных обществ перед государством. О конкретных целях, задачах и предметах деятельности акционерных обществ можно судить на примере РАО "Газпром", которое на договорной основе:

- обеспечивает снабжение потребителей газом, газовым конденсатом, продуктами переработки нефти;
- обеспечивает поставки газа за пределы России по межгосударственным и межправительственным соглашениям;
- строит и финансирует газопроводы-отводы высокого давления;
- получает лицензии на разведку и разработку месторождений, а также на экспорт продукции;
- контролирует функционирование единой системы газоснабжения и т.д.

Правительство РФ оказывает определенное воздействие на акционерные общества. Так, было принято постановление "О государственной поддержке акционерного общества "Горьковский автомобильный завод"; для представления интересов государства по принадлежащим государству пакетам акций в РАО "ЕЭС России" оно назначило своих представителей; принято специальное постановление "О мерах по обеспечению государственного управления закрепленной в федеральной собственности акциями РАО "ЕЭС России", которым была образована коллегия представителей

государства, предложившая круг вопросов для повестки ближайшего собрания акционеров; принимаются решения об утверждении уставов акционерных обществ (например, открытого АО "Нефтяная компания "Роснефть") и т.п.

Очень актуальной в последнее время стала проблема несостоятельности промышленных предприятий. Для решения такого рода вопросов образована **Федеральная служба России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению**. Основная цель этого органа – создание организационных, экономических и иных условий реализации актов о несостоятельности государственных предприятий. Управление проводит государственную политику, направленную на предотвращение несостоятельности предприятий; представляет интересы государства при решении вопросов, связанных с возбуждением производства по делам о несостоятельности; оказывает помощь предприятиям, имеющим признаки несостоятельности.

Эта федеральная служба выступает уполномоченным представителем собственника государственного предприятия; принимает решение о направлении предприятием-должником заявления в арбитражный суд о возбуждении производства по делу о несостоятельности; участвует в приватизации неплатежеспособных государственных предприятий; осуществляет руководство своими территориальными органами и т.п.

Федеральная служба по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению вправе принимать решения о необходимости санации (недопущения банкротства) предприятий; участвовать в осуществлении контроля за использованием средств на поддержку предприятий; издавать обязательные для исполнения акты по вопросам, отнесенным к ее ведению и т.п.

Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 года "О мерах по реализации законодательных актов о несостоятельности (банкротстве) предприятий" определено, что Федеральная служба представляет интересы собственника при решении вопросов о несостоятельности в отношении федеральных государственных предприятий, а также предприятий и организаций, в капитале которых имеется доля (вклад) Российской Федерации. На нее также возложено рассмотрение финансового состояния предприятий и принятие решения о проведении обязательной приватизации федеральных государственных предприятий, являющихся неплатежеспособными; принятие обязательного для предприятия-должника решения о внесении им в арбитражный суд заявления о возбуждении производства по делу о несостоятельности.

В случае неподачи такого заявления предприятием, Федеральная служба сама обращается в арбитражный суд с ходатайством о признании предприятия-должника банкротом. Кроме того, она определяет условия участия уполномоченных государственных органов в проведении санации предприятия-должника, вносит в арбитражный суд заявление об открытии конкурсного производства.

Управление промышленностью в Омской области. На федеральном уровне государственное регулирование в сфере промышленного производства Омской области, как уже говорилось выше, осуществляется территориальными подразделениями федеральных органов. Практически все они представлены на территории области⁵⁷. Часть из этих органов делегировали свои функции подразделениям Администрации Омской области.

Вместе с тем, Администрация Омской области и на региональном уровне достаточно активно проводит государственное регулирование в сфере промышленного производства. Одна из причин этого заключается в том, что именно промышленные предприятия формируют большую часть областного и местного бюджетов. Эта дея-

⁵⁷ На территории Омской области действует около 20 территориальных подразделений федеральных органов, так или иначе влияющих на промышленное производство.

тельность осуществляется по следующим направлениям:

- разработка региональных программ и проектов развития промышленного производства;
- предоставление налоговых льгот и гарантий инвесторам, вкладывающим средства в развитие промышленного производства;
- содействие развитию внешнеэкономических связей омских предприятий и представление продукции омских предприятий за рубежом;
- размещение регионального заказа на продукцию омских промышленных предприятий;
- долевое участие в развитии на территории области рыночной инфраструктуры (строительство международного аэропорта, газификация и др.).

Для решения текущих задач по управлению и развитию промышленного производства в Администрации Омской области создан целый ряд комитетов: Экономический комитет, Комитет по промышленности, Комитет по газификации, Комитет по внешнеэкономической деятельности и т.д.

При этом функции, связанные с надзором и контролем в сфере промышленного производства, концентрируются в территориальных подразделениях федеральных структур. Тогда как функции, связанные с непосредственным стимулированием и развитием промышленности, делегированы федеральным центром на региональный уровень.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Сформулируйте основные принципы государственного управления промышленным производством на федеральном уровне.
2. Покажите на примере любого омского предприятия, как федеральные органы управления влияют на его деятельность.
3. Обоснуйте, почему непосредственное стимулирование развития промышленного производства передано федеральным центром именно на региональный уровень.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Алексин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М.: ЗЕРЦАЛО, 1997.
2. Грузинов В.П., Максимов К.К., Эриашвили Н.Д. Экономика предприятия: Учебник для вузов. – М.: Банки и биржи; ЮНИТИ, 1998.
3. Эффективность государственного управления. / Под ред. С.А. Батчикова, С.Ю. Глазьева – М.: Консалтбанкир, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Федеральный закон от 26.12.1995 г. № 208-ФЗ "Об акционерных обществах". // Справочная правовая система "Гарант". – М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Указ Президента РФ от 23.05.1994 г. № 1003 "О реформе государственных предприятий". // Справочная правовая система "Гарант". – М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 08.04.1997 г. № 147-п "О прогнозе социально-экономического развития Омской области на 1997-2000 гг. и о среднесрочном плане действий Администрации на период до 2000 г.". // Справочная правовая система "Гарант". – М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 7. ПРОЦЕДУРА БАНКРОТСТВА ПРЕДПРИЯТИЙ

Проведение государственной политики по предупреждению банкротств и реализацию процедур банкротства осуществляет государственный орган по делам о банкротстве и финансовому оздоровлению, который:

- утверждает требования к физическим лицам, осуществляющим деятельность в качестве арбитражных управляющих;
- проводит лицензирование деятельности граждан в качестве арбитражных управляющих и организует систему подготовки арбитражных управляющих;
- обеспечивает реализацию процедуры банкротства отсутствующего должника;
- способствует созданию организационных, экономических и иных условий, необходимых для реализации процедур банкротства;
- ведет учет и анализ платежеспособности крупных, а также экономически или социально значимых организаций;
- подготавливает по запросу суда общей юрисдикции, арбитражного суда, прокуратуры или иного уполномоченного органа заключение о наличии признаков фиктивного или преднамеренного банкротства;
- издает в пределах своей компетенции обязательные разъяснения по вопросам реализации процедур банкротства.

Государственный орган по делам о банкротстве и финансовому оздоровлению вправе в целях реализации положений создать специализированный фонд. Положение о специализированном фонде утверждается Правительством РФ.

Процедура банкротства в Российской Федерации распространяется на все юридические лица, являющиеся коммерческими организациями (за исключением казенных предприятий), на некоммерческие организации, действующие в форме потребительского кооператива, благотворительного или иного фонда. Юридическое лицо считается неспособным удовлетворить требования по денежным обязательствам, если обязательства не исполнены им в течение 3 месяцев после наступления даты их исполнения. Заявление о признании должника банкротом в связи с неуплатой обязательных платежей может быть подано в арбитражный суд налоговым и иным уполномоченным органом, в том числе Пенсионным фондом РФ, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования, Фондом социального страхования РФ, Государственным фондом занятости населения РФ.

Дело о банкротстве возбуждается арбитражным судом, если требования к должнику - юридическому лицу составляют не менее 500, а к должнику-гражданину - не менее 100 минимальных размеров оплаты труда. Правом на обращение в арбитражный суд с заявлением о признании должника банкротом в связи с неисполнением денежных обязательств обладают должник, кредитор и прокурор. Правом на обращение в связи с неисполнением обязанности по уплате обязательных платежей обладают должник, прокурор, налоговые органы и органы государственной власти и местного самоуправления.

Юридическое лицо обращается в арбитражный суд с заявлением о признании себя банкротом на основании решения органа, уполномоченного учредительными документами на принятие решения о ликвидации, либо решения органа, уполномоченного собственником имущества должника - унитарного предприятия. Заявление должника подается в арбитражный суд при наличии имущества, достаточного для покрытия судебных расходов. Руководитель должника или индивидуальный предприниматель обязан обратиться в арбитражный суд:

- если удовлетворение требований одного кредитора или нескольких кредиторов

приводит к невозможности исполнения денежных обязательств в полном объеме перед другими кредиторами;

- если органом должника, уполномоченным учредительными документами на принятие решения о ликвидации, принято решение об обращении в арбитражный суд с заявлением должника;
- если органом, уполномоченным собственником имущества должника - унитарного предприятия, принято решение об обращении в арбитражный суд с заявлением должника.

Меры по обеспечению требований кредиторов действуют до введения внешнего управления, или до момента признания должника банкротом и открытия конкурсного производства, или до момента утверждения арбитражным судом мирового соглашения, или до отказа арбитражным судом в признании должника банкротом. Решение арбитражного суда о признании должника банкротом и об открытии конкурсного производства принимается при установлении признаков банкротства должника при отсутствии оснований для введения внешнего управления. Решение арбитражного суда об отказе в признании должника банкротом принимается в случаях:

- отсутствия признаков банкротства;
- удовлетворения заявленных требований кредиторов;
- установления фиктивного банкротства.

При отказе арбитражного суда признать должника банкротом в связи с отсутствием признаков банкротства, расходы погашают кредиторы, обратившиеся в арбитражный суд пропорционально их требованиям. Если имеются доказательства, свидетельствующие о наличии у должника достаточного ликвидного имущества, арбитражный суд вправе отложить рассмотрение дела о банкротстве, предложив должнику погасить требования кредиторов. Все судебные расходы, а также расходы на выплату вознаграждения арбитражным управляющим возмещаются за счет имущества должника вне очереди. Мировым соглашением может быть предусмотрен иной порядок распределения расходов.

Определение арбитражного суда о принятии заявления о признании должника банкротом направляется в банки и иные кредитные организации, с которыми должник имеет договор банковского счета, а также в суд общей юрисдикции, главному судебному приставу по месту нахождения должника, в налоговые и иные уполномоченные органы. С момента принятия арбитражным судом заявления о признании должника банкротом на предприятии вводится **внешнее наблюдение**. Введение наблюдения не является основанием для отстранения руководителя и иных органов управления должника. При этом органы управления должника не вправе принимать решения:

- о реорганизации и ликвидации предприятия;
- о создании или об участии в иных юридических лицах;
- о создании филиалов и представительств;
- о выплате дивидендов;
- о размещении должником эмиссионных ценных бумаг;
- о выходе из состава участников должника - юридического лица и приобретении у акционеров ранее выпущенных акций.

Арбитражный суд вправе отстранить руководителя должника от должности, если им не принимаются меры по сохранности имущества, чинятся препятствия временному управляющему или допускаются иные нарушения законодательства РФ. В этих случаях исполнение его обязанностей возлагается на временного управляющего. С момента введения наблюдения аресты имущества должника и иные ограничения по распоряжению имуществом могут налагаться только в рамках процесса о банкротстве.

Арбитражным управляющим (временным управляющим, внешним управляющим, конкурсным управляющим) может быть назначено физическое лицо, зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, обладающее специальными знаниями и не являющееся заинтересованным лицом в отношении должника и кредиторов. Арбитражные управляющие действуют на основании лицензии государственного органа РФ по делам о банкротстве и финансовому оздоровлению.

Временный управляющий назначается арбитражным судом из кандидатур, предложенных кредиторами или из числа лиц, зарегистрированных в арбитражном суде в качестве арбитражных управляющих. Временный управляющий действует до введения внешнего управления или до принятия решения о признании должника банкротом и открытия конкурсного производства, или до утверждения арбитражным судом мирового соглашения, или до принятия арбитражным судом решения об отказе в признании должника банкротом. Временный управляющий вправе:

- предъявлять в арбитражный суд требования о признании недействительными сделок, заключенных или исполненных должником с нарушением законодательства РФ;
- обращаться в арбитражный суд с ходатайством о дополнительных мерах по обеспечению сохранности имущества должника, в том числе о запрете передачи ценных бумаг, валютных ценностей и иного имущества на хранение третьим лицам, а также об отмене таких мер;
- обращаться в арбитражный суд с ходатайством об отстранении руководителя должника от должности;
- получать любую информацию и документы о деятельности должника.

Временный управляющий обязан:

- принимать меры по обеспечению сохранности имущества должника;
- проводить анализ финансового состояния должника;
- определять наличие признаков фиктивного или преднамеренного банкротства;
- созывать первое собрание кредиторов;
- устанавливать кредиторов должника и определять размеры их требований, уведомлять кредиторов о возбуждении дела о банкротстве.

По окончании наблюдения временный управляющий представляет в арбитражный суд отчет о своей деятельности, сведения о финансовом состоянии должника и предложения о восстановлении платежеспособности должника.

Временный управляющий определяет дату проведения первого собрания кредиторов и уведомляет об этом всех выявленных кредиторов. Первое собрание кредиторов проводится не позднее 10 дней до заседания арбитражного суда. Участниками первого собрания кредиторов с правом голоса являются кредиторы, а также налоговые и иные уполномоченные органы:

- требования которых признаны установленными в бесспорном порядке;
- размер требований которых установлен арбитражным судом в связи с возражениями должника по требованиям кредиторов до проведения первого собрания кредиторов.

В первом собрании кредиторов принимают участие без права голоса временный управляющий, руководитель должника и представитель работников должника. К компетенции первого собрания кредиторов относятся:

- 1) принятие решения о введении внешнего управления и об обращении в арбитражный суд с соответствующим ходатайством;
- 2) принятие решения об обращении в арбитражный суд с ходатайством о признании должника банкротом и об открытии конкурсного производства;

3) определение количественного состава комитета кредиторов, избрание его членов.

Внешнее управление. Решение о введении внешнего управления содержит срок внешнего управления и кандидатуру внешнего управляющего. Арбитражный суд на основании решения первого собрания кредиторов принимает решение о признании должника банкротом и открытии конкурсного производства, или выносит определение о введении внешнего управления или утверждает мировое соглашение.

Если первым собранием кредиторов не принято никакого решения, то арбитражный суд принимает решение о признании должника банкротом и об открытии конкурсного производства. Если первым собранием кредиторов принято решение об обращении в арбитражный суд с ходатайством о признании должника банкротом и открытии конкурсного производства, арбитражный суд вправе вынести определение о введении внешнего управления в случаях:

- если имеются основания полагать, что решение первого собрания кредиторов принято в ущерб большинству кредиторов и существует реальная возможность восстановления платежеспособности должника;
- если после проведения первого собрания кредиторов появились обстоятельства, дающие основания полагать, что платежеспособность должника может быть восстановлена.

Определение арбитражного суда о введении внешнего управления подлежит немедленному исполнению. Внешнее управление вводится на срок не более 12 месяцев, который может быть продлен еще на 6 месяцев. После введения внешнего управления:

- руководитель должника отстраняется от должности, а управление делами должника возлагается на внешнего управляющего;
- прекращаются полномочия органов управления должника и собственника имущества должника - унитарного предприятия;
- прекращаются ранее принятые меры по обеспечению требований кредиторов;
- аресты имущества и иные ограничения по распоряжению имуществом должника накладываются только в рамках процесса о банкротстве;
- вводится мораторий на удовлетворение требований кредиторов по денежным обязательствам и обязательным платежам должника.

По окончании внешнего управления неустойки (штрафы, пеня), а также суммы причиненных убытков, могут быть предъявлены к уплате в размерах, существовавших на момент введения внешнего управления. Однако в течение срока действия моратория на погашение денежных обязательств и обязательных платежей:

- не допускается взыскание долгов в бесспорном (безакцептном) порядке;
- приостанавливается исполнение имущественных взысканий, за исключением задолженности по заработной плате, выплат по авторским договорам, алиментов, а также возмещению вреда, причиненного жизни и здоровью граждан и морального вреда;
- не начисляются неустойки (штрафы, пеня) и иные санкции за неисполнение или ненадлежащее исполнение денежных обязательств и обязательных платежей, а также подлежащие уплате проценты.

Мораторий на удовлетворение требований кредиторов распространяется на требования о возмещении убытков, вызванных отказом внешнего управляющего от исполнения договоров должника. Эти правила не применяются к обязательствам и обязательным платежам, срок исполнения которых наступил после введения внешнего управления.

Внешний управляющий назначается арбитражным судом в месячный срок с

момента введения внешнего управления. До назначения внешнего управляющего его полномочия осуществляются временным управляющим. Определение о назначении внешнего управляющего подлежит немедленному исполнению и может быть впоследствии обжаловано. Внешний управляющий осуществляет следующие функции:

- принимает имущество должника и проводит его инвентаризацию;
- открывает специальный счет для проведения внешнего управления и расчетов с кредиторами;
- разрабатывает и представляет собранию кредиторов план внешнего управления;
- ведет бухгалтерский, финансовый, статистический учет и отчетность;
- заявляет возражения по предъявленным требованиям кредиторов;
- принимает меры по взысканию задолженности перед должником;
- рассматривает требования кредиторов;
- ведет реестр требований кредиторов;
- представляет собранию кредиторов отчет по итогам реализации плана внешнего управления.

Крупные сделки заключаются внешним управляющим только с согласия собрания кредиторов или комитета кредиторов, если иное не предусмотрено планом внешнего управления. К крупным сделкам относятся сделки, влекущие распоряжение имуществом, балансовая стоимость которого превышает 20% балансовой стоимости активов должника. Это относится и к сделкам, стороной которых являются заинтересованные лица в отношении внешнего управляющего или конкурсного кредитора.

Внешний управляющий в трехмесячный срок с момента введения внешнего управления вправе отказаться от исполнения договоров должника. Отказ от исполнения договоров должника может быть заявлен только в отношении неисполненных договоров:

- если исполнение договора повлечет убытки для должника;
- если договор является долгосрочным (заключен на срок более года) либо рассчитан на долгосрочную перспективу;
- если договор препятствует восстановлению платежеспособности должника.

Контрагент должника вправе потребовать от должника возмещения ущерба, вызванного отказом от исполнения договора. Эти положения не применяются в отношении договоров, заключенных в ходе наблюдения с согласия арбитражного управляющего.

В целях удовлетворения требований кредиторов план внешнего управления может предусматривать продажу предприятия должника. При продаже предприятия отчуждаются все виды имущества, включая земельные участки, здания, сооружения, оборудование, инвентарь, сырье, продукцию, права требования, а также фирменное наименование, товарные знаки, знаки обслуживания и другие исключительные права. При этом все трудовые договоры сохраняют силу, а права и обязанности работодателя переходят к покупателю предприятия.

Сумма, вырученная от продажи предприятия, включается в состав имущества должника. Продажа предприятия производится путем проведения открытых торгов, если иное не предусмотрено планом внешнего управления. Внешний управляющий выступает в качестве организатора торгов или привлекает для этих целей специализированную организацию с оплатой услуг за счет имущества должника.

По истечении срока внешнего управления внешний управляющий представляет отчет, по результатам рассмотрения которого собрание кредиторов принимает одно из следующих решений:

- о прекращении внешнего управления в связи с восстановлением платежеспособности должника и переходе к расчетам с кредиторами;
- об обращении в арбитражный суд с ходатайством о продлении установленного срока внешнего управления;
- об обращении в арбитражный суд с ходатайством о признании должника банкротом и открытии конкурсного производства;
- о заключении мирового соглашения.

В случае если собрание кредиторов не приняло ни одно из решений, арбитражный суд принимает решение о признании должника банкротом и открытии конкурсного производства. При наличии ходатайства собрания кредиторов о признании должника банкротом и открытии конкурсного производства, а также в случае отказа арбитражного суда в утверждении отчета внешнего управляющего либо непредставления отчета в месячный срок с момента окончания внешнего управления арбитражный суд может принять решение о признании должника банкротом и открытии конкурсного производства.

К отчету внешнего управляющего прилагается реестр требований кредиторов и жалобы кредиторов, голосовавших против принятого решения или не участвовавших в голосовании. При установлении обоснованности жалоб кредиторов или отсутствии признаков восстановления платежеспособности должника, арбитражный суд отказывает в утверждении отчета внешнего управляющего.

Если собрание кредиторов приняло решение о прекращении внешнего управления в связи с восстановлением платежеспособности должника, отчет внешнего управляющего утверждается арбитражным судом, что является основанием для прекращения производства по делу о банкротстве. Арбитражный суд выносит определение об утверждении отчета внешнего управляющего и устанавливает срок окончания расчетов с кредиторами (не более 6 месяцев). Если в установленный арбитражным судом срок не произведены расчеты с кредиторами, арбитражный суд принимает решение о признании должника банкротом.

Конкурсное производство. Принятие арбитражным судом решения о признании должника банкротом влечет открытие конкурсного производства. Срок конкурсного производства не может превышать 1 год. Арбитражный суд вправе продлить этот срок еще на 6 месяцев. С момента принятия арбитражным судом решения о признании должника банкротом и об открытии конкурсного производства:

- срок исполнения всех денежных обязательств должника, а также отсроченных обязательных платежей должника считается наступившим;
- прекращается начисление неустоек (штрафов, пени), процентов и иных экономических санкций по всем видам задолженности;
- сведения о финансовом состоянии должника прекращают относиться к коммерческой тайне;
- совершение сделок, связанных с продажей имущества должника либо влекущих передачу имущества третьим лицам, допускается в установленном законодательством РФ порядке;
- снимаются ранее наложенные аресты и иные ограничения по распоряжению имуществом, а наложение новых арестов и иных ограничений не допускается;
- все требования к должнику могут быть предъявлены только в рамках конкурсного производства.

При принятии решения о признании должника банкротом и об открытии конкурсного производства арбитражный суд назначает конкурсного управляющего. **Конкурсный управляющий** действует до завершения конкурсного производства. С

момента назначения конкурсного управляющего к нему переходят все полномочия по управлению делами и имуществом должника. В случае если решение об открытии конкурсного производства принимается по окончании наблюдения, после назначения конкурсного управляющего полномочия органов управления должника и собственника его имущества прекращаются. Органы управления должника обеспечивают передачу бухгалтерской и иной документации, печатей и штампов, материальных и иных ценностей конкурсному управляющему, который осуществляет следующие функции:

- принимает в ведение имущество должника, проводит инвентаризацию и оценку имущества и обеспечивает его сохранность;
- анализирует финансовое состояние должника;
- предъявляет требования о взыскании задолженности перед должником к третьим лицам;
- уведомляет работников должника о предстоящем увольнении в соответствии с законодательством РФ о труде;
- заявляет возражения по предъявленным требованиям кредиторов;
- заявляет отказ от исполнения договоров должника;
- принимает меры, направленные на поиск, выявление и возврат имущества должника, находящегося у третьих лиц;
- передает на хранение документы, подлежащие обязательному хранению.

Размер требований кредиторов определяется исходя из разницы между суммой требований и конкурсной массой. Взысканные суммы используются только на удовлетворение требований кредиторов. Вне очереди покрываются судебные расходы, расходы, связанные с выплатой вознаграждения арбитражному управляющему, текущие коммунальные и эксплуатационные платежи, а также требования кредиторов по обязательствам, возникшим в ходе наблюдения, внешнего управления и конкурсного производства. Очередность удовлетворения требований кредиторов:

- 1) возмещение вреда жизни и здоровью граждан путем капитализации соответствующих повременных платежей;
- 2) расчеты по выплате выходных пособий и оплате труда, а также вознаграждения по авторским договорам;
- 3) требования кредиторов по обязательствам, обеспеченным залогом имущества должника;
- 4) требования по обязательным платежам в бюджет и во внебюджетные фонды;
- 5) расчеты с другими кредиторами.

Банкротство градообразующих организаций. Градообразующими организациями признаются юридические лица, численность работников которых с учетом членов их семей составляет не менее 50% численности населения населенного пункта. Эти правила применяются также к организациям, численность работников которых превышает 5000 человек.

Внешнее управление градообразующей организацией может быть продлено арбитражным судом на срок не более 1 года по ходатайству органа местного самоуправления. Основанием для продления внешнего управления градообразующей организацией может служить план ее финансового оздоровления, который может предусматривать инвестирование в производство, трудоустройство работников, создание новых рабочих мест и иные способы восстановления платежеспособности.

По ходатайству органа местного самоуправления, органов исполнительной власти Российской Федерации или субъекта РФ срок внешнего управления градообразующей организацией может быть продлен до 10 лет. В ходе внешнего управления может быть

осуществлена продажа предприятия. При наличии ходатайства органа местного самоуправления, органов исполнительной власти Российской Федерации или субъекта РФ продажа предприятия производится путем проведения конкурса, обязательными условиями которого является:

- сохранение рабочих мест для не менее 70% работников, занятых на предприятии;
- обязанность покупателя в случае изменения профиля деятельности предприятия переобучить или трудоустроить работников.

Если ходатайство не было подано или предприятие не было продано на условиях конкурса, то предприятие подлежит продаже на аукционе.

Банкротство сельскохозяйственных организаций. Под сельскохозяйственными организациями понимаются юридические лица, основным видом деятельности которых является производство и переработка сельскохозяйственной продукции, реализация сельскохозяйственной продукции которым дает не менее 50% общей выручки.

При продаже объектов недвижимости, используемых в целях сельскохозяйственного производства и принадлежащих сельскохозяйственной организации, признанной банкротом, преимущественное право приобретения принадлежит сельскохозяйственным организациям и крестьянским (фермерским) хозяйствам, расположенным в данной местности. В случае ликвидации вследствие банкротства сельскохозяйственных организаций их земельные участки могут отчуждаться или переходить к другому лицу, Российской Федерации, субъекту РФ или муниципальному образованию.

В ходе наблюдения при анализе финансового состояния учитывается сезонность сельскохозяйственного производства и зависимость от природно-климатических условий, а также возможность получения доходов по окончании сельскохозяйственных работ. Внешнее управление вводится до окончания периода сельскохозяйственных работ с учетом времени, необходимого для реализации сельскохозяйственной продукции. В случае, если в течение срока внешнего управления произошло ухудшение финансового состояния сельскохозяйственной организации в связи со стихийными бедствиями и другими неблагоприятными условиями, срок внешнего управления может быть продлен еще на 1 год.

Основанием для признания крестьянского (фермерского) хозяйства банкротом является его неспособность удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам или исполнить обязанность по уплате обязательных платежей. Заявление главы крестьянского (фермерского) хозяйства о банкротстве подается в арбитражный суд при наличии письменного согласия всех членов хозяйства.

Главой крестьянского (фермерского) хозяйства в двухмесячный срок с момента принятия арбитражным судом заявления о банкротстве в арбитражный суд может быть представлен план восстановления платежеспособности. В случае, если осуществление этого плана позволит погасить требования по денежным обязательствам и обязательным платежам, арбитражным судом вводится внешнее управление крестьянским (фермерским) хозяйством.

Для осуществления внешнего управления крестьянским (фермерским) хозяйством назначается внешний управляющий, который может не иметь лицензии арбитражного управляющего. Его полномочия могут осуществляться главой крестьянского (фермерского) хозяйства с согласия внешнего управляющего. О введении внешнего управления крестьянским (фермерским) хозяйством арбитражным судом выносится определение, которое может быть обжаловано.

Внешнее управление вводится до окончания сельскохозяйственных работ с учетом

времени, необходимого для реализации выращенной продукции и может быть досрочно прекращено арбитражным судом по заявлению внешнего управляющего или любого из кредиторов в случаях:

1. невыполнения плана восстановления платежеспособности;
2. невозможности восстановления платежеспособности.

Досрочное прекращение внешнего управления крестьянским (фермерским) хозяйством влечет признание его банкротом и открытие конкурсного производства. С этого момента государственная регистрация главы крестьянского (фермерского) хозяйства в качестве индивидуального предпринимателя утрачивает силу.

Упрощенные процедуры банкротства. Если стоимость имущества должника недостаточна для удовлетворения требований кредиторов, то такое юридическое лицо ликвидируется в упрощенном порядке. В этом случае ликвидационная комиссия обращается в арбитражный суд с заявлением о признании должника банкротом. Такое заявление может быть подано в арбитражный суд собственником имущества должника - унитарного предприятия, учредителем или руководителем должника.

Арбитражный суд принимает решение о признании ликвидируемого должника банкротом, открытии конкурсного производства и назначает конкурсного управляющего. Обязанности конкурсного управляющего могут возлагаться на председателя ликвидационной комиссии независимо от наличия лицензии арбитражного управляющего. Кредиторы вправе предъявить свои требования к ликвидируемому должнику в месячный срок с момента публикации объявления о признании ликвидируемого должника банкротом. Нарушение указанных условий является основанием для отказа во внесении в единый государственный реестр юридических лиц записи о прекращении юридического лица.

Собственник имущества должника - унитарного предприятия, учредители должника, руководитель должника и председатель ликвидационной комиссии, допустившие нарушение требований законодательства несут ответственность по неудовлетворенным требованиям по денежным обязательствам и обязательным платежам. Требования кредиторов могут быть предъявлены в течение 10 лет с момента ликвидации должника.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Проследите этапы процедуры банкротства предприятий в Российской Федерации.
2. Раскройте содержание понятий: "арбитражный управляющий", "временный управляющий", "внешний управляющий" и "конкурсный управляющий".
3. Охарактеризуйте влияние региональных и местных органов власти на проведение процедуры банкротства предприятий.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М.: ЗЕРЦАЛО, 1997.
2. Ковалев А.И., Привалов В.П. Анализ финансового состояния предприятия. - М.: Центр экономики и маркетинга, 1997.
3. Управление государственной собственностью: Учебник / Под ред. В.И.Кошкина, В.М.Шупыро. – М.: ИНФРА-М, 1997.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Федеральный закон от 08.01.1998 г. № 006-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

2. Постановление Правительства РФ от 01.06.1998 г. № 537 "О Федеральной службе России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

3. Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 07.08.1997 г. № 020 "Обзор практики применения арбитражными судами законодательства о несостоятельности (банкротстве)". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

4. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 03.10.1994 г. № 496-п "О территориальном агентстве Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) в Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 8. ФИНАНСОВО-ПРОМЫШЛЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ

Существовавшая ранее система оптовой торговли и материально-технического снабжения сегодня полностью трансформировалась. Подавляющее большинство хозяйствующих субъектов самостоятельно вышли на рынок. Хозяйствующие субъекты поставлены в условия, когда каждый самостоятельно ищет поставщиков сырья, полуфабрикатов, комплектующих изделий и потребителей своей продукции или услуг. К решению этой проблемы возможны два различных подхода - создание собственной службы снабжения и сбыта или подготовка системы договоров со специализированными структурами.

Одним из наиболее эффективных путей решения проблемы снабжения производственными ресурсами служит вхождение в состав финансово-промышленных групп, организованных по технологическому принципу. Слияние промышленных предприятий, финансовых учреждений, торговых компаний и научно-исследовательских институтов объективно ведет к повышению конкурентоспособности продукции и максимизации прибыли. Особенно важно то, что объединение капитала в условиях кризиса позволяет восстановить ранее разрушенные связи и ликвидировать взаимные неплатежи с помощью оптимизации финансовых потоков и единой производственной политики.

Основные причины объединения финансовых и промышленных структур заключаются в их стремлении к гарантированной финансовой стабильности. Промышленность ищет схему привлечения финансовых ресурсов для развития производства, а финансовые организации стремятся получить контроль над процессом использования кредитных ресурсов.

Российским предприятиям сегодня жизненно необходимы инвестиции. Однако запас денег в экономике очень ограничен. Финансовым же институтам (банкам, инвестиционным фондам и т.д.) для вложения денег в производственную сферу требуется подробная информация о реальном положении предприятий и возможность активно влиять на их деятельность. Как раз организационная форма "финансово-промышленная группа" предоставляет такую возможность.

Финансово-промышленная группа (ФПГ) - объединение юридических лиц, действующих как основное и дочерние общества либо полностью или частично объединивших свои активы на основе договора для реализации программ, направленных на повышение конкурентоспособности, расширение рынков сбыта продукции и создание новых рабочих мест. Участниками ФПГ признаются юридические лица, подписавшие договор о создании ФПГ, и учрежденная ими центральная компания ФПГ либо основное и дочерние общества, образующие ФПГ. В состав ФПГ могут входить коммерческие и некоммерческие организации, в том числе и иностранные, за исключением общественных и религиозных организаций (объединений). Участие юриди-

ческих лиц более чем в одной ФПГ не допускается.

Среди участников ФПГ обязательно наличие промышленных предприятий, а также банков или иных кредитных организаций. Государственные и муниципальные унитарные предприятия могут быть участниками ФПГ на условиях, определяемых собственником их имущества. Дочерние хозяйственные общества и предприятия могут входить в состав ФПГ только вместе со своим основным обществом (унитарным предприятием-учредителем). В состав участников ФПГ могут также входить инвестиционные институты, негосударственные пенсионные и иные фонды, страховые организации с целью обеспечения инвестиционного процесса (вложения денег).

Финансово-промышленные группы, среди участников которых имеются юридические лица, находящиеся под юрисдикцией государств СНГ, имеющие обособленные подразделения на их территории либо осуществляющие там капитальные вложения, регистрируются как **транснациональные ФПГ**. В случае создания транснациональной ФПГ на основе межправительственного соглашения ей присваивается статус **межгосударственной (международной) ФПГ**. Особенности создания, деятельности и ликвидации межгосударственной ФПГ устанавливаются соответствующими соглашениями. Для участников межгосударственной ФПГ национальный режим устанавливается межправительственными соглашениями. Участникам межгосударственной ФПГ на условиях, установленных Правительством РФ, могут предоставляться таможенные тарифные льготы, предусмотренные Законом РФ "О таможенном тарифе", по товарам, перемещаемым через границу в рамках деятельности ФПГ.

Совокупность юридических лиц, образующих ФПГ, приобретает статус ФПГ после решения о государственной регистрации. Постановлением Правительства РФ от 2 февраля 1998 г. № 104 на Министерство экономики РФ возложены функции уполномоченного федерального государственного органа по государственному регулированию создания, деятельности и ликвидации ФПГ. Решение о государственной регистрации ФПГ принимается на основе экспертизы предоставленных документов полномочным государственным органом.

Порядок проведения экспертизы проектов создания ФПГ утвержден постановлением Правительства РФ от 23 мая 1994 г. № 508. По результатам рассмотрения документов ФПГ с учетом экспертных заключений полномочный государственный орган в двухмесячный срок принимает одно из следующих решений:

- об отказе в регистрации ФПГ;
- о возврате документов ФПГ на доработку;
- о регистрации ФПГ.

Государственная регистрация подтверждается выдачей свидетельства установленного образца, содержащего полное наименование ФПГ с обязательным включением слов "финансово-промышленная группа", "транснациональная финансово-промышленная группа" или "межгосударственная финансово-промышленная группа" и включением ФПГ в государственный реестр финансово-промышленных групп.

Государственный реестр финансово-промышленных групп - единый банк данных, созданный полномочным государственным органом и содержащий сведения о государственной регистрации ФПГ. Состав сведений и структура государственного реестра финансово-промышленных групп определяются Правительством РФ. Положение о порядке ведения государственного реестра финансово-промышленных групп Российской Федерации утверждено постановлением Правительства РФ от 22 мая 1996 г. № 621.

Под деятельностью ФПГ понимается деятельность участников, ведущаяся ими в соответствии с договором о создании ФПГ и/или ее организационным проектом при

использовании обособленных активов. Высшим органом управления ФПГ является Совет управляющих ФПГ, включающий представителей всех ее участников. Компетенция совета управляющих ФПГ устанавливается договором о ее создании. Центральная компания ФПГ является юридическим лицом, уполномоченным на ведение дел ФПГ. По обязательствам Центральной компании ФПГ, возникшим в результате участия в деятельности ФПГ, ее участники несут солидарную ответственность. Особенности исполнения солидарной обязанности устанавливаются договором о создании ФПГ.

Вопросы создания, деятельности и ликвидации ФПГ регламентируются нормативными правовыми актами Правительства РФ и других уполномоченных органов исполнительной власти. Государственное регулирование создания, деятельности и ликвидации ФПГ осуществляется уполномоченным на то федеральным государственным органом, функции которого являются исключительными.

В настоящее время в России насчитывается более полусотни ФПГ, большинство из которых сформировано по отраслевому признаку. Ориентированы они в основном на производственную сферу и создавались в первую очередь для привлечения инвестиционных ресурсов, а не для развития самостоятельной деятельности. Возможно, поэтому они не всегда обеспечивают реальный рост производства и освоение современных форм организации труда в сравнении с отдельными предприятиями.

Государственная поддержка ФПГ. Мерами государственной поддержки деятельности ФПГ, устанавливаемыми по решению Правительства РФ, являются:

- зачет задолженности участника ФПГ, акции которого реализуются на инвестиционных торгах, в объем предусмотренных инвестиций для покупателя - центральной компании той же ФПГ;
- предоставление участникам ФПГ права самостоятельно определять сроки амортизации оборудования с направлением средств на расширение деятельности;
- передача в доверительное управление центральной компании ФПГ временно закрепленных за государством пакетов акций ее участников;
- предоставление государственных гарантий для привлечения инвестиций;
- предоставление инвестиционных кредитов и иной финансовой поддержки для реализации проектов ФПГ⁵⁸.

Центральным банком РФ могут быть предоставлены банкам-участникам ФПГ, осуществляющим в ней инвестиционную деятельность, льготы, предусматривающие снижение норм обязательного резервирования, изменение других нормативов в целях повышения их инвестиционной активности. Правительство РФ разрабатывает порядок предоставления мер поддержки ФПГ в соответствии с приоритетами в промышленной и социальной политике одновременно с представлением проекта федерального бюджета на соответствующий год.

Не позднее 90 дней после окончания финансового года центральная компания ФПГ представляет всем участникам ФПГ, полномочному государственному органу отчет о деятельности ФПГ по форме, устанавливаемой Правительством РФ, а также публикует отчет. Отчет составляется по результатам проверки деятельности ФПГ независимым аудитором. Аудиторская проверка проводится за счет средств центральной компании ФПГ.

Полномочный государственный орган также вправе один раз в год потребовать отчет о деятельности ФПГ и назначить ее аудиторскую проверку. Проверка, прово-

⁵⁸ Органы государственной власти субъектов РФ могут предоставлять дополнительные льготы и гарантии участникам ФПГ.

димая по инициативе полномочного государственного органа, проводится за его счет. Участники ФПГ обязаны предоставлять полномочному государственному органу любую информацию по вопросам текущей деятельности ФПГ.

По итогам годового или текущего отчета ФПГ полномочный государственный орган обязан принять меры в случаях обнаружения недостоверной информации в представленных документах, уклонения от представления необходимых документов, обнаружения в деятельности ФПГ несоответствия договору о ее создании и организационному проекту, несоответствия деятельности центральной компании ФПГ ее уставу, злоупотребления предоставленными правами и мерами поддержки, нарушения законодательства РФ, законодательства субъекта РФ. В зависимости от характера и степени нарушения полномочный государственный орган может:

- предложить участникам ФПГ устранить выявленные недостатки и установить сроки их устранения;
- обратиться в Правительство РФ, соответствующий орган субъекта РФ с предложением о лишении ФПГ всех или части предоставленных ими прав или мер поддержки;
- принять меры к привлечению к ответственности, установленной законодательством РФ, лиц, виновных в его нарушении;
- обратиться в Правительство РФ с предложением о прекращении действия свидетельства о регистрации ФПГ.

Отношения, вытекающие из участия ФПГ в реализации федеральных целевых программ, регулируются законодательством РФ о федеральных целевых программах. Отношения, вытекающие из участия ФПГ в реализации региональных целевых программ, регулируются законодательными актами субъектов РФ.

Промышленным и финансовым объединением (ПФО) на территории Омской области признается в группа предприятий, учреждений, организаций, кредитно-финансовых учреждений и инвестиционных институтов, объединение капиталов которых зарегистрированная в соответствии с постановлением Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 13 сентября 1994 г. № 468-п "О порядке рассмотрения и создания региональных (межрегиональных) промышленных и финансовых объединений в Омской области".

Прием заявок на создание промышленных и финансовых объединений (ПФО) осуществляет Экономический комитет Администрации Омской области. Комплект документов предварительно проходит экспертизу в Экономическом комитете в целях повышения качества подготовки документов, обеспечения соответствия действующему законодательству, а также требованиям **Положения о региональных (межрегиональных) промышленных и финансовых объединениях и порядке их создания**. В случае если проект ориентирован на создание межрегионального ПФО на основе межрегиональных соглашений или по решению Межрегиональной ассоциации "Сибирское соглашение" заявитель направляет его также на экспертизу в органы исполнительной власти субъектов РФ и Межрегиональную ассоциацию "Сибирское соглашение".

Участники или представитель промышленного и финансового объединения подают заявку о регистрации их в качестве промышленного и финансового объединения в Экономический комитет Администрации Омской области после согласования с областным Комитетом по управлению госимуществом и территориальным Управлением по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур. Статус промышленного и финансового объединения подтверждается записью в **Реестре промышленных и финансовых объединений Омской области**.

Реестр промышленных и финансовых объединений Российской Федерации представляет собой единый банк данных, содержащий сведения о созданных, реорганизованных или ликвидированных промышленных и финансовых объединениях, независимо от их организационно правовой формы, формы собственности и видов деятельности входящих в них предприятий и учреждений, имеющих юридический адрес на территории Омской области. Свидетельство о внесении в Реестр является официальным документом и выдается Экономическим комитетом Администрации Омской области. Словосочетание "региональное (межрегиональное) промышленное и финансовое объединение" в наименование предприятия, учреждения, организации может употребляться только юридическим лицом, выбранным участниками ПФО в качестве представителя своих интересов после внесения этого словосочетания в его учредительные документы.

В случае, если в результате деятельности ПФО происходит нарушение требований Положения о региональных (межрегиональных) промышленных и финансовых объединениях, утвержденного постановлением Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 13.09.94 г. № 468-п, Экономический комитет исключает ПФО из Реестра по решению областной Межведомственной комиссии по содействию организации промышленных и финансовых объединений или на основании собственного решения.

Областная межведомственная комиссия по содействию организации промышленных и финансовых объединений (МВК) образуется постановлением Главы Администрации (Губернатора) Омской области и руководствуется действующим законодательством РФ и нормативными актами Омской области. В состав комиссии включаются руководители и специалисты комитетов и управлений администраций области и г. Омска, руководители предприятий и организаций области. Председатель и заместитель председателя комиссии назначаются Главой Администрации (Губернатором) Омской области.

МВК анализирует деятельность созданных акционерных промышленных компаний и ПФО. Члены МВК и комиссия в целом несут ответственность за объективность заключений и последствия отказа или согласия на создание ПФО.

Администрация Омской области поддерживает формирование региональных (межрегиональных) промышленных и финансовых объединений, образуемых в сферах, определяющих научный, производственный, оборонный и экспортный потенциал Омской области, в соответствии с приоритетными направлениями структурных преобразований в промышленности. В качестве приоритетных направлений создания ПФО определены:

- осуществление инвестиционных программ (проектов), ориентированных на выпуск конкурентоспособной на республиканском и мировом рынках продукции;
- преодоление отставания предприятий в передовых областях науки и техники.

Реализация инвестиционных проектов, соответствующих приоритетам в сферах экономики Омской области, подразумевает:

в топливно-энергетическом комплексе - внедрение новых технологий переработки нефти и газа; освоение местных месторождений нефти, газа, торфа в интересах экономического развития районов области, формирование эффективных схем энерго-, тепло- и топливоснабжения;

в аграрно-промышленном комплексе - развитие перерабатывающих и обслуживающих отраслей, внедрение новых форм и методов хозяйствования на селе;

в военно-промышленном комплексе - производство оборудования для топливно-энергетического, агропромышленного и лесопромышленного комплексов, меди-

щины, информатики и телекоммуникаций, защиты окружающей среды, технических средств железнодорожного, авиационного, автомобильного транспорта и торгового флота;

в машиностроении - развитие сельскохозяйственного машиностроения, тракторостроения, энергетического, транспортного и нефтяного машиностроения, станкостроительного и инструментальных производств, конкурентоспособных товаров народного потребления;

в химическом комплексе - производство полимерных материалов, новых синтетических моющих средств, удобрений и пестицидов экологически чистого действия;

в лесопромышленном комплексе - развитие замкнутых производственных циклов переработки древесного сырья, химическая переработка древесины, лесопильно-деревообрабатывающих производств, лесопромышленных комплексов, лесопромхозов и домостроительных комбинатов;

в строительной индустрии - техническое перевооружение предприятий жилищного строительства, производство строительных материалов на основе местного сырья (глин, песка, торфа, отходов ТЭЦ и предприятий).

Особое внимание Администрация Омской области уделяет реализации эффективных инвестиционных программ (проектов), привлекательных для частных инвесторов (негосударственных финансово-кредитных и инвестиционных институтов) и характеризующихся:

- наличием реального платежеспособного спроса со стороны населения или предприятий - потребителей;
- возможностью реализации продукции на комплексных рынках, охватывающих ряд отраслей или регионов;
- высокой оборачиваемостью вложенных средств.

Основные принципы создания ПФО на территории Омской области:

- использование разнообразных форм интеграции финансового, промышленного и торгового капитала на основе взаимной заинтересованности в результатах совместной деятельности в качестве определяющего условия формирования ПФО;
- первоочередное создание ПФО на базе технологически и кооперационно связанных промышленных предприятий, выпускающих сложную наукоемкую продукцию, обеспеченную платежеспособным спросом на внешнем и внутреннем рынках, а также товаров для нужд области и государства;
- создание на основе ПФО новых инвестиционных механизмов развития промышленного производства, обеспечивающих самофинансирование и снижение нагрузки на федеральный и региональные бюджеты.

Состав участников и организационно-правовые формы ПФО могут быть разнообразными, учитывающими этапы полного цикла воспроизводства, финансовый и научно-производственный потенциал предприятий, их роль в овладении конкретными сегментами рынка. Основные варианты состоят в объединении участников ПФО вокруг:

- промышленного предприятия;
- научно-исследовательской или конструкторской организации;
- коммерческого банка;
- торговой фирмы.

Типы ПФО могут также различаться:

- по формам производственной интеграции - вертикальная, горизонтальная, конгломерат;
- по отраслевой принадлежности - межотраслевые, отраслевые;

- по масштабам деятельности - международные, республиканские, региональные;
- по степени диверсификации - многопрофильные, монопрофильные.

Формирование ПФО в добровольном порядке может производиться как в форме учреждения участниками группы акционерного общества открытого типа, так и на основе реализации холдинговых или трастовых отношений. Взносы в уставной капитал ПФО могут быть представлены:

- денежными средствами в рублях и иностранной валюте;
- зданиями, сооружениями, оборудованием, а также другими материальными ценностями;
- ценными бумагами, правами пользования землей, водой, другими природными ресурсами, зданиями, сооружениями и оборудованием;
- интеллектуальной собственностью.

В соответствии с действующим законодательством возможны следующие варианты создания ПФО на основе холдинговых отношений:

- холдинг создается в форме АО открытого типа в результате соглашения его учредителей и передачи в уставной капитал в качестве вклада контрольных пакетов акций других предприятий;
- холдинг может быть создан как орган контроля и управления, не осуществляющий производственную деятельность. Наличие у холдинга контрольных пакетов акций предприятий-участников дает ему право влиять на формирование экономической стратегии предприятий;
- холдинг создается как финансовая компания и занимается исключительно инвестиционной деятельностью в интересах его участников.

Согласование решения о создании и регистрации ПФО из государственных федеральных предприятий осуществляется Госкомитетом России по промышленной политике согласно Указа Президента РФ № 2096 от 05.12.93 г. Использование в наименовании предприятия, учреждения, организации словосочетания "промышленное и финансовое объединение" допускается только в случаях, когда статус объединения подтвержден постановлением Главы Администрации (Губернатора) Омской области.

Решение задач товарного производства межрегионального уровня может осуществляться за счет создания **межрегиональных промышленных и финансовых объединений** (МПФО), создаваемых на основе технологических и производственных связей. В рамках межрегиональных соглашений администрации регионов могут оказывать организационно-правовую и методическую поддержку в создании таких групп и решении задач в интересах товаропроизводителей. МПФО могут быть:

- вертикально интегрированные промышленные (транспортные, аграрные, торговые) и промышленно-финансовые объединения;
- объединения предприятий на основе холдингов.

МПФО призваны решать следующие задачи:

- концентрация и управление инновационными, инвестиционными и финансовыми ресурсами;
- согласование действий поставщиков и потребителей, в условиях нестабильного рынка, в т.ч. - согласование цен;
- выработка антикризисных соглашений между предприятиями по вопросам регулирования цен, тарифных соглашений и занятости;
- заключение контрактов о производственных квотах в депрессивных секторах, согласование условий, сроков и масштабов ликвидации устаревших мощностей.

Участниками ПФО могут выступать предприятия любой организационно-правовой

формы независимо от вида собственности, а также кредитно-финансовые и иные учреждения, инвестиционные институты, организации, в том числе иностранные. Формирование ПФО производится путем:

- учреждения акционерного общества открытого типа;
- передачи участниками ПФО пакетов акций в доверительное управление одному из участников;
- приобретение одним из участников пакетов акций других участников ПФО.

При отборе участников ПФО обеспечивается получение информации, необходимой для экспертизы соответствия ПФО ограничениям, установленным Указом Президента РФ от 5 декабря 1993 г. № 2096 относительно:

- суммарной доли государственной собственности, а также собственности общественных объединений, общественных фондов и их предприятий;
- удельного веса материальных активов в структуре капитала холдинговых компаний, участвующих в ПФО;
- наличия фактов взаимного обмена акциями среди учредителей ПФО, а также формирования уставного капитала головного акционерного общества путем внесения принадлежащих им пакетов акций (перекрестное акционирование);
- наличия фактов владения входящим в ПФО финансово-кредитным или инвестиционным институтом более 10% акций любого участника объединения или инвестирование этим институтом в акции предприятий-участников ПФО более чем 10% своих активов;
- численность работников, занятых в ПФО в целом и на отдельных предприятиях в ее составе;
- доли продукции предприятий-участников ПФО на местном и федеральном товарном рынках;
- доли государственного оборонного заказа, а также мобилизационного задания.

Уже на предпроектной стадии создания ПФО отбор его потенциальных участников учитывает следующие антимонопольные требования:

- не допускается приобретение ПФО монопольного влияния на местных товарных рынках и ограничение доступа на них иных хозяйственных субъектов, в том числе - иностранных предприятий;
- в состав ПФО не должны включаться предприятия, занимающие доминирующее положение на рынке;
- при создании ПФО не должны объединяться предприятия, являющиеся конкурентами, если это ведет к ограничению конкуренции на определенном товарном рынке.

Величина пакетов акций, передача в доверительное управление или приобретение которых ведет к формированию ПФО, определяется Администрацией Омской области с учетом антимонопольного законодательства РФ. При формировании ПФО не допускается:

- передача акций в доверительное управление или приобретение акций предприятий, в уставных капиталах которых доля государственной собственности, а также собственности общественных объединений, благотворительных и иных общественных фондов и их предприятий превышает 25%;
- добровольное объединение участниками промышленного и финансового объединения капитала, если доля государственной собственности в нем превышает 25%;
- участие объединений, учрежденных в соответствии со ст. 13 закона РФ "О предприятиях и предпринимательской деятельности", а также холдинговых компаний,

- в структуре капитала которых материальные активы составляют менее 50%;
- перекрестное владение акциями участниками промышленного и финансового объединения;
- владение входящим в ПФО кредитно-финансовым учреждением или инвестиционным институтом более 10% акций любого предприятия-участника ПФО или вложение в его акции более 10% активов.

При формировании ПФО без предварительного согласования с Экономическим комитетом Администрации Омской области, областным Комитетом по управлению государственным имуществом и территориальным Управлением по антимонопольной политике, а также с органами исполнительной власти субъектов РФ, на территориях которых расположены предприятия-участники ПФО не допускается:

- вхождение в состав участников ПФО с численностью занятых более 25 тыс. человек, а также предприятий, занимающих доминирующее положение на российском или местном товарных рынках;
- создание ПФО с количеством предприятий среди его участников свыше 20, суммарной численностью занятых на всех предприятиях группы более 100 тыс. человек;
- приобретение ПФО акций предприятий-участников других ПФО.

Для участия в ПФО предприятия, у которого доля государственного оборонного заказа за последние 2 года превышает 30% производимой продукции или уровень мобилизационного задания не ниже уровня текущего производства по государственному оборонному заказу, требуется согласие Министерства обороны РФ и Министерства экономики РФ. Для участия в ПФО государственных предприятий федерального подчинения, а также учреждений и организаций, финансируемых из федерального бюджета, требуется согласие Правительства РФ или органа, уполномоченного распоряжаться федеральной собственностью.

ПФО создается по решению Администрации Омской области в случаях, когда состав участников объединения формируется только из предприятий области. Целесообразность создания и участники ПФО, создаваемых на основе межрегиональных соглашений, определяются совместным решением Координационных советов Межрегиональной Ассоциации "Сибирское соглашение".

Доля государственной собственности в участниках ПФО, создаваемых на основе межрегиональных соглашений, не может превышать 25%. Исключение составляют предприятия, у которых доля государственного оборонного заказа за последние 2 года превышает 30% производимой продукции или уровень мобилизационного задания не ниже уровня текущего производства по государственному оборонному заказу.

В настоящее время на территории Омской области предпринимаются попытки формирования де-факто ПФО (АО "Омсклеспром", АО "Омскптицепром" и ряд других). Однако пока юридического оформления этих структур в качестве ПФО не произошло. С другой стороны, до кризиса августа 1998 года ряд банков на территории области вплотную приблизился к созданию ПФО под своей эгидой.

Например, Западно-сибирский региональный центр ОАО "АБ "Инкомбанк" приобрел контрольный пакет акций АО "Омский бекон", получил (через доверительное управление государственным пакетом акций) возможность влияния на деятельность АО "Мясокомбинат "Омский" и планировал значительные инвестиции в развитие мясной промышленности Омской области. Финансовый кризис остановил этот процесс. Однако даже несмотря на временное отсутствие финансово-промышленных объединений на территории Омской области можно утверждать, что такая форма достаточно актуальна и создание региональных ПФО - лишь вопрос времени.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Прокомментируйте причины формирования финансово-промышленных групп в Российской Федерации.
2. Определите, что общего и что отличного в организационно-правовом статусе, целях и функциях финансово-промышленных групп федерального и регионального значения.
3. Сформулируйте цели, преследуемые Администрацией Омской области при стимулировании создания региональных промышленных и финансовых объединений.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Савин А.Ю. Финансово-промышленные группы в России. – М.: Финстатинформ, 1997.
2. Управление государственной собственностью: Учебник / Под ред. В.И.Кошкина, В.М.Шупыро. – М.: ИНФРА-М, 1997.
3. Уткин Э.А., Эскиндаров М.А. Финансово-промышленные группы. – М.: Ассоциация авторов и издателей "ТАНДЕМ"; Изд-во ЭКМОС, 1998.
4. Регионы России // CD-ROM – М.: Гарант-парк, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Федеральный закон от 30.11.1995 г. № 190-ФЗ "О финансово-промышленных группах". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Постановление Правительства РФ от 23.05.1994 г. № 508 "О порядке проведения экспертизы проектов создания финансово-промышленных групп, представляемых на рассмотрение Правительства Российской Федерации". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 13.09.1994 г. № 468-п "О порядке рассмотрения и создания региональных (межрегиональных) промышленных и финансовых объединений в Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

Глава VIII. Государственное управление и самоуправление

§ 1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Государственное управление и осуществляющие его функции государственные органы являются основой механизма государственной власти. Ни для кого не секрет, что любая управленческая деятельность состоит из трех составляющих: решения, его реализации и контроля за этой реализацией. Соответственно и органы государственного управления делятся на законодательную, исполнительную и судебную ветви, каждая из которых отвечает за выполнение одной из перечисленных выше функций.

Исполнительная власть представляет собой относительно самостоятельную ветвь государственной власти в Российской Федерации, тесно взаимодействующую с законодательной и судебной ее ветвями. Пожалуй, даже наиболее самостоятельную из трех ветвей государственной власти.

Конституция (Основной закон) Российской Федерации

Статья 11

1. Государственную власть в РФ осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ.

2. Государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

3. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется настоящей Конституцией, федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

При этом разделение властных полномочий происходит не только по признаку триединства государственной власти, но и по уровням властной вертикали. Если говорить именно о государственном управлении⁵⁹, то можно выделить два основных уровня – федеральные органы управления и региональные органы управления в субъектах Федерации. На каждом из этих уровней реализуются различные виды государственных полномочий. Так, в ведении Российской Федерации находятся:

- принятие и изменение Конституции РФ и федеральных законов, контроль за их соблюдением;
- федеративное устройство и территория РФ;
- регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в РФ; регулирование и защита прав национальных меньшинств;
- формирование системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности;
- управление федеральной государственной собственностью;
- установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития РФ;
- установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;
- федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;
- внешняя политика и международные отношения РФ, международные договоры РФ, вопросы войны и мира; внешнеэкономические отношения РФ;

⁵⁹ Согласно Конституции РФ органы местного самоуправления не являются органами государственной власти.

- федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральный транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;
- оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества;
- производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;
- определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ;
- судостроительство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности; федеральное коллизионное право;
- метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет;
- государственные награды и почетные звания РФ; федеральная государственная служба.

Исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство РФ. Правительство РФ состоит из Председателя Правительства РФ, его заместителей и федеральных министров. Правительство РФ:

- разрабатывает и представляет Государственной Думе РФ федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе РФ отчет об исполнении федерального бюджета;
- обеспечивает проведение в РФ единой финансовой, кредитной и денежной политики;
- обеспечивает проведение в РФ единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;
- осуществляет управление федеральной собственностью;
- осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики РФ;
- осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;
- осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента РФ.

Порядок деятельности Правительства РФ определяется федеральным конституционным законом. На основании положений Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ Правительство РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению в Российской Федерации. Постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены Президентом РФ.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и Омской области Омская область принимает законы и иные нормативные правовые акты в соответствии с федеральным законодательством. В совместном ведении РФ и Омской обла-

сти находятся:

- обеспечение соответствия законодательных актов Омской области Конституции РФ и федеральным законам;
- защита прав и свобод человека, прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности;
- режим пограничных зон;
- вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- разграничение государственной собственности;
- природопользование;
- охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности;
- особо охраняемые природные территории, памятники истории и культуры;
- вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физкультуры и спорта;
- координация вопросов здравоохранения;
- защита семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита и социальное обеспечение;
- осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями и ликвидация их последствий;
- установление общих принципов налогообложения и сборов в РФ;
- административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;
- кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;
- защита среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;
- организация системы органов государственной власти и местного самоуправления;
- координация международных и внешнеэкономических связей Омской области, выполнение международных договоров РФ.

Законы и иные нормативные правовые акты Омской области не могут противоречить федеральному закону. В случае противоречия между федеральным законом и областным нормативным правовым актом действует федеральный закон. Если правовые отношения, входящие в предмет совместного ведения, не урегулированы федеральным законом, Омская область вправе урегулировать их областным законом. После принятия федерального закона по предметам совместного ведения областное законодательство приводится в соответствие с федеральным законом. Правовые акты Омской области, не приведенные в соответствие с федеральным законом, юридической силы не имеют.

В случае возникновения разногласий между органами государственной власти Омской области и органами государственной власти РФ или ее субъектов используются специальные согласительные процедуры. Разногласия, не урегулированные с использованием согласительных процедур, рассматриваются соответствующим судом.

В соответствии с Конституцией РФ споры о компетенции между органами государственной власти Омской области и органами государственной власти РФ, а также между высшими органами государственной власти Омской области и других субъектов РФ разрешаются Конституционным Судом РФ. Разногласия, возникающие между органами государственной власти Омской области, а также между органами

государственной власти Омской области и органами местного самоуправления Омской области, рассматриваются в порядке, установленном областным законом.

Вне пределов ведения РФ и предметов совместного ведения РФ и Омской области Омская область осуществляет правовое регулирование самостоятельно. Областной нормативный правовой акт, принятый по предметам ведения Омской области, на ее территории обладает верховенством. В случае противоречия между федеральным законодательством и областным нормативным правовым актом, действует и применяется областной нормативный правовой акт. В ведении Омской области находятся:

- принятие и изменение Устава Омской области, законов и иных нормативных правовых актов, а также контроль за их исполнением;
- установление системы органов государственной власти области, порядка их формирования, реорганизации, деятельности;
- организационно-правовое обеспечение деятельности местного самоуправления в соответствии с федеральным законом;
- административно-территориальное устройство области;
- областная государственная собственность и управление ею;
- определение политики области и принятие областных программ в сфере государственного, экономического, социального, экологического, культурного развития;
- финансовая, кредитная политика в рамках федерального законодательства; областные финансово-экономические учреждения;
- областной бюджет, областные налоги и сборы, областные внебюджетные и валютные фонды;
- областные энергетические, транспортные, информационные, инженерные и иные системы жизнеобеспечения;
- международные и внешнеэкономические связи Омской области;
- областная государственная служба;
- здравоохранение, социальная защита населения, образование, культура, физическая культура и спорт областного уровня;
- учреждение почетных званий, государственных премий и наград Омской области;
- иные вопросы, не входящие в предметы ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения РФ и Омской области на основании Конституции РФ.

Омская область вправе формировать предметы ведения, создаваемые на основе договора о делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Омской области; органами государственной власти Омской области и органами государственной власти субъекта РФ, если это не противоречит Конституции РФ, Уставу Омской области, федеральному и областному закону. В договор о делегировании полномочий обязательно включается положение о материальном и организационно-техническом обеспечении делегируемых полномочий.

Система органов государственной власти Омской области устанавливается ею самостоятельно в соответствии с Конституцией РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов власти, определенными федеральным законом. Государственную власть Омской области осуществляют Законодательное Собрание Омской области, Глава Администрации (Губернатор) Омской области. Государственную власть в Омской области не могут осуществлять органы, созданные в нарушение областного законодательства.

**Конституция (Основной закон) Российской Федерации
Статья 77**

1. Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов феде-

рального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

2. В пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в РФ.

В случае несоответствия положениям Конституции РФ положений Федеративного договора - Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, а также других договоров между федеральными органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ - действуют положения Конституции РФ.

Администрация Омской области - исполнительный орган государственной власти, деятельность которого возглавляет Глава администрации (Губернатор) Омской области. Администрация финансируется за счет средств областного бюджета. Для коллективного обсуждения вопросов управления областью, выработки предложений и рекомендаций по проектам нормативных правовых актов Глава администрации (Губернатор) образует совещательный орган - коллегия администрации.

Глава Администрации (Губернатор) Омской области выполняет следующие функции:

- обеспечивает и защищает права и свободы граждан, территориальную целостность Омской области, законность и правопорядок;
- обладает правом законодательной инициативы, организует исполнение областных и федеральных законов;
- обладает правом отклонения (вето) принятого Законодательным Собранием Омской области закона; подписывает законы Омской области;
- определяет основные направления внутренней политики и развития международных и внешнеэкономических связей Омской области;
- представляет Омскую область во внутрироссийских и международных отношениях, ведет переговоры и подписывает договоры от имени Омской области;
- возглавляет Администрацию Омской области, организует ее деятельность на принципе единоначалия; назначает и отзывает представителя Омской области при Правительстве РФ;
- обеспечивает взаимодействие Администрации Омской области с Законодательным Собранием Омской области; участвует в работе Законодательного Собрания с правом совещательного голоса;
- ежегодно представляет Законодательному Собранию Омской области послание о положении дел в Омской области; представляет на утверждение Законодательного Собрания проекты областного бюджета, программ развития области, а также отчеты об их исполнении;
- утверждает структуру Администрации Омской области и выносит на Законодательное Собрание Омской области предложения о размере финансирования органов исполнительной власти;
- принимает решения о создании областных органов исполнительной власти и утверждает положения о них;
- отменяет нормативные правовые акты областных органов исполнительной власти в случае их противоречия Конституции РФ и Уставу Омской области, федераль-

ному и областному законодательству;

- утверждает состав коллегии администрации Омской области, а также составы коллегий областных органов исполнительной власти;
- формирует и возглавляет Совет Безопасности Омской области и т.д.

Глава Администрации (Губернатор) Омской области представляет на согласование Законодательного Собрания Омской области кандидатуры на должности руководителей органов управления государственным имуществом, юстиции, охраны природы, а также участвует в решении кадровых вопросов при назначении руководителей федеральных предприятий, учреждений, организаций, расположенных на территории Омской области. Глава Администрации (Губернатор) представляет Законодательному Собранию Омской области на утверждение руководителя Управления внутренних дел по Омской области.

Органы государственной власти Омской области в соответствии с федеральным и областным законом осуществляют поддержку и стимулируют предпринимательство в социально-значимых сферах деятельности путем закрепления соответствующих приоритетов в областной финансовой, бюджетной и налоговой политике и предоставления режима преимуществ для предприятий, осуществляющих деятельность по производству товаров, работ и услуг в Омской области. В области защищаются интересы потребителей и поддерживается общественная деятельность по защите их прав.

В экономической сфере органы государственной власти Омской области выполняют две основные функции:

- принимают долгосрочные и краткосрочные программы экономического развития области на основе государственного прогнозирования;
- создают условия для внутригосударственного и международного сотрудничества в экономической сфере, включения Омской области в единое российское и мировое экономическое пространство.

Омская область самостоятельно определяет структуру областных органов государственной власти по управлению объектами государственной собственности. Вопросы владения, пользования, распоряжения объектами, относящимися к государственной собственности Омской области, регулируются областными правовыми актами в соответствии с федеральными законами. Разграничение природных ресурсов на территории Омской области на ресурсы федерального и областного значения производится по отдельным соглашениям.

Омская область самостоятельно устанавливает и вводит областные налоги и сборы в соответствии с федеральными и областными законами. Состав и размеры доходов, поступающих в областной бюджет в виде средств от федеральных налогов, определяются соглашением Правительства РФ и Администрации Омской области, если они прямо не установлены федеральным законом.

Территориальные подразделения федеральных органов государственного управления. Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий создают в субъектах Федерации территориальные органы. Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. Органы исполнительной власти субъектов РФ по соглашению с федеральными органами исполнительной власти также могут передавать осуществление части своих полномочий.

Президент РФ и Правительство РФ обеспечивают в соответствии с Конституцией РФ осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей терри-

тории Российской Федерации. Координирует деятельность территориальных подразделений органов государственной власти Российской Федерации со стороны федерального центра в субъектах Федерации - Полномочный представитель Президента РФ. Основными функциями Полномочного представителя Президента РФ являются:

- информирование Президента РФ о политическом, социальном и экономическом положении в субъекте Федерации;
- взаимодействие с политическими партиями, общественными и религиозными объединениями, действующими в регионе;
- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти при взаимодействии с органами государственной власти субъекта РФ, органами местного самоуправления, политическими партиями, общественными и религиозными объединениями, учреждениями, организациями, а также с гражданами;
- участие в работе региональных коллегий федеральных органов исполнительной власти, региональных органов государственной власти субъекта РФ, а также органов местного самоуправления;
- согласование кандидатур для назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в регионе и т.д.
- содействие контролю за исполнением указов и распоряжений Президента РФ, соблюдением Конституции РФ, исполнением федеральных законов, а также за реализацией федеральных программ, использованием федерального имущества и средств федерального бюджета;
- привлечение специалистов федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов к проведению проверок, анализу состояния дел в региональных учреждениях и организациях.

Полномочный представитель Президента РФ имеет право беспрепятственного доступа в государственные и муниципальные учреждения и организации, находящиеся в соответствующем регионе. Однако он не вправе вмешиваться в оперативную деятельность органов исполнительной власти субъекта РФ, а также региональных органов местного самоуправления, учреждений и организаций.

В целях непосредственной координации территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти при Полномочном представителе Президента РФ создается Региональная коллегия федеральных органов исполнительной власти, которая является совещательным органом. В состав коллегии по должности входят Полномочный представитель Президента РФ, а также руководители территориальных органов, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий. Руководители иных территориальных органов включаются в состав коллегии по согласованию с ними. Основные функции этой коллегии:

- анализ экономической, политической и социальной ситуации в субъекте РФ и представление информации полномочному представителю;
- рассмотрение экономических, социальных и иных вопросов, связанных с развитием региона и входящих в компетенцию территориальных органов;
- рассмотрение предложений органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления, а также общественных объединений и граждан по вопросам, отнесенным к компетенции Президента РФ и федеральных органов исполнительной власти.

Передача федеральными органами части своих полномочий органам исполнительной власти Омской области, в соответствии со ст. 78 Конституции РФ, может иметь место во всех случаях, если в Конституции РФ или в законе не содержится

прямого запрета на передачу соответствующих полномочий. Органы исполнительной власти Омской области могут быть наделены функциями (полномочиями, правами) территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти по соглашениям, заключенным Администрацией Омской области с Правительством РФ или уполномоченным федеральным органом исполнительной власти⁶⁰.

Договорные отношения Омской области. 19 мая 1996 года между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Омской области был заключен договор "О разграничении предметов ведения и полномочий". Договор разграничил предметы ведения и полномочия между органами государственной власти РФ и Омской области. Исходя из географических, экономических, социальных, национально-этнических и иных особенностей Омской области, к предметам совместного ведения органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти Омской области отнесены:

- разработка и утверждение федеральных программ социально-экономического развития Омской области, включая развитие агропромышленного комплекса;
- межбюджетные отношения РФ и Омской области;
- внешнеэкономическая деятельность с Республикой Казахстан;
- конверсия и функционирование предприятий оборонного комплекса, расположенных на территории Омской области, участие в реализации продукции, за исключением вооружений и военной техники;
- продовольственное и иное обеспечение воинских формирований, органов и учреждений МВД РФ, расположенных на территории Омской области;
- взаимодействие в разработке и осуществлении таможенной политики в Омской области;
- регулирование миграции на территории Омской области, перемещения привлекаемых для работ иностранных граждан, в том числе в целях защиты и регулирования рынка труда Омской области;
- сертификация и лицензирование отдельных видов деятельности на территории Омской области, в том числе иностранных фирм, коллективов и граждан;
- проведение согласованной кадровой политики при осуществлении полномочий, определенных договором.

В целях выполнения договора "О разграничении предметов ведения и полномочий" органы государственной власти Российской Федерации реализуют следующие функции:

- привлекают органы государственной власти Омской области к разработке нормативно-правовых актов по предметам, отнесенным к совместному ведению;
- обеспечивают приведение существующих нормативно-правовых актов в соответствие с договором;
- привлекают органы государственной власти Омской области к разработке федеральных целевых программ по структурной перестройке экономики Омской области, восстановлению минерально-сырьевой базы, конверсии оборонных предприятий;
- обеспечивают финансирование федеральных целевых программ на территории Омской области в объемах, установленных федеральным бюджетом;
- совместно с администрацией Омской области определяют порядок использования таможенных платежей и сборов, собираемых на территории Омской области, для

⁶⁰ Такими полномочиями в настоящее время наделен Комитет по труду и занятости, Комитет по управлению имуществом и ряд других комитетов Администрации Омской области.

поддержки экспорта и развития внешнеэкономической и таможенной инфраструктуры;

- обеспечивают экономические условия содержания мобилизационных мощностей оборонных предприятий Омской области;
- реализуют полномочия по предметам совместного ведения, в том числе через территориальные подразделения федеральных органов исполнительной власти;
- согласовывают с органами государственной власти Омской области кандидатуры руководителей федеральных предприятий, учреждений, организаций, расположенных на территории Омской области.

В целях выполнения договора "О разграничении предметов ведения и полномочий" органы государственной власти Омской области реализуют следующие функции:

- осуществляют правовое регулирование по предметам совместного ведения в соответствии с федеральными законами;
- обеспечивают приведение нормативно-правовых актов областных органов исполнительной власти в соответствие с договором;
- устанавливают в соответствии с федеральными законами условия лицензирования природопользования на территории Омской области;
- участвуют в реализации целевых федеральных программ по развитию Омской области;
- участвуют в решении кадровых вопросов при назначении руководителей федеральных предприятий, учреждений, организаций, расположенных на территории Омской области.

В случае противоречия между подзаконными федеральными правовыми актами и договором "О разграничении предметов ведения и полномочий" действует договор. В случае противоречия между правовыми актами Омской области и договором действует договор. В случае противоречия между договором и федеральными правовыми актами, устанавливающими дополнительные права, льготы и преимущества субъектам РФ, действуют федеральные правовые акты.

Органы государственной власти Омской области имеют право оспаривать в суде и вносить в Правительство РФ предложения об отмене или приостановлении действия на территории области правовых актов министерств и ведомств РФ, которые:

- регулируют вопросы, отнесенные к ведению субъекта РФ;
- не соответствуют полномочиям федеральных органов исполнительной власти в сфере совместного ведения Российской Федерации и Омской области;
- перераспределяют в одностороннем порядке предметы ведения и полномочия Омской области, установленные Конституцией РФ и договором.

Омская область вправе самостоятельно выступать участником международных и внешнеэкономических связей, если это не противоречит Конституции РФ, федеральным законам и международным договорам РФ, заключать соответствующие договоры с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также министерствами и ведомствами иностранных государств. Органы государственной власти Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством координируют международные и внешнеэкономические связи Омской области.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Охарактеризуйте принципы разделения полномочий между различными уровнями управленческой вертикали в Российской Федерации.
2. Покажите, как федеральные органы государственного управления осуществ-

ляют свои функции на территории Омской области.

3. Определите зону ответственности региональных органов государственного управления во властной вертикали на территории Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. *Административное право Российской Федерации: Учебник.* – М.: ЗЕРЦАЛО, 1997.
2. *Государственная служба: теория и организация. Курс лекций.* – Ростов-на-Дону: Феникс, 1998.
3. *Эффективность государственного управления.* / Под ред. С.А. Батчикова., С.Ю.Глазьева – М.: Консалтбанк, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. *Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации (под общ. ред. Кудрявцева Ю.В.). // Справочная правовая система "Гарант".* – М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. *Закон Омской области от 11.06.1996 г. № 059-ОЗ "О ратификации Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Омской области". // Справочная правовая система "Гарант".* – М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. *Закон Омской области от 26.07.1996 г. № 069-ОЗ "О государственной службе Омской области". // Справочная правовая система "Гарант".* – М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 2. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов - равноправных субъектов РФ. Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство.

Федеративное устройство РФ основано на государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, равноправии и самоопределении народов в РФ. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты РФ между собой равноправны.

31 марта 1992 года в Москве представителями 87 субъектов (кроме Татарстана и Чечни) Федерации был подписан **Федеративный договор** - добровольное соглашение о разграничении предметов ведения между федеральными органами власти и органами власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, национальных автономий. В Конституции РФ 1993 года текст Федеративного договора включен в качестве приложения.

Особенность Федеративного договора как составной части Конституции РФ заключается в том, что содержащиеся в нем нормы устанавливаются и изменяются по согласованию между федеральными органами власти и субъектами РФ в договорном порядке. Если до подписания этого договора Российская Федерация строилась по национально-территориальному принципу, то договором этот принцип был дополнен территориальным компонентом. То есть не только национальные республики, но и края, области и приравненные к ним города (Москва и Санкт-Петербург) приобрели статус равноправных участников федеративных отношений.

С подписанием Федеративного договора правовая структура Российской Федера-

ции приобрела четырехърусную структуру: федеральное законодательство, региональное законодательство и акты органов местного самоуправления. При этом безусловный приоритет отдается федеральному законодательству. Хотя в настоящее время республики в составе Российской Федерации обладают пока большими по сравнению с другими субъектами РФ полномочиями.

Законотворчество в Российской Федерации. Под законодательством понимается деятельность высших органов государственной власти по изданию законов, регулирующих общественные отношения и иные сферы жизни общества (гражданское законодательство, налоговое законодательство и т.д.). Соответственно органы государственной власти, в чьи функции входит осуществление законодательной деятельности, называются законодательными органами государственной власти.

Конституция (Основной закон) Российской Федерации

Статья 10

Государственная власть в РФ осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

При этом в юридическом смысле закон – это нормативный акт, принятый представительным (законодательным) органом государственной власти, либо непосредственным волеизъявлением народа (через референдум), регулирующий наиболее важные общественные отношения. Законы представляют основу правовой системы любого государства и обладают высшей юридической силой (после Конституции) по отношению к другим нормативным актам.

Закон может отменить любой другой нормативный акт, но сам закон не может отменить никто, кроме принявшего его или вышестоящего законодательного органа. Конституционный Суд может признать закон не соответствующим Конституции РФ, в таком случае закон утрачивает силу и не подлежит применению. Принятие закона влечет за собой отмену или внесение изменений во все нормативные акты, которые регулировали до этого те или иные отношения. Действующими будут считаться новые нормы, а не те, что действовали ранее. Все нормативные акты должны издаваться на основе законов и соответствовать их содержанию, поэтому они и называются подзаконными.

Для принятия законов существует определенная процедура: законодательная инициатива, обсуждение, принятие, опубликование, введение в действие. Законы подразделяются на два вида – конституционные и обычные. В России, как в федеративном государстве, законы к тому же делятся на федеральные и законы субъектов Федерации (региональные). Процедура принятия законов различается в зависимости от их вида и статуса.

Основным законом на территории Российской Федерации является Конституция РФ, которая определяет основные принципы государственного устройства в Российской Федерации. Конституция РФ имеет приоритетное значение в сравнении с другими законами. Это означает, что при возникновении разночтений в законодательстве действует Конституция РФ и все другие законы основаны на ее положениях.

Конституция (Основной закон) Российской Федерации

Статья 15

1. Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории РФ. Законы и иные правовые акты, принимаемые в РФ, не должны противоречить Конституции РФ.

2. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы.

3. Законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не при-

меняются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

4. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

В широком смысле в понятие "законодательство" включаются указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и региональных органов исполнительной власти. Однако все они должны соответствовать Конституции РФ и законам, принятым соответствующим представительным (законодательным) органом. В противном случае эти правовые акты действуют лишь в той части, в которой они не противоречат нормам действующего законодательства.

Федеральное Собрание является представительным и законодательным органом Российской Федерации. Федеральное Собрание состоит из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы.

Основная задача **Совета Федерации** – обеспечение представительства и интересов субъектов РФ в федеральном парламенте. В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ - по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. Таким образом, Советом Федерации обеспечивается выработка решений, наиболее полно учитывающих интересы субъектов Федерации. К ведению Совета Федерации относятся:

- утверждение изменения границ между субъектами РФ;
- утверждение указа Президента РФ о введении военного положения;
- утверждение указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения;
- решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории РФ;
- назначение выборов Президента РФ;
- отрешение Президента РФ от должности;
- назначение на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

Совет Федерации принимает постановления по вопросам, отнесенным к его ведению Конституцией РФ. Постановления Совета Федерации принимаются большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией РФ.

В соответствии с Конституцией РФ Совет Федерации образует комитеты и комиссии по отдельным направлениям государственного управления из числа депутатов палаты. Комитеты Совета Федерации являются постоянно действующими органами палаты. Все члены Совета Федерации входят в состав комитетов. Депутаты вправе также создавать комиссии, деятельность которых ограничивается определенным сроком или конкретными задачами.

В Совете Федерации действуют следующие комитеты: по делам Федерации; Федеративному договору и региональной политике; по конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам; по аграрной политике; по вопросам экономической реформы, собственности и имущественным отношениям; по бюджету, фи-

нансовому, валютному и кредитному регулированию, денежной эмиссии, валютной политике, и таможенному регулированию; по международным делам; по делам СНГ; по вопросам безопасности и обороны; по вопросам науки, культуры и образования; по социальной политике; по делам Севера и малочисленных народов.

Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам: федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии; ратификации и денонсации международных договоров РФ; статуса и защиты государственной границы РФ; войны и мира.

Государственная Дума – нижняя палата Федерального Собрания, представительный и законодательный орган Российской Федерации, избираемый в составе 450 депутатов сроком на 4 года. В отличие от верхней палаты Федерального Собрания, Государственная Дума призвана представлять интересы всего населения Российской Федерации в целом. Ее депутаты, избираемые непосредственно по 450 избирательным округам, работают на постоянной профессиональной основе. К ведению Государственной Думы относятся:

- дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ;
- решение вопроса о доверии Правительству РФ;
- назначение и освобождение Председателя Центрального банка РФ;
- назначение и освобождение Председателя Счетной палаты и 50% ее аудиторов;
- назначение и освобождение Уполномоченного по правам человека;
- объявление амнистии;
- выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности.

Согласно ст. 76 Конституции РФ Государственная Дума по предметам исключительного ведения Российской Федерации принимает федеральные конституционные законы и законы, обязательные для выполнения на всей территории Российской Федерации. По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов Государственная Дума принимает федеральные законы, в соответствии с которыми субъекты Федерации вправе принимать свои законы и другие нормативные акты. Постановления Государственной Думы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией РФ.

Конституция (Основной закон) Российской Федерации
Статья 104

1. Право законодательной инициативы принадлежит Президенту РФ, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов РФ. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду РФ, Верховному Суду РФ и Высшему Арбитражному Суду РФ по вопросам их ведения.

2. Законопроекты вносятся в Государственную Думу.

3. Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ.

Федеральные законы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иное не предусмотрено Конституцией РФ. Принятые Государственной Думой федеральные законы в течение 5 дней передаются на рассмотрение Совета Федерации. Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более 50% членов этой палаты либо если в течение 14 дней он не был рассмотрен Советом Федерации.

В случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой. В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее $\frac{2}{3}$ депутатов Государственной Думы.

Законодательство субъектов Российской Федерации включает в себя нормативно-правовые акты, принятые представительным (законодательным) органом государственной власти субъекта Федерации по предметам ведения субъектов РФ и по предметам совместного ведения Федерации и ее субъекта, либо непосредственно населением, проживающим на его территории, путем референдума.

Субъекты РФ могут принимать законы, как по предметам своего ведения, так и по предметам совместного ведения с Российской Федерацией. Законы субъектов РФ не должны противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Здесь существует одна конституционная особенность: в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта РФ, изданным по предметам ведения субъекта Федерации, действует нормативный правовой акт субъекта Федерации (ч.6 ст.76 Конституции РФ). Это положение призвано закрепить полномочия субъектов Федерации в рамках определенной Конституцией РФ компетенции. Иначе говоря, на своей территории в рамках своих предметов ведения субъекты Федерации самостоятельно осуществляют законотворческую деятельность и федеральный центр не правомочен влиять на эти процессы.

Закон субъекта Федерации действует только на его территории. Применяются лишь те законы, которые официально опубликованы⁶¹. Законы субъектов РФ делятся на учредительные (уставные) и обычные. Уставные законы разрабатываются самими субъектами РФ. На федеральном уровне законы субъектов РФ не могут быть отменены или приостановлены. Однако могут оспариваться в Конституционном Суде РФ.

Система законодательства Омской области включает в себя:

- Устав (Основной закон) Омской области;
- законы Омской области (областные законы);
- постановления Законодательного Собрания Омской области;
- постановления Главы администрации (Губернатора) Омской области;
- приказы нормативного характера органов исполнительной власти Омской области.

Устав Омской области является основным законом Омской области. Вне пределов ведения РФ, совместного ведения РФ и субъектов РФ Устав Омской области имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Омской области. Законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые в Омской области, не могут противоречить ее Уставу. Омская область в соответствии с Конституцией РФ и своим Уставом обеспечивает реализацию:

- предметов совместного ведения Российской Федерации и Омской области;
- предметов ведения Омской области;
- предметов ведения Омской области, формируемых на основе договоров о делегировании полномочий между Российской Федерацией и Омской областью, Омской областью и другими субъектами РФ.

⁶¹ Это требование Конституции РФ распространяется на законы всех уровней: от федеральных до региональных.

Законодательное Собрание Омской области является представительным (законодательным) органом государственной власти Омской области РФ, осуществляя правовое регулирование:

- законодательной деятельности Омской области как субъекта РФ;
- образования органов государственной власти Омской области;
- реализация прав, свобод и законных интересов человека и гражданина на территории Омской области;
- социально-экономических, культурных, административных, административно-политических начал региональной политики.

Деятельность Законодательного Собрания основывается на Конституции РФ, федеральном законодательстве, Уставе Омской области и ином областном законодательстве. Законодательное Собрание принимает законы, постановления и иные акты по предметам областного ведения, а также по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. Принимаемые Законодательным Собранием законы, постановления и иные нормативные акты подлежат опубликованию в "Ведомостях Законодательного Собрания Омской области", "Сборнике нормативных актов Омской области" и в газете "Омский вестник".

Законодательное Собрание в соответствии с Конституцией РФ осуществляет законодательную власть самостоятельно в пределах своей компетенции. Законодательное Собрание формирует в соответствии с Уставом Омской области правовые основы деятельности Администрации Омской области. При принятии законов, постановлений и иных актов Законодательное Собрание взаимодействует с Администрацией Омской области.

Администрация Омской области содействует Законодательному Собранию в формировании правовой системы области. Глава Администрации (Губернатор) Омской области определяет количество и назначает своих представителей в Законодательном Собрании, которые представляют Главу администрации по вопросам его ведения, участвуют в заседаниях Законодательного Собрания, его комитетов и комиссий с правом совещательного голоса.

Право законодательной инициативы принадлежит Главе администрации области, комитетам Законодательного Собрания, депутатам Законодательного Собрания, органам местного самоуправления городов и районов области. Право законодательной инициативы принадлежит также областному суду, арбитражному суду, прокурору области по вопросам их ведения. Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске областных займов, об изменении финансовых обязательств области, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет областного бюджета, могут быть внесены в Законодательное Собрание только при наличии заключения Администрации Омской области.

Законодательное Собрание избирается населением Омской области на основе всеобщего прямого равного избирательного права при тайном голосовании. Законодательное Собрание состоит из 30 депутатов. Количество депутатов, работающих на штатной оплачиваемой основе, устанавливается Законодательным Собранием. Законодательное Собрание является юридическим лицом, имеет обособленное имущество, собственные источники финансирования из бюджета, расчетный, валютный и иные счета в банках, гербовую печать, штампы, бланки и другие реквизиты с государственной символикой Омской области.

Законодательное Собрание Омской области в соответствии с федеральным законодательством осуществляет правовое регулирование:

- административных, административно-процессуальных отношений;

- статуса чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий;
- вопросов законности, общественной безопасности, борьбы с преступностью, охраны правопорядка;
- вопросов административно-территориального устройства Омской области и изменения ее границ;
- других вопросов, отнесенных федеральным законодательством к ведению субъекта РФ.

Законодательное Собрание по представлению Главы Администрации (Губернатора) Омской области дает согласие на назначение руководителей органов управления государственным имуществом, юстиции, охраны природы, а также участвует в решении кадровых вопросов при назначении руководителей федеральных предприятий, учреждений, организаций, расположенных на территории Омской области. Законодательное Собрание утверждает руководителя органа внутренних дел Омской области.

По представлению Генерального прокурора РФ Законодательное Собрание дает согласие на назначение прокурора области. Кроме того, Законодательное Собрание обеспечивает правовое регулирование деятельности органов адвокатуры и нотариата, действующих на территории Омской области.

Законы, постановления и иные акты, применяемые Законодательным Собранием, могут быть обжалованы в судебном порядке гражданами, общественными объединениями, предприятиями, учреждениями и организациями, органами местного самоуправления, органами государственной власти в областной или арбитражный суд. Имущественные споры с участием Законодательного Собрания разрешаются высшим арбитражным судом РФ, за исключением имущественных споров Собрания с органами местного самоуправления, которые рассматриваются арбитражным судом области.

Структура Законодательного Собрания определяется им самостоятельно, исходя из объема бюджетных ассигнований на его содержание. Штаты устанавливаются в пределах фонда заработной платы с соблюдением схемы должностных окладов. Полномочия Законодательного Собрания Омской области:

- принятие и изменение Устава и других законов Омской области, осуществление контроля за их исполнением;
- образование органов государственной власти Омской области и утверждение объема их финансирования;
- ратификация и денонсация договоров о разграничении предметов ведения РФ и Омской области, о сотрудничестве Омской области с субъектами РФ, а также соглашений об участии Омской области в ассоциациях; одобрение поправок к Конституции РФ;
- организационно-правовое обеспечение деятельности местного самоуправления в соответствии с федеральным законом;
- регулирование вопросов административно-территориального устройства Омской области;
- определение объектов областной собственности и порядка управления ими, а также порядка управления объектами федеральной собственности, переданными в распоряжение Омской области;
- определение порядка пользования и распоряжения землей, водами, лесами, недрами и другими природными ресурсами на территории Омской области;
- регламентация бюджетно-финансовой системы, утверждение областного бюджета, изменений и дополнений, отчета и контроля за его исполнением;

- установление областных налогов, сборов, штрафов, пошлин и порядка их взимания, определение льгот и преимуществ по налоговым и неналоговым платежам в областной бюджет;
- принятие законодательства: административного, административно-процессуального, трудового, семейного, жилищного, земельного, водного, лесного, о недрах, об охране окружающей среды, а также иного законодательства в соответствии с Конституцией РФ, настоящим Уставом, договорами между органами государственной власти РФ и Омской области;
- утверждение областных программ в сфере государственного, экономического, социального, экологического, культурного развития;
- назначение выборов Главы администрации (Губернатора) Омской области, депутатов Законодательного Собрания и органов местного самоуправления;
- избрание и освобождение членов Контрольно-счетной Палаты Омской области;
- установление порядка предоставления земельных участков под объекты, имеющие федеральное и межрегиональное значение, для строительства и расширения предприятий, находящихся в собственности Омской области;
- установление порядка осуществления международных и внешнеэкономических связей области, порядка выполнения областными органами власти международных договоров.

Законы и постановления Законодательного Собрания считаются принятыми, если за них проголосовало более половины от общего числа депутатов. Закон о внесении поправок в Устав Омской области, повторное голосование по возвращенному Главой администрации законопроекту в прежней редакции, постановление Законодательного Собрания считаются принятыми, если за них проголосовало две трети от общего числа депутатов.

Правовой акт нормативного характера, принятый Законодательным Собранием, направляется в течение 5 дней Главе администрации области для подписи и опубликования. Глава администрации области в течение семи дней подписывает правовой акт нормативного характера и в течение 5 дней публикует его в средствах массовой информации. Если глава администрации в установленные сроки отклоняет правовой акт нормативного характера и возвращает Законодательному Собранию с замечаниями, он вновь рассматривается Законодательным Собранием.

Если при повторном рассмотрении за правовой акт нормативного характера проголосовало 2/3 от общего числа депутатов Законодательного Собрания, Глава Администрации (Губернатор) Омской области в течение 3 дней подписывает и публикует его. Если в течение 7 дней правовой акт нормативного характера не был подписан главой администрации области, и Законодательное Собрание не уведомлено о подготовке возражений и поправок к нему, он считается принятым.

Работу Законодательного Собрания организует его Председатель, который:

- созывает заседания Законодательного Собрания, доводит до сведения депутатов и населения время и место их проведения, а также проект повестки дня;
- подписывает постановления, протоколы заседаний и документы Законодательного Собрания нормативного характера;
- осуществляет общее руководство аппаратом Законодательного Собрания, назначает и освобождает от должности руководителей его структурных подразделений;
- налагает в соответствии с законодательством РФ о труде дисциплинарные взыскания на работников аппарата Законодательного Собрания;
- оказывает содействие депутатам Законодательного Собрания в осуществлении полномочий, организует обеспечение необходимой информацией;

- во исполнение решений дает поручения комитетам и комиссиям Законодательного Собрания и обеспечивает их взаимодействие;
- обеспечивает проведение областных референдумов, обсуждение проектов законодательных и нормативных актов, а вопросов областного и государственного значения;
- открывает и закрывает расчетные текущие счета Законодательного Собрания в банках и является распорядителем по этим счетам;
- является распорядителем кредитов по расходам, предусмотренным областным бюджетом на подготовку заседаний, работу комитетов, комиссий и депутатов, содержание аппарата, а также по другим расходам, связанным с деятельностью Законодательного Собрания;
- от имени Законодательного Собрания подписывает иски, направляемые в суд или арбитражный суд.

Законы, постановления и иные акты, принятые Законодательным Собранием обязательны для исполнения всеми находящимися на территории Омской области органами государственной власти, местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами.

В случае нарушения областного законодательства, повлекшем за собой материальный ущерб Законодательное Собрание вправе предъявить иск о его возмещении в суд. Невыполнение актов Законодательного Собрания, а также непредставление запрашиваемой информации, влечет административную ответственность должностных лиц и граждан в виде штрафа в размере от 2 до 20 величин минимальной заработной платы, налагаемого в судебном порядке.

Законодательное Собрание несет ответственность за принимаемые им акты, а также за решения его должностных лиц. Ущерб, причиненный предприятиям, учреждениям, организациям, общественным объединениям и гражданам в результате принятия Законодательным Собранием решений и актов, противоречащих Конституции РФ и федеральным законам, а также совершение правонарушений, возмещается в полном объеме на основании решения суда или арбитражного суда за счет собственных средств Законодательного Собрания.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Охарактеризуйте основные принципы законотворческой деятельности в Российской Федерации.
2. Прокомментируйте, как распределяются полномочия в сфере законотворческой деятельности между Российской Федерацией и Омской областью.
3. Выделите полномочия Законодательного Собрания в сфере социально-экономического развития Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. *Административное право Российской Федерации: Учебник.* – М.: ЗЕРЦАЛО, 1997.
2. *Муниципальный менеджмент: Учеб. пособие для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой.* – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1997.
3. *Федерализм: Энциклопедический словарь.* – М.: ИНФРА-М, 1997.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации (под ред. Окунькова Л.А.). // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Указ Президента РФ от 22.10.1993 г. № 1723 "Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Закон Омской области от 15.07.1994 г. № 002-ОЗ "О Законодательном Собрании Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 3. СУДЕБНАЯ СИСТЕМА

Судебная власть в Российской Федерации осуществляется только судами в лице судей и привлекаемых к осуществлению правосудия присяжных, народных и арбитражных заседателей. Никакие другие органы и лица не вправе принимать на себя осуществление правосудия. Судебная власть самостоятельна и действует независимо от законодательной и исполнительной властей посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Судьи, присяжные, народные и арбитражные заседатели, участвующие в осуществлении правосудия, независимы и подчиняются только Конституции РФ и закону. Гарантии их независимости устанавливаются Конституцией РФ и федеральным законом. Единство судебной системы обеспечивается путем:

- установления судебной системы Конституцией РФ и федеральным конституционным законодательством;
- соблюдения всеми федеральными судами и мировыми судьями установленных федеральными законами правил судопроизводства;
- применения всеми судами Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации, а также конституций (уставов) и других законов субъектов РФ;
- признания обязательности исполнения на всей территории Российской Федерации судебных постановлений, вступивших в законную силу;
- законодательного закрепления единства статуса судей;
- финансирования федеральных судов и мировых судей из федерального бюджета.

Правосудие в Российской Федерации осуществляется судами, учрежденными в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом. Создание чрезвычайных судов и судов, не предусмотренных федеральным конституционным законодательством, не допускается. В Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов РФ, составляющие судебную систему Российской Федерации. К федеральным судам относятся:

- Конституционный Суд РФ;
- Верховный Суд РФ, суды субъектов РФ, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции;
- Высший Арбитражный Суд РФ, арбитражные суды округов, арбитражные суды субъектов РФ, составляющие систему федеральных арбитражных судов.

К судам субъектов РФ относятся:

- конституционные (уставные) суды субъектов РФ,

- мировые суды, являющиеся судами общей юрисдикции субъектов РФ.

В Российской Федерации не могут издаваться законы и иные нормативные правовые акты, отменяющие или умаляющие самостоятельность судов, независимость судей. Лица, виновные в оказании незаконного воздействия на судей, присяжных, народных и арбитражных заседателей, а также в ином вмешательстве в деятельность суда, несут ответственность, предусмотренную федеральным законом. Присвоение властных полномочий суда наказывается в соответствии с уголовным законодательством.

Вступившие в законную силу постановления федеральных судов, мировых судей и судов субъектов РФ, а также их законные распоряжения, требования, поручения, вызовы и другие обращения являются обязательными для всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных, физических и юридических лиц и подлежат исполнению на всей территории Российской Федерации.

Суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа, а равно должностного лица Конституции РФ, федеральному конституционному закону, федеральному закону, общепризнанным принципам и нормам международного права, международному договору Российской Федерации, конституции (уставу) субъекта РФ, закону субъекта РФ, принимает решение в соответствии с правовыми положениями, имеющими наибольшую юридическую силу.

Неисполнение постановления суда, а равно иное проявление неуважения к суду влекут ответственность, предусмотренную федеральным законом. Обязательность на территории Российской Федерации постановлений судов иностранных государств, международных судов и арбитражей определяется международными договорами Российской Федерации.

Все равны перед законом и судом. Суды не отдают предпочтения каким-либо органам, лицам, участвующим в процессе сторонам по признакам их государственной, социальной, половой, расовой, национальной, языковой или политической принадлежности либо в зависимости от их происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, места рождения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а равно и по другим не предусмотренным федеральным законом основаниям.

Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, созданные в соответствии с Конституцией РФ, могут быть упразднены только путем внесения поправок в Конституцию РФ. Другие федеральные суды создаются и упраздняются только федеральным законом. Должности мировых судей и конституционные (уставные) суды субъектов РФ создаются и упраздняются законами субъектов РФ. Никакой суд не может быть упразднен, если отнесенные к его ведению вопросы осуществления правосудия не были одновременно переданы в юрисдикцию другого суда.

Все судьи в Российской Федерации обладают единым статусом и различаются между собой только полномочиями и компетенцией. Председатель Верховного Суда РФ, Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ назначаются на должность Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ, основанному на заключении квалификационных коллегий судей этих судов. По их представлению Президентом РФ назначаются судьи нижестоящих судов.

Конституционный Суд РФ является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Его полномочия, порядок образования и дея-

тельности устанавливаются федеральным конституционным законом. Конституционный Суд РФ состоит из 19 судей.

Конституционный Суд РФ по запросам Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, 20% членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ разрешает дела о положениях соответствия Конституции РФ:

- федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ;
- конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ;
- договоров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ;
- не вступивших в силу международных договоров РФ.

Конституционный Суд РФ разрешает споры о компетенции:

- между федеральными органами государственной власти;
- между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ;
- между высшими государственными органами субъектов РФ.

Кроме того, Конституционный Суд РФ по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом. Конституционный Суд РФ по запросам Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, органов законодательной власти субъектов РФ дает толкование Конституции РФ. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу, а не соответствующие Конституции РФ международные договоры РФ не подлежат введению в действие и применению.

Верховный Суд РФ является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции. Верховный Суд РФ осуществляет судебный надзор за деятельностью судов общей юрисдикции, включая военные и специализированные федеральные суды и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Он является вышестоящей судебной инстанцией по отношению к верховным судам республик, краевым (областным) судам, судам городов федерального значения и военным судам.

Верховный Суд РФ рассматривает дела в качестве суда второй инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, также и в качестве суда первой инстанции. Полномочия, порядок образования и деятельности Верховного Суда РФ устанавливаются федеральным конституционным законом.

Верховный суд субъекта РФ в пределах своей компетенции рассматривают дела в качестве суда первой и второй инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам. Конституционный, Верховный и Высший Арбитражный суды являются вышестоящими судебными инстанциями по отношению к районным судам, действующим на территории соответствующего субъектов Российской Федерации.

Районный суд в пределах своей компетенции рассматривает дела в качестве суда

первой и второй инстанции и осуществляет другие полномочия, предусмотренные федеральным конституционным законом. Районный суд является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к мировым судьям на территории соответствующего судебного района. Полномочия, порядок образования и деятельности районного суда устанавливаются федеральным конституционным законом.

Военные суды создаются по территориальному принципу по месту дислокации войск и флотов и осуществляют судебную власть в войсках, органах и формированиях, где федеральным законом предусмотрена военная служба. Военные суды в пределах своей компетенции рассматривают дела в качестве суда первой и второй инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам. Полномочия, порядок образования и деятельности военных судов устанавливаются федеральным конституционным законом.

Высший Арбитражный Суд РФ является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, осуществляет судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Высший Арбитражный Суд РФ является вышестоящей судебной инстанцией по отношению к федеральным арбитражным судам округов и арбитражным судам субъектов РФ. В соответствии с федеральным законом Высший Арбитражный Суд РФ рассматривает дела в качестве суда первой инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам. Полномочия, порядок образования и деятельности Высшего Арбитражного Суда РФ устанавливаются федеральным конституционным законом.

Федеральный арбитражный суд округа в пределах своей компетенции рассматривает дела в качестве суда кассационной инстанции, а также по вновь открывшимся обстоятельствам. Федеральный арбитражный суд округа является вышестоящей судебной инстанцией по отношению к действующим на территории соответствующего судебного округа арбитражным судам субъектов РФ. Полномочия, порядок образования и деятельности федерального арбитражного суда округа устанавливаются федеральным конституционным законом.

Арбитражный суд субъекта РФ в пределах своей компетенции рассматривает дела в качестве суда первой и апелляционной инстанции, а также по вновь открывшимся обстоятельствам. Полномочия, порядок образования и деятельности арбитражного суда субъекта РФ устанавливаются федеральным конституционным законом.

Специализированные федеральные суды по рассмотрению гражданских и административных дел учреждаются путем внесения изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации". Полномочия, порядок образования и деятельности специализированных федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом.

Конституционный (уставный) суд субъекта РФ может создаваться субъектом РФ для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления субъекта РФ конституции (уставу) субъекта РФ, а также для толкования конституции (устава) субъекта РФ. Финансирование конституционного (уставного) суда субъекта РФ производится за счет средств бюджета соответствующего субъекта РФ.

Конституционный (уставный) суд субъекта РФ рассматривает отнесенные к его компетенции вопросы в порядке, установленном законом субъекта РФ. Решение конституционного (уставного) суда субъекта РФ, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом.

Мировой судья в пределах своей компетенции рассматривает гражданские, административные и уголовные дела в качестве суда первой инстанции. Полномочия и порядок деятельности мирового судьи устанавливаются федеральным законом и законом субъекта РФ.

Органы судейского сообщества. Для выражения интересов судей как носителей судебной власти формируются в установленном федеральным законом порядке органы судейского сообщества. Высшим органом судейского сообщества является Всероссийский съезд судей, который формирует Совет судей РФ и Высшую квалификационную коллегию судей РФ. Компетенция и порядок образования органов судейского сообщества устанавливаются федеральным законом.

Финансирование судов производится на основе утвержденных федеральным законом нормативов и указывается отдельными строками в федеральном бюджете. Правительство РФ разрабатывает проект федерального бюджета в части финансирования судов во взаимодействии с их председателями. При наличии разногласий Правительство РФ прилагает к проекту федерального бюджета предложения соответствующих судов, Судебного департамента при Верховном Суде РФ и Совета судей РФ вместе со своим заключением.

Размер бюджетных средств, выделенных на финансирование судов в текущем финансовом году или подлежащих выделению на очередной финансовый год, может быть уменьшен лишь с согласия Всероссийского съезда судей или Совета судей РФ. Расходы на финансирование мероприятий, связанных с реформированием судебной системы, также предусматриваются отдельной строкой в федеральном бюджете.

Судебная власть в Омской области осуществляется Омским областным судом, районными судами, арбитражным судом Омской области, другими судами, создаваемыми в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законодательством. Законодательное Собрание Омской области согласовывает кандидатуры судей федеральных судов общей юрисдикции в Омской области и Арбитражного суда Омской области в соответствии с Конституцией РФ, Уставом Омской области и федеральным законодательством.

На территории Омской области действуют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ и Омской области. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные областным законодательством, то применяются правила международного договора.

Органы юстиции. Юстиция как отрасль управления выполняет важные задачи по укреплению законности, организации защиты прав и законных интересов граждан, предприятий, организаций, учреждений, общественных объединений. Систему органов управления юстицией составляют: Министерство юстиции РФ, министерства юстиции республик, управления юстиции краев, областей, автономных областей и округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст России), являясь федеральным органом исполнительной власти, в соответствии с Положением о нем от 4 ноября 1993 года обеспечивает реализацию государственной политики в сфере юстиции. Минюст России осуществляет правовое обеспечение правотворческой деятельности Президента и Правительства Российской Федерации. На него возложена координация нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти, регистрация принимаемых ими нормативных актов.

В процессе своей деятельности Минюст России осуществляет организационно-правовое обеспечение судебной реформы; регистрирует уставы общероссийских общественных объединений, религиозных объединений и ведет государственный ре-

есть этих объединений; осуществляет систематизацию российского законодательства и ведет банк нормативных актов Российской Федерации; руководит судебно-экспертными учреждениями, государственными нотариальными конторами и т.п.

Нормативные акты, в том числе инструкции и разъяснения Минюста России по вопросам организационного обеспечения деятельности государственного нотариата, органов записи гражданского состояния, организации судебных экспертиз, ведения судебной статистики, а также по другим вопросам их компетенции, являются обязательными для нотариальных учреждений, органов исполнительной власти и для других адресатов, на которые они распространяются.

Постановлением Правительства РФ от 3 июня 1995 года "О дополнительных функциях Министерства юстиции Российской Федерации" на Минюст России возложено проведение юридической экспертизы правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов РФ. Этим постановлением предписывается главам органов исполнительной власти субъектов РФ направлять в Минюст России копии правовых актов в 10-дневный срок после их принятия. Если Минюст России признает несоответствие правового акта Конституции РФ или федеральному закону, то оно направляет мотивированное заключение в тот орган государственной власти субъекта РФ, который принял акт, а также в соответствующие федеральные органы государственной власти.

Задачи и функции органов юстиции субъектов Федерации в основном аналогичны задачам и функциям Минюста России. Однако сфера их деятельности ограничена территорией, на которой они действуют и вопросами, которые отнесены к их ведению. Так, например, Управление юстиции Администрации Омской области осуществляет регистрацию общественных и религиозных организаций; согласовывает место нахождения юридических консульятий; организует работу государственных нотариальных контор, проверяют их деятельность и т.п.

Постановлением Правительства РФ от 7 октября 1996 года утверждена Концепция реформирования органов и учреждений юстиции Российской Федерации, которая направлена на усиление их роли и ответственности в реализации правовой политики Российской Федерации. По отдельным позициям данная концепция уже начала претворяться в жизнь. Так, например, Законом РФ от 21 июля 1997 года "О судебных приставах" на Минюст России возложено организационное и методическое руководство деятельностью службы судебных приставов.

Прокуратура РФ составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. В сфере государственного управления и местного самоуправления она осуществляет надзор за исполнением федеральных законов, законов субъектов РФ и уставов муниципальных образований. Так, постановление судьи по соответствующим делам может быть отменено или изменено по протесту прокурора судьей, а также независимо от наличия протеста прокурора, председателем вышестоящего суда. Представление должно быть рассмотрено соответствующим органом не позднее 15 дней со дня его получения.

Генеральный прокурор РФ назначается и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента РФ. Прокуроры субъектов РФ назначаются Генеральным прокурором РФ по согласованию с ее субъектами. Прокуроры нижестоящего уровня назначаются Генеральным прокурором РФ. Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры РФ определяются федеральным законом "О прокуратуре РФ".

Генеральный прокурор РФ и подчиненный ему прокурор Омской области осуществляют надзор за законностью актов, принимаемых Законодательным Собранием

Омской области. Законы, постановления и иные акты Законодательного Собрания, противоречащие Конституции РФ, федеральному и областному законодательству, подлежат опротестованию прокурором Омской области. Протест прокурора вносится в Законодательное Собрание Омской области и подлежит рассмотрению в течение 10 дней.

Прокуратура Омской области входит в единую централизованную систему прокуратуры РФ с подчинением прокурора Омской области Генеральному прокурору РФ. Полномочия, организация, порядок деятельности прокуратуры определяются федеральным законодательством. Прокурор Омской области назначается Генеральным прокурором РФ по согласованию с Законодательным Собранием Омской области, Главой администрации (Губернатором) Омской области в порядке, установленном федеральным и областным законом.

Органы внутренних дел, как в Российской Федерации, так и на территории Омской области обеспечивают личную безопасность граждан и общественную безопасность, охрану собственности и общественного порядка, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, раскрытие преступлений, оказывают содействие гражданам, предприятиям, учреждениям, организациям, общественным объединениям, должностным лицам в защите их прав и свобод, установленных Конституцией РФ, Уставом Омской области, федеральным и областным законодательством.

Структура и организация деятельности органов внутренних дел определяются федеральным и областным законодательством. Руководитель органа внутренних дел Омской области назначается Министром внутренних дел РФ по согласованию с Главой администрации (Губернатором) Омской области и последующим утверждением его Законодательным Собранием Омской области.

Организация нотариальной службы. Правовые основы организации и деятельности нотариальной службы закреплены в Основах законодательства РФ о нотариате. Основные задачи нотариальной службы состоят в обеспечении защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц, охране собственности путем совершения нотариальных действий.

Нотариальная деятельность осуществляется государственными нотариальными конторами и частными нотариусами, которые вправе иметь свою нотариальную контору. Если в населенном пункте отсутствует государственная нотариальная контора или частный нотариус, то отдельные нотариальные действия совершают уполномоченные должностные лица органов исполнительной власти. За границей нотариальные действия осуществляют уполномоченные должностные лица консульских учреждений Российской Федерации.

В осуществлении функций и полномочий нотариусы независимы и руководствуются в своей деятельности только законами и нормативными актами Минюста России, изданными в пределах его компетенции, иными соответствующими актами, а также актами органов государственной власти субъектов РФ. Однако, компетенция организаций и уполномоченных лиц по совершению нотариальных действий неодинакова.

Государственным и частным нотариусам предоставлено право совершать следующие нотариальные действия:

- удостоверять сделки, факт нахождения гражданина в живых, в определенном месте, тождественность гражданина с лицом, изображенным на фотографии, время предъявления документов;
- выдавать свидетельства о праве собственности на долю в общем имуществе супругов;

- налагать и снимать запрещения отчуждения имущества;
- свидетельствовать верность копий документов и выписок из них, подлинность подписи на документах, верность перевода документов с одного языка на другой;
- передавать заявления физических и юридических лиц другим физическим и юридическим лицам;
- принимать в депозит денежные суммы и ценные бумаги, документы на хранение;
- совершать исполнительные надписи, протесты векселей, морские протесты;
- предъявлять чеки к платежу и удостоверяя неоплату чеков;
- обеспечивать доказательства.

Кроме этого, государственным нотариусам предоставлено право выдавать свидетельства о праве на наследство и принимать меры к охране наследственного имущества.

Несколько ограничена компетенция уполномоченных должностных лиц органов исполнительной власти. Они удостоверяют завещания, доверенности; свидетельствуют верность копий документов и выписок из них, подлинность подписи на документах; принимают меры к охране наследственного имущества. На эти должностные лица законодательством РФ может быть возложено совершение и других нотариальных действий. Уполномоченные должностные лица консульских учреждений Российской Федерации совершают те же нотариальные действия, что и государственные нотариусы, за исключением передачи заявлений физических и юридических лиц другим физическим и юридическим лицам; предъявления чеков к платежу и удостоверения неоплаты чеков; совершения протеста векселей.

Государственные нотариальные конторы входят в систему Минюста России, которое осуществляет руководство их деятельностью. Минюст России самостоятельно открывает и упраздняет государственные нотариальные конторы, либо поручает это министерствам юстиции республик, другим органам юстиции субъектов РФ, ведет их реестр.

Органы юстиции назначают, перемещают и увольняют государственных нотариусов, поощряют или налагают дисциплинарные взыскания, контролируют соблюдение правил нотариального делопроизводства, финансируют материально-техническое обеспечение государственных нотариальных контор. Они же разрабатывают и издают правовые акты, разъяснения по вопросам организации работы нотариальных контор, осуществляют мероприятия по повышению квалификации государственных нотариусов и т.д.

Нотариусы, занимающиеся частной практикой, не входят в систему Минюста России, а объединяются в Нотариальную палату, членство в которой является обязательным. Нотариальные палаты создаются во всех субъектах РФ. Их деятельность строится на принципах самоуправления. Высшим органом нотариальной палаты является собрание ее членов, а непосредственное руководство палатой осуществляют правление и президент.

На нотариальную палату возложены следующие основные функции и полномочия: представлять и защищать интересы частных нотариусов; контролировать соблюдение правил нотариального делопроизводства; организация стажировки и повышение квалификации нотариусов. Нотариальные палаты объединяются в **Федеральную нотариальную палату**. Ее высшим органом является собрание представителей нотариальных палат.

Основными задачами и полномочиями Федеральной нотариальной палаты являются: координация деятельности нотариальных палат; представление интересов нотариальных палат в органах государственной власти; защита социальных и профес-

сиональных прав нотариусов, занимающихся частной практикой; участие в проведении экспертиз проектов законов Российской Федерации по вопросам нотариальной деятельности; обеспечение повышения квалификации нотариусов и др.

Минюст России и органы юстиции субъектов РФ: ведут реестр контор частных нотариусов и устанавливают порядок выдачи лицензии на право нотариальной деятельности. При Минюсте России образуется апелляционная комиссия, рассматривающая жалобы на решения квалификационных комиссий при органах юстиции. Органы юстиции совместно с нотариальными палатами контролируют соблюдение правил нотариального делопроизводства частными нотариусами.

При совершении нотариальных действий частные нотариусы руководствуются законами, а также правовыми актами, издаваемые Минюстом России по вопросам нотариальной деятельности. Так, например, частные нотариусы руководствуются Инструкцией о порядке совершения нотариальных действий государственными нотариальными конторами РФ, утвержденной Минюстом России.

С другой стороны, объединения частных нотариусов участвуют в организации нотариальной службы. Так, например, должность любого нотариуса учреждается и ликвидируется органом юстиции совместно с нотариальной палатой; их количество в нотариальном округе определяется также совместно.

Адвокатура. В соответствии с Конституцией РФ (ст. 48) каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. Эта помощь обеспечивается системой специализированных организаций, среди которых важное место занимает адвокатура. Адвокатура призвана оказывать юридическую помощь гражданам, предприятиям, учреждениям, организациям и общественным объединениям по следующим направлениям:

- дача консультаций и разъяснений по правовым вопросам;
- составление документов юридического характера (заявления, жалобы, ходатайства и др.);
- представительство в судах общей юрисдикции и арбитражных судах;
- юридическое обслуживание предприятий, учреждений, организаций на основе заключаемого договора и т.п.

Правовые основы деятельности адвокатуры закреплены в Положении об адвокатуре РСФСР, утвержденном 20 ноября 1980 года. Адвокатура является общественным объединением, формируемым на добровольной основе из числа лиц, имеющих высшее юридическое образование и занимающихся адвокатской деятельностью. Она функционирует на принципах самоуправления, самостоятельно решая внутренние вопросы своей деятельности.

Основной организационной формой и низовым звеном адвокатуры являются юридические консультации. Юридические консультации объединяются в коллегии адвокатов, которые образуются на территории конкретных административно-территориальных единиц и регистрируются в Минюсте РФ.

Высшим органом коллегии адвокатов является общее собрание членов коллегии, которое избирает президиум коллегии, ревизионную комиссию; устанавливает численный состав, штаты коллегии, заслушивает и утверждает отчеты о деятельности президиума и ревизионной комиссии коллегии; рассматривает жалобы на постановления президиума коллегии и т.д. Оперативное руководство коллегией осуществляет президиум, который организует ее деятельность.

Вместе с тем ряд вопросов деятельности адвокатуры решаются по согласованию с органами юстиции. Так, заведующие юридическими консультациями назначаются и освобождаются от должности президиумом коллегии адвокатов по согласованию с

соответствующим органом юстиции. С органами юстиции согласовываются и места нахождения юридических консультаций. В пределах своей компетенции Минюст России устанавливает порядок оказания адвокатами юридической помощи гражданам и организациям, издает отдельные инструкции и методические рекомендации по вопросам деятельности адвокатуры.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Охарактеризуйте место судебной системы в разделении полномочий между органами государственной власти в Российской Федерации.
2. Покажите, в каких случаях суды, органы юстиции, органы внутренних дел, нотариат деятельность и адвокатура оказывают влияние на региональные экономические процессы.
3. Схематично опишите структуру судебной системы в Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. *Административное право Российской Федерации: Учебник.* – М.: ЗЕРЦАЛО, 1997.
2. *Государственная служба: теория и организация. Курс лекций.* – Ростов-на-Дону: Феникс, 1998.
3. *Федерализм: Энциклопедический словарь.* – М.: ИНФРА-М, 1997.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. *Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 г. № 001-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации.* // *Справочная правовая система "Гарант".* – М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. *Федеральный конституционный закон от 21.06.1994 г. № 001-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации.* // *Справочная правовая система "Гарант".* – М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. *Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 г. № 001-ФКЗ "Об арбитражных судах в Российской Федерации.* // *Справочная правовая система "Гарант".* – М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 4. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Местное самоуправление призвано играть важную роль в региональной политике. Дополняя комплекс отношений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, реформа местного самоуправления завершает построение целостной системы власти в государстве на принципах, закрепленных Конституцией РФ. Основной задачей органов местного самоуправления при этом является обеспечение комплексного решения вопросов обслуживания населения и достижение тем самым политической и социальной стабильности в регионе посредством взаимосогласованных действий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Определение компетенции местного самоуправления основывается на принципе дополнительности, предусматривающем возложение субъектом РФ и Российской Федерацией на органы местного самоуправления такого количества полномочий, которое они в состоянии выполнить. При этом только действительно самостоятельные, независимые в организационном, финансовом, правовом отношении органы местного самоуправления способны успешно осуществлять региональную политику, учитывая потребности населения.

Местное самоуправление на территории Омской области - признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятель-

ность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения. Органы государственной власти Омской области создают необходимые правовые, организационные, материально-технические условия для развития местного самоуправления и оказывают содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти Омской области.

Правовую основу местного самоуправления на территории Омской области составляют:

- Конституция Российской Федерации;
- Устав (Основной закон) Омской области;
- федеральные и областные законы;
- уставы муниципальных образований.

Местное самоуправление осуществляется в границах муниципальных образований: районов, сельских округов (сельсоветов), поселений (городов, поселков, сельских населенных пунктов), а также территорий в поселениях, которые:

- самостоятельно реализуют право на местное самоуправление;
- имеют установленные территориальные границы;
- могут делиться на иные территории в соответствии с законодательством.

Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В ведении муниципальных образований находятся вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, осуществление которых передано органам местного самоуправления в соответствии с федеральным и областным законом:

- муниципальные финансы;
- местные налоги и сборы;
- муниципальная собственность;
- комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;
- жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство территории, планировка и застройка населенных пунктов;
- транспортные перевозки местного значения, муниципальные дороги;
- муниципальное энерго-, газо-, тепло- и водоснабжение;
- торговое, бытовое обслуживание населения и защита прав потребителей;
- муниципальное дошкольное, школьное, дополнительное и профессиональное образование;
- муниципальное здравоохранение, санитарное благополучие населения;
- развитие физической культуры и спорта;
- социальная поддержка населения;
- природопользование, охрана окружающей природной среды;
- сохранение, развитие местных исторических и культурных традиций;
- охрана общественного порядка;
- иные вопросы, не отнесенные к ведению других органов местного самоуправления и органов государственной власти.

Предметы ведения муниципальных образований определяются законодательством Омской области, а предметы ведения внутригородских муниципальных образований - уставом г. Омска. Подотчетность и подконтрольность одного муниципального образования другому допускается в случаях и порядке, предусмотренных областным законодательством. В соответствии с федеральным и областным законом с передачей необходимых материальных и финансовых средств осуществляется наделение орга-

нов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. К предметам ведения местного самоуправления могут быть отнесены:

- отдельные государственные полномочия, возложенные на органы местного самоуправления законом;
- государственные полномочия, переданные органами государственной власти на договорной основе;
- полномочия, переданные другими органами местного самоуправления на договорной основе.

Органы государственной власти Омской области обязаны создавать условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие органам местного самоуправления в осуществлении их полномочий. Эти органы не вправе принимать решения и совершать действия, ограничивающие права органов местного самоуправления, установленные Конституцией РФ, федеральным и областным законом.

На органы местного самоуправления может быть возложено исполнение отдельных государственных полномочий, что в обязательном порядке предусматривает передачу органам местного самоуправления достаточных материальных и финансовых ресурсов. В случае необеспеченности государственных полномочий материальными и финансовыми ресурсами органы местного самоуправления не несут ответственность за их осуществление. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только федеральными законами и законами субъектов РФ. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Условия и порядок контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий определяются соответственно федеральными законами и законами субъектов РФ.

В случае невозможности выполнения отдельных полномочий по решению вопросов местного значения органы местного самоуправления вправе передавать их обратно в органы государственной власти Омской области вместе с имеющимися материальными и финансовыми ресурсами. Если отсутствие материальных и финансовых ресурсов является единственной причиной невыполнения отдельных полномочий по решению вопросов местного значения, органы государственной власти Омской области обязаны принять указанные полномочия без необходимого обеспечения.

Уменьшение доходов или дополнительные расходы местных бюджетов, возникшие в результате решений, принятых органами государственной власти в пределах их компетенции, должны быть компенсированы органами государственной власти. Размер компенсации определяется одновременно с принятием соответствующего решения. Решения органов государственной власти, влекущие дополнительные расходы органов местного самоуправления, реализуются органами местного самоуправления в пределах переданных им в качестве компенсации средств.

Органы государственной власти Омской области принимают меры для создания условий по обеспечению реализации органами местного самоуправления государственных социальных стандартов, которые устанавливаются не ниже уровня федеральных. Областные социальные стандарты устанавливаются Законодательным Собранием Омской области, на их основе устанавливаются нормативы бюджетной обеспеченности и иные финансовые нормативы для территорий местного самоуправления в области.

В случаях, когда областные минимальные социальные стандарты не могут быть обеспечены закрепленными за местными бюджетами доходными источниками, ор-

ганы государственной власти Омской области передают органам местного самоуправления иные доходные источники, отнесенные законодательством к доходам областного бюджета.

Органы местного самоуправления обеспечивают удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже минимальных областных социальных стандартов, выполнение которых гарантируется государством путем закрепления в доходы местных бюджетов федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ отчислений от федеральных налогов и налогов субъектов РФ.

Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно на основании федеральных, областных законов и Устава муниципального образования через представительные органы местного самоуправления, а также посредством принятия решения на референдумах, и иных аналогичных формах. Непосредственно к органам местного самоуправления относятся:

- выборные органы, образуемые в соответствии с федеральными и областными законами, уставами муниципальных образований;
- другие органы, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований.

Наличие выборных органов местного самоуправления в каждом муниципальном образовании является обязательным. К выборным органам местного самоуправления относятся представительные и исполнительные органы местного самоуправления, избираемые в соответствии с областным законом и уставом муниципального образования. Представительным органом местного самоуправления является орган, который избирается населением. Исполнительным органом местного самоуправления является местная администрация, которая подотчетна представительному органу в пределах его компетенции.

Образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления, осуществление местного самоуправления органами государственной власти и их должностными лицами запрещается.

Представительный орган местного самоуправления состоит из депутатов, избираемых на основе прямого всеобщего голосования. Основными функциями представительного органа местного самоуправления являются:

правотворчество - разработка, принятие и изменение решений по вопросам организации местного самоуправления, утверждение местного бюджета, местных налогов и сборов, программ, планов по экономическим, финансовым, социальным и иным вопросам местного значения;

контроль за исполнением принятых правовых актов, за соблюдением законов, иных нормативных актов органов государственной власти на соответствующей территории; за деятельностью исполнительных органов и должностных лиц местного самоуправления.

Представительным органом принимаются следующие акты:

- а) решения - правовые акты нормативного характера;
- б) постановления - правовые акты индивидуального характера (оформляются в виде письменного документа);
- в) резолюции, заявления, обращения - правовые акты резолютивного характера.

В виде решений издаются акты представительного органа местного самоуправления по вопросам:

- организации местного самоуправления;

- местного бюджета;
- местных налогов и сборов;
- коммунальных платежей;
- муниципальной собственности;
- контроля за использованием земель.

Правовые акты органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции, обязательны для исполнения всеми расположенными на соответствующей территории организациями, а также гражданами. Правовые акты, решения представительных органов и местной администрации, принятые в пределах их компетенции, не могут быть отменены органами государственной власти, а также другими органами местного самоуправления иначе как в судебном порядке. Невыполнение решений представительного органа и местной администрации, принятых в пределах их компетенции, влечет административную ответственность должностных лиц и граждан в виде штрафа в размере от 1 до 10 размеров минимальной месячной оплаты труда, налагаемого в судебном порядке.

Деятельность местных администраций. Порядок образования и конкретная схема организации структуры исполнительных органов местного самоуправления устанавливается в уставе муниципального образования. Местная администрация состоит из главы местной администрации и органов местной администрации - структурных подразделений. Конкретное наименование главы местной администрации, органов местной администрации закрепляется в уставе муниципального образования.

Глава местной администрации руководит деятельностью местной администрации и несет ответственность за результаты ее деятельности:

- обеспечивает выполнение на территории местного самоуправления федерального и областного законодательства, решений представительного органа, а также собственных актов;
- утверждает схему управления территорией;
- руководит деятельностью администраций, разрабатывает и утверждает ее структуру, определяет штаты, организует работу с кадрами;
- назначает на должность и освобождает от нее руководителей структурных подразделений и иных должностных лиц администрации, а также руководителей муниципальных унитарных предприятий;
- заключает договоры и соглашения с органами государственной власти и местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями;
- распоряжается средствами местного бюджета и внебюджетными фондами, открывает и закрывает счета в банковских учреждениях, является распорядителем кредитов, подписывает финансовые документы;
- вносит в представительный орган проект местного бюджета и внебюджетных фондов, представляет отчет о его исполнении и расходовании внебюджетных фондов;
- управляет муниципальной собственностью;
- руководит органами внутренних дел, пожарной охраной;
- признает жилые дома (помещения) непригодными для постоянного проживания;
- организует торговое и бытовое обслуживание населения;
- представляет представительному органу ежегодный отчет о деятельности местной администрации и т.д.

Органы местной администрации: комитеты, департаменты, управления, отделы, другие структурные подразделения - образуются для реализации полномочий местной

администрации. Деятельность органов администрации финансируется за счет средств местного бюджета. Органы местной администрации не могут заниматься предпринимательской деятельностью и состоять на хозрасчете.

Глава местной администрации по вопросам, отнесенным к его ведению, издает постановления и распоряжения. Постановления местной администрации издаются по вопросам нормативного характера. Распоряжения издаются по вопросам правоприменения и организации деятельности местной администрации. По вопросам, решение которых отнесено уставом муниципального образования к ведению органов местной администрации, руководители этих органов издают приказы.

В сфере планирования, бюджета, финансов и учета местная администрация:

- разрабатывает проекты местного бюджета, планов и программ социально-экономического развития;
- принимает решения о распределении средств, выделенных для финансирования государственных программ и мероприятий;
- получает на безвозмездной основе от коммерческих и некоммерческих организаций, расположенных на соответствующей территории, сведения, необходимые для анализа и планирования социально-экономического развития, осуществляет обязательное для таких планов и мероприятий согласование;
- аккумулирует средства на строительство и содержание производственных объектов, объектов производственной и социальной инфраструктуры, а также на проведение природоохранных и иных мероприятий;
- осуществляет в соответствии с законодательством контроль за состоянием учета и отчетности расположенных на соответствующей территории предприятий, учреждений и организаций, оказывает содействие органам государственной статистики, предоставляет им и получает от них необходимые статистические данные и др.

Полномочия местной администрации в сфере социальной защиты:

- организация работы по назначению и выплате пенсий и пособий, контроль соблюдения законодательства о предоставлении гражданам льгот и преимуществ;
- организация трудоустройства, материального и бытового обслуживания инвалидов и пенсионеров;
- организация общественных оплачиваемых работ;
- создание дополнительных рабочих мест на муниципальных унитарных предприятиях и на договорной основе - в коммерческих и некоммерческих организациях и т.д.

Местная администрация подотчетна представительному органу. Глава местной администрации ежегодно представляет представительному органу отчет о деятельности местной администрации, о выполнении принятых представительным органом решений.

Лица, осуществляющие службу на должностях в органах местного самоуправления, являются муниципальными служащими. Правовая регламентация муниципальной службы, включая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление муниципальной службой определяется уставом муниципального образования в соответствии с федеральным и областным законом. Срок пребывания на муниципальной службе засчитывается в стаж, исчисляемый для предоставления льгот и гарантий в соответствии с законодательством о государственной службе.

Территориальное общественное самоуправление осуществляется населением в местах проживания как через органы территориального общественного самоуправ-

ления, так и непосредственно. Система территориального общественного самоуправления включает:

- собрание (сходы), конференции жителей, выборы, опросы населения, иные формы непосредственной демократии;
- органы территориального общественного самоуправления;
- иные органы самоуправления населения по месту жительства (советы или комитеты улиц, кварталов, домов и т.п.).

Компетенция органов территориального общественного самоуправления определяется их уставами с учетом полномочий, передаваемых им представительными органами и местной администрацией. Представительные органы и местная администрация могут устанавливать сферы совместной компетенции с органами территориального общественного самоуправления по согласованию с ними, а также перечень вопросов, решения по которым не могут быть приняты без согласования с органами территориального общественного самоуправления.

Органы территориального общественного самоуправления вправе:

- создавать предприятия и организации, удовлетворяющие потребности населения в товарах и услугах;
- выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории, коммунальному обслуживанию населения, строительству и ремонту жилищного фонда, объектов социальной инфраструктуры, производству продукции, оказанию услуг, выполнение других работ с использованием собственных материальных и финансовых ресурсов;
- кооперировать на добровольной основе средства населения, предприятий, учреждений и организаций для финансирования целевых социальных программ;
- участвовать в создании и деятельности финансово-кредитных учреждений на акционерной или паевой основе;
- организовывать иную экономическую деятельность с целью удовлетворения социально-экономических потребностей населения;
- определять в соответствии со своим положением (уставом) штаты и порядок оплаты труда работников.

Ведение иной самостоятельной хозяйственной деятельности органами территориального общественного самоуправления не допускается. Финансовые ресурсы органов территориального общественного самоуправления состоят из собственных, заемных средств, а также средств, передаваемых им представительными органами и местной администрацией.

Собственные финансовые ресурсы образуются за счет доходов от экономической деятельности органов территориального общественного самоуправления, добровольных взносов и пожертвований предприятий, учреждений, организаций, граждан, а также других поступлений. Органы территориального общественного самоуправления самостоятельно используют имеющиеся в их распоряжении финансовые ресурсы в соответствии с их уставами и программами социально-экономического развития территорий.

Экономическое развитие территорий. Органы местного самоуправления содействуют развитию предпринимательской деятельности на подведомственной территории. Они не вправе устанавливать ограничения на ввоз и вывоз продукции и товаров за пределы соответствующей территории либо иные ограничения хозяйственной деятельности, за исключением случаев, предусмотренных законом.

Хозяйственные отношения органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями, организациями, не находящимися в составе муниципальной соб-

ственности, строятся исключительно на договорной основе. Представительные органы местного самоуправления вправе устанавливать налоговые, иные льготы и преимущества предприятиям в пределах сумм налогов и иных платежей, зачисляемых в доход соответствующего местного бюджета.

Органы местного самоуправления вправе получать в местный бюджет предусмотренные законами РФ и законами субъектов РФ налоги с филиалов и представительств, головные предприятия которых расположены вне территории данного муниципального образования.

Население муниципального образования может непосредственно принимать решения о разовых добровольных сборах средств граждан в соответствии с уставом муниципального образования. Собранные в соответствии с такими решениями средства используются исключительно по целевому назначению. Органы местного самоуправления информируют население муниципального образования об использовании средств самообложения.

Использование предприятиями природных ресурсов на соответствующей территории осуществляется с согласия органа местного самоуправления в соответствии с разделением компетенции между органами местного самоуправления, определенным законом или уставом муниципального образования. Условия использования месторождений полезных ископаемых, находящихся на территории муниципального образования, определяются правовыми нормативными актами местного представительного органа в соответствии с федеральным и областным законодательством.

Органы местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ получают плату, в том числе в натуральной форме, от пользователей природными ресурсами, которые добываются на их территории.

Орган местного самоуправления определяет квоту на разработку месторождений полезных ископаемых, находящихся в муниципальной собственности и устанавливает плату за их использование. Органы местного самоуправления могут устанавливать условия использования земель, находящихся в границах муниципального образования. В обязательном ведении органов местного самоуправления всех территориальных уровней, за исключением районного, находятся следующие вопросы местного значения:

- уличное освещение, уборка мусора, поддержание в порядке дорог, водоснабжение, отопление, канализация, благоустройство территорий, ремонт покрытия дорог, обеспечение приемлемого уровня предоставления торговых услуг, защита граждан, общественные библиотеки и учреждения культуры, кладбища, медицинское обслуживание, школьное и дошкольное образование;
- для городов: общественные парки, рынки, утилизация мусора и иных отходов, пожарная охрана, общественные школы и дошкольные учреждения, централизованное водоснабжение, отопление и канализация;
- для городов областного значения и поселений, являющихся районными центрами: социальное обслуживание населения, организация досуга населения, общественный транспорт, медицинское обслуживание, строительство;
- для районов: энергоснабжение, уборка и утилизация мусора и иных отходов, поддержание в порядке дорог, включая ремонт покрытия, и развитие сети дорог, предоставление торговых услуг, включая оптовую торговлю, пожарная охрана, защита граждан, образование, включая детское дошкольное, учреждения культуры, водоснабжение, канализация и отопление, социальное обслуживание населения, общественный транспорт и медицинское обслуживание, строительство.

Экономическую основу местного самоуправления составляют муниципальная

собственность, местные финансы, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, а также иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования. В состав муниципальной собственности входят средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, а также муниципальные земли и другие природные ресурсы, муниципальные предприятия и организации, муниципальные жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество.

В случае если в границах территории муниципального образования (за исключением города) имеются другие муниципальные образования, предметы ведения муниципальных образований, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов разграничиваются законом субъекта РФ, а в отношении внутригородских муниципальных образований - уставом города. Муниципальным образованиям обеспечивается экономическая и финансовая самостоятельность в соответствии с разграничением предметов ведения между муниципальными образованиями. Подчиненность одного муниципального образования другому не допускается.

Органы местного самоуправления управляют муниципальной собственностью. Права собственника в отношении муниципальной собственности от имени муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований - непосредственно население. Органы местного самоуправления вправе передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать в аренду, отчуждать в установленном порядке, а также совершать иные сделки, определять в договорах и соглашениях условия использования приватизируемых или передаваемых в пользование объектов.

Порядок и условия приватизации муниципальной собственности определяются населением непосредственно или представительными органами местного самоуправления самостоятельно. Доходы от приватизации объектов муниципальной собственности поступают в полном объеме в местный бюджет. Муниципальная собственность признается и защищается государством равным образом с государственной, частной и иными формами собственности.

Органы местного самоуправления вправе создавать предприятия, учреждения и организации для осуществления хозяйственной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации. Они определяют цели, условия и порядок деятельности предприятий, учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности, осуществляют регулирование цен и тарифов на их продукцию (услуги), утверждают уставы, назначают и увольняют руководителей.

Отношения между органами местного самоуправления и руководителями предприятий, учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности, строятся на контрактной основе в соответствии с трудовым законодательством. По иным вопросам отношения строятся на основе прямых договоров. Они также координируют деятельность не находящихся в муниципальной собственности предприятий по участию в комплексном социально-экономическом развитии территорий.

В сфере экономического регулирования к полномочиям органов местного самоуправления отнесено:

- получение необходимых сведений о проектах планов размещения, развития и специализации местных предприятий и согласование вопросов, связанных с удовлетворением потребностей населения;

- создание промышленных предприятий смешанного типа;
- подготовка предложений о приватизации муниципальных предприятий.

В соответствии с законодательством РФ органы местного самоуправления могут осуществлять самостоятельную внешнеэкономическую деятельность. Показатели финансовой и хозяйственной деятельности органов местного самоуправления, муниципальных предприятий и организаций подлежат обязательному учету органами государственной статистики.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Охарактеризуйте роль местного самоуправления в реализации региональной политики в Российской Федерации.
2. Прокомментируйте роль органов местного самоуправления в осуществлении функций регионального управления на территории Омской области.
3. Покажите механизм влияния органов местного самоуправления на процесс экономического развития муниципальных образований в Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М.: ЗЕРЦАЛО, 1997.
2. Муниципальный менеджмент: Учеб. пособие для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1997.
3. Муниципальное право: учебник для юридических вузов. / Под ред. Коваленко А.И. – М.: Новый юрист, 1997.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". // Справочная правовая система "Гарант". – М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Закон Омской области от 14.12.1995 г. № 037-ОЗ "О местном самоуправлении в Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". – М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Решение Омского городского Совета от 20.09.1995 г. № 092 "Об Уставе города Омска". // Справочная правовая система "Гарант". – М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 5. СТРУКТУРА ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ Г. ОМСКА

Основой административно-территориального устройства города Омска являются пять административных округов: Кировский, Ленинский, Октябрьский, Советский и Центральный. Образованы административные округа решением Омского городского Совета от 21 мая 1997 г. № 334 "Об изменении административно-территориального устройства г. Омска". До образования округов основу административно-территориального деления областного центра составляли семь административных районов: Кировский, Куйбышевский, Ленинский, Октябрьский, Первомайский, Советский и Центральный. Это административно-территориальное деление сложилось в основном еще в довоенное время и во многом уже не отвечало городским реалиям.

Так, относительно небольшой по территории и численности населения Куйбышевский район не шел ни в какое сравнение с разросшимся за счет Московки Ленинским районом или "разбогатевшим" за счет налоговым платежей нефтезавода Советским районом. Кроме того, на территории Куйбышевского района располагались депрессивные предприятия, такие как завод им. К. Маркса и ПО "Электро-точприбор", которые отнюдь не способствовало пополнению районного бюджета.

Аналогичная ситуация наблюдалась и в Первомайском районе г. Омска. Тогда как реального механизма перераспределения местных налоговых платежей между относительно благополучными и депрессивными территориальными образованиями ни тогда, ни сейчас не существует.

О степени дифференциации уровня жизни населения и благополучии экономики различных административных районов города Омска в середине 90-х годов можно судить хотя бы по уровню заработной платы на их территории.

Среднемесячная заработная плата рабочих и служащих по районам города Омска (тыс. руб.)

	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г. ⁶²
Кировский	65,4	217,9	448,4	840,7	991,8
Куйбышевский	58,4	207,4	431,8	780,5	-
Ленинский	61,9	210,5	448,3	867,6	1017,0
Октябрьский	52,8	185,7	373,5	663,5	774,8
Первомайский	56,5	193,1	395,9	726,9	-
Советский	87,9	295,2	697,9	1235,3	1237,7
Центральный	64,8	234,1	474,5	949,1	1019,2
Всего по Омску	63,9	222,2	475,9	877,1	1032,1

Источник: Труд в Омской области. 1997 год. Стат. сб. - Омск: Облкомстат, 1998. - с.18.

Все это и подвигло Главу администрацию Омска вынести в мае 1997 года на рассмотрение городского Совета вопрос о реорганизации административно-территориального устройства областного центра. Упорядочение административного деления Омска позволило устранить нараставшие противоречия и более рационально осуществлять управление органами городского самоуправления.

Сегодня **административный округ** – это территориальная единица, образованная для территориального управления и координации деятельности комитетов общественного самоуправления (КТОС), отраслевых подразделений и служб городской администрации, осуществления контроля за исполнением решений Омского городского Совета и администрации города Омска. Преобразование, изменение наименований и границ административного округа осуществляется Омским городским Советом по представлению главы городского самоуправления (мэра) г. Омска.

Показатели	Население, тыс. чел.	Территория, га
Советский	264,4	10901
Центральный	294,0	10517
Октябрьский	178,6	6183
Ленинский	210,6	15977
Кировский	234,1	12854
Всего по Омску	1181,6	56432

Администрация административного округа города Омска является структурным подразделением администрации города Омска, входит в единую систему органов городского самоуправления. Администрация осуществляет полномочия, закрепленные Уставом города Омска, руководствуясь Конституцией РФ, Федеральным законодательством, Законами Омской области, решениями Омского городского Совета, правовыми актами Главы городского самоуправления.

Администрация является юридическим лицом, имеет в оперативном управлении обособленное имущество, может приобретать и осуществлять имущественные права, нести обязанности, иметь самостоятельные источники доходов и смету расходов. Возглавляет администрацию округа Глава администрации, который назначается на должность Главой городского самоуправления (мэром) города Омска и несет перед ним персональную ответственность. Структура окружной администрации утвержда-

⁶² Цифры по Куйбышевскому и Первомайскому административным районам г. Омска отсутствуют в связи с их ликвидацией в 1997 году.

ется Главой городского самоуправления (мэром) города Омска.

Основные задачи и функции администрации округа:

- комплексное социально-экономическое развитие территории;
- содержание, использование и эксплуатация муниципального жилого и нежилого фондов;
- обеспечение поступления в бюджет города налогов, иных обязательных платежей и доходов;
- содержание муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования;
- содержание учреждений здравоохранения, санитарного благополучия населения;
- охрана общественного порядка, контроль за деятельностью муниципальных органов общественного порядка;
- контроль за использованием земель;
- содержание дорог, благоустройство и озеленение;
- содержание, эксплуатация и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации;
- утилизация и переработка бытовых отходов;
- создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания;
- развитие предпринимательства и объектов малого бизнеса;
- социальная поддержка и содействие занятости населения;
- соблюдение требований охраны окружающей среды;
- прием и рассмотрение жалоб, заявлений и обращений граждан;
- развитие территориального общественного самоуправления и иных форм самоуправления и т.д.

Глава администрации округа является должностным лицом городской администрации, заместителем Главы городского самоуправления (мэра) города Омска. Функции и права Главы администрации округа:

- руководство деятельностью администрации, представление ее в органах государственной власти и местного самоуправления, на предприятиях, в учреждениях и организациях;
- внесение предложений Главе городского самоуправления (мэру) по планам и программам социально-экономического развития;
- практическая реализация целевых программ социально-экономического развития территории округа и персональная ответственность за социально-экономическое развитие территории;
- участие в управлении объектами муниципальной собственности;
- разработка сметы текущих доходов и расходов и распоряжение финансовыми ресурсами в ее пределах;
- контроль за целевым расходованием бюджетных средств, выделенных для выполнения задач и функций администрации округа;
- прием и увольнение работников администрации, разработка структуры и утверждение штатного расписания, должностных окладов и надбавки в пределах фонда оплаты труда и лимита численности работников органов управления;
- определение полномочий подразделений администрации;
- рассмотрение ходатайств и внесение предложений о награждении наградами и присвоении почетных званий;
- для обсуждения важнейших вопросов жизнеобеспечения территории создает

коллегияльные органы, определяет их персональный состав и регламент работы;

- согласовывает назначение и освобождение начальника УВД округа и представляет к назначению его заместителя - начальника милиции общественной безопасности (местной милиции);

- руководит гражданской обороной округа;

- рассматривает предложения, заявления и жалобы граждан, индивидуальных и коллективных обращений;

- представляет годовой отчет о своей работе главе городского самоуправления;

- взаимодействует с депутатами Городского Совета, избранными населением округа;

- взаимодействует с руководителями структурных подразделений городской администрации, согласовывает с ними назначение руководителей структурных подразделений администрации округа;

- издает постановления, распоряжения, производит другие действия, направленные на реализацию своих прав и полномочий.

Постановления главы администрации округа являются правовыми актами, обязательными для исполнения предприятиями, учреждениями и организациями, расположенными на подведомственной территории. В случае если правовые акты главы администрации противоречат действующему федеральному и областному законодательству, а также правовым актам органов городского самоуправления города Омска, они могут быть отменены или действие их приостановлено постановлением Главы городского самоуправления.

В сфере финансов администрация округа:

- осуществляет по поручению Главы городского самоуправления в сфере финансирования часть полномочий Департамента финансов, контроля и налоговой политики в области финансирования путем создания соответствующих структурных подразделений;

- формирует самостоятельную смету доходов и расходов, являющуюся составной частью единого бюджета города Омска, где доходная часть обеспечивается за счет местных налогов, сборов и штрафов, отчислений от федеральных налогов, налогов Омской области и иных платежей, а расходная часть определяется планом социально-экономического развития округа;

- самостоятельно распоряжается средствами, предусмотренными в смете доходов и расходов, при этом сумма превышения доходов над расходами по результатам отчетного периода не подлежит изъятию, а остается в распоряжении администрации. Увеличение расходов или уменьшение доходов в результате решений, принятых органами местного самоуправления, компенсируются органом, принявшим решение;

- по согласованию с соответствующими комитетами администрации города предоставляет в установленном порядке процентные и беспроцентные займы;

- организует финансирование разработку и реализацию программ градостроительного развития округа, включая территории промышленных и коммунальных зон;

- самостоятельно использует средства внебюджетных фондов администрации округа, образованных Омским городским Советом в соответствии с Положением о внебюджетных фондах, и несет персональную ответственность за результаты расходования этих средств.

В сфере экономики и управления имуществом администрация округа:

- разрабатывает концепцию социально-экономического развития административного округа и целевые программы с учетом предложений территориальных комитетов общественного самоуправления в пределах выделенных ассигнований, а также орга-

низует их реализацию;

- вносит предложения по совершенствованию экономической политики, определению платежей за территориальные ресурсы, применению экономических стимулов и санкций;

- осуществляет координацию интересов предприятий, учреждений, организаций с интересами населения административного округа, заключают договоры об участии в социально-экономическом развитии округа;

- участвует в разработке предложений по совершенствованию системе местных налогов, сборов и другим источникам доходов;

- по поручению Главы городского самоуправления осуществляет часть полномочий городской администрации по контролю за сбором налогов и других обязательных платежей через структурные подразделения округа;

- разрабатывает и осуществляет меры по развитию предпринимательской деятельности, содействует становлению и развитию малых производств;

- участвует в разграничении государственной собственности;

- участвует в работе комиссий по приватизации муниципальной собственности, в инвентаризации и оценке муниципального имущества на территории округа;

- участвует в прогнозно-аналитической оценке деятельности предприятий и организаций различных форм собственности, готовит предложения по размещению производительных сил, а также по санации неэффективных производств на территории округа;

- разрабатывает методы экономического стимулирования эффективного использования природных, производственных, финансовых, трудовых и иных ресурсов;

- с учетом программ социально-экономического развития административного округа и предложений территориальных комитетов общественного самоуправления обосновывает расходы по финансированию жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства, социально-культурных мероприятий и социальной защиты населения при разработке бюджета города;

- согласовывает документы, связанные с изменением имущественных прав и обязанностей в отношении муниципального имущества, в том числе и при его передаче;

- согласовывает заключение договоров аренды нежилых помещений, зданий и сооружений и осуществляет по поручению главы городского самоуправления иные полномочия в области управления имуществом.

В сфере строительства, землепользования и охраны окружающей среды администрация округа:

- по поручению Главы городского самоуправления осуществляет часть полномочий Главного управления архитектуры и градостроительства и Комитета по земельным ресурсам и землеустройству в сфере землеустройства и градостроительства, путем создания соответствующих служб;

- обеспечивает единую городскую градостроительную политику на территории округа;

- совместно с Главом архитектуры, заказчиками и инвесторами согласовывает градостроительную документацию на территории округа, и контролирует ее реализацию;

- согласовывает решения по предоставлению и изъятию земельных участков под строительство в соответствии с градостроительной концепцией, утвержденной в г. Омске;

- по согласованию с администрацией города осуществляет функции заказчика по строящимся на территории округа объектам в соответствии с утвержденной про-

граммой социально-экономического и градостроительного развития округа;

- проводит единую городскую земельную политику на подведомственной территории, организует работу по выявлению объектов самовольного строительства, бесхозяйного имущества на подведомственной территории;

- обеспечивает проведение торгов, конкурсов и аукционов по продаже прав землепользования, согласовывает предоставление земельных участков физическим и юридическим лицам;

- организует работу по праздничному оформлению территории округа;

- в соответствии с действующим законодательством производит привлечение к административной ответственности лиц;

- содействует уполномоченным государственным органам в осуществлении контроля и надзора за соблюдением земельного и природоохранного законодательства.

В сфере жилищной политики и жилищно-коммунального хозяйства администрация округа:

- проводит работу по созданию и регистрации товариществ собственников жилья;

- организует работу по проведению жилищной политики администрации города Омска на своей территории и обеспечивает выполнение жилищных программ;

- осуществляет по поручению Главы городского самоуправления часть полномочий Отдела по учету и распределению жилой площади администрации города Омска и распределяет жилую площадь, переданную в ведение администрации Главой городского самоуправления;

- осуществляет учет потребностей населения в жилой площади и организует работу общественной жилищной комиссии округа;

- организует привлечение средств населения для жилищного строительства и осуществляет контроль за распределением и реализацией жилой площади государственного и муниципального жилого фонда;

- участвует в работе межведомственных комиссий по приемке жилищных объектов в эксплуатацию в соответствии решениями органов городского самоуправления;

- организует эксплуатацию объектов благоустройства и озеленения общегородского значения;

- согласовывает создание, реорганизацию и ликвидацию унитарных муниципальных предприятий, обслуживающих жилищно-коммунальное хозяйство подведомственной территории, утверждает их уставы, а также назначает и освобождает от должности их руководителей, заключает с ними контракты;

- организует работу по эксплуатации, текущему и капитальному ремонту жилого фонда, объектов социально-культурного, бытового назначения и благоустройства;

- осуществляет функции заказчика на текущий, капитальный и аварийный ремонт жилищного фонда, заключает договоры на предоставление коммунальных услуг с поставщиком и населением, на содержание и ремонт объектов благоустройства и внутриквартального озеленения.

В сфере потребительского рынка и услуг администрация округа:

- реализует государственную политику в области потребительского рынка и услуг;

- анализирует работу розничных и оптовых предприятий, уличную и рыночную торговлю;

- разрабатывает и реализует мероприятия по правовому регулированию и стимулированию стационарной, уличной торговли, деятельности рынков и ярмарок, предприятий общественного питания и бытового обслуживания;

- координирует деятельность предприятий торговли пищевой и перерабатывающей промышленности по снабжению населения территории продовольствием;

- участвует в подготовке, повышении квалификации и аттестации специалистов предприятий торговли, общественного питания и бытового обслуживания;
- участвует в разработке и реализации программ приватизации предприятий торговли, общественного питания и бытового обслуживания;
- разрабатывает и вносит на рассмотрение администрации города и Омского городского Совета предложения по организации торговли, общественного питания, бытового обслуживания, пищевой и перерабатывающей промышленности, стимулированию предпринимательства, совершенствованию ценообразования, льготному налогообложению предприятий, выполняющих муниципальный заказ;
- содействует предпринимательской деятельности, новым организационно-экономическим структурам, развитию конкуренции в сферах торговли продовольствием и товарами народного потребления, общественного питания и бытового обслуживания;
- обеспечивает организацию торгового обслуживания при проведении общегородских мероприятий;
- вносит предложения по улучшению торгового обслуживания населения, требующего дополнительной социальной защиты, контролирует их выполнение на подведомственной территории;
- организует работу по рекламному оформлению предприятий потребительского рынка и услуг;
- стимулирует создание новых производств потребительских товаров, предприятий торговли, услуг и инфраструктуры и способствует привлечению промышленных предприятий к производству технологического оборудования для перерабатывающей промышленности, торговли и сферы услуг;
- осуществляет контроль за выполнением условий лицензирования и сертификации предприятий сферы торговли, общественного питания и бытового обслуживания;
- распределяет централизованные лимиты на продовольственные товары;
- обеспечивает контроль за осуществлением городской программы по обеспечению населения картофелем и овощами;
- осуществляет контроль при выделении и использовании земель для садоводства и огородничества на своей территории.

В сфере транспорта, связи и безопасности движения администрация округа:

- согласовывает предложения по развитию телефонной и почтовой связи, сети кабельного телевидения;
- согласовывает размещение, строительство и реконструкцию стационарных автозаправочных комплексов, контейнерных автозаправочных станций;
- вносит на утверждение Департамента транспорта администрации города предложения по изменению и развитию маршрутной сети городского пассажирского транспорта с учетом интересов жителей территории;
- совместно с ГАИ УВД Омской области определяет порядок движения автотранспорта;
- мобилизует транспорт предприятий, расположенных на территории округа, при возникновении экстремальных ситуаций;
- предоставляет площадки для размещения брошенного и разукомплектованного автомобильного транспорта.

В сфере социального обеспечения, молодежной и семейной политики, труда и занятости населения администрация округа:

- способствует развитию государственной системы адресной помощи малообеспеченным и остро нуждающимся гражданам, осуществляет местные социальные

программы;

- координирует реализацию государственных, городских и местных программ по социальной защите семьи, подростков и молодежи, а также пенсионеров и инвалидов;
- организует питание малообеспеченных категорий населения, а также их обслуживание в специализированных предприятиях торговли и бытового обслуживания;
- осуществляет контроль за правильностью выплаты государственных пособий и пенсий, обоснованностью и целевым расходованием выделенных на эти цели денежных средств;
- осуществляет поддержку деятельности общественных ветеранских и инвалидных организаций округа в решении их уставных задач по социальной защите;
- организует рациональное использование молодежной инфраструктуры, деятельность клубов и центров, ведущих социально-педагогическую (профилактическую) и досуговую работу с детьми, подростками и молодежью по месту жительства;
- определяет перспективные направления обеспечения занятости населения на своей территории и формирует заказ на проведение общественных работ в соответствии с программой занятости населения;
- взаимодействует с профсоюзными и другими общественными организациями, с благотворительными фондами и частными лицами в вопросах социальной защиты населения;
- содействует трудоустройству, профессиональному обучению граждан на предприятиях, в организациях и учреждениях, способствует созданию дополнительных рабочих мест.

В сфере образования, здравоохранения, культуры и спорта администрация округа:

- осуществляет хозяйственное, материально-техническое обеспечение деятельности учреждений образования, здравоохранения, культуры и спорта, находящихся в ведении администрации;
- организует работу попечительского Совета образовательных учреждений подведомственной территории, способствует созданию попечительских Советов в учреждениях образования;
- осуществляет контроль за организацией школьного питания;
- содействует проведению физкультурно-оздоровительной работы среди населения, проводит работу по реализации городских и местных программ в области физической культуры, содержания спортивной базы.

В сфере охраны правопорядка и соблюдения законности администрация округа:

- совместно с органами внутренних дел организует работу по охране общественного правопорядка и безопасности на территории, привлекает другие организации и общественные объединения для охраны правопорядка;
- с учетом криминогенной обстановки создает муниципальные органы охраны общественного порядка;
- содействует государственным органам в исполнении законодательных актов о всеобщей воинской обязанности должностными лицами и гражданами, а также предприятиями, учреждениями и организациями;
- организует и контролирует мобилизационную подготовку предприятий, учреждений и организаций на территории округа независимо от ведомственной принадлежности и формы собственности;
- обеспечивает военные комиссариаты необходимой базой мобилизационного развертывания и организует бронирование военнообязанных за предприятиями, учреждениями, организациями на территории округа;

- принимает меры по обеспечению безопасности населения территории при стихийных бедствиях, авариях, пожарах, массовых нарушениях порядка, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

- содействует органам государственной статистики в их деятельности, представляет им и получает от них необходимые статистические данные.

По вопросам работы с населением и общественными объединениями граждан администрация округа:

- в судебном порядке решает вопросы отмены актов государственных органов, предприятий, учреждений и организаций, нарушающих законные права и интересы жителей округа, не соответствующих федеральному и областному законодательству;

- осуществляет взаимодействие с общественными объединениями и средствами массовой информации;

- обеспечивает проведение выборов в представительные органы государственной власти и местного самоуправления, референдумов в соответствии с законодательством Российской Федерации, Омской области и правовыми актами органов городского самоуправления;

- согласовывает место, время и порядок проведения праздников, массовых гуляний, собраний, митингов, демонстраций и шествий, принимает меры, связанные с охраной общественного порядка при их проведении;

- предоставляет гражданам возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими их права и свободы.

В сфере территориального общественного самоуправления администрация округа:

- в соответствии с Уставом города Омска содействует формированию органов территориального общественного самоуправления, осуществлению их полномочий и координации их деятельности;

- устанавливает сферы совместной компетенции, а также перечень вопросов, решения по которым принимаются по согласованию с органами территориального общественного самоуправления.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Поясните причины изменения административно-территориального деления города Омска.
2. Определите роль и место окружных администраций в структуре городского самоуправления.
3. Проанализируйте направления развития территориального самоуправления, появившиеся при введении нового административно-территориального деления.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Занадворнов В.С., Занадворнова А.В. Экономика города: Учеб. пособие. - М.: ИЧП "Издательство Магистр", 1998.
2. Муниципальный менеджмент: Учеб. пособие для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. - М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1997.
3. Муниципальное право: учебник для юридических вузов. / Под ред. Коваленко А.И. - М.: Новый юрист, 1997.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Решение Омского городского Совета от 20.09.1995 г. № 092 "Об Уставе города Омска". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

2. Решение Омского городского Совета от 21.05.1997 г. № 334 "Об изменении административно-территориального устройства г. Омска". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Главы городского самоуправления г. Омска от 28.01.1997 г. № 025-п "Об утверждении Положения об административном округе в г. Омске". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
4. Постановление Главы городского самоуправления г. Омска от 07.08.1997 г. № 253-п "Об утверждении Положения о Советском административном округе г. Омска". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

Глава IX. Бюджетные отношения в Омской области

§ 1. ФОРМИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

Региональные бюджеты – неотъемлемая часть социальной политики современного государства. На их основе осуществляется финансирование муниципального народного образования, здравоохранения, коммунального обслуживания населения. В последние десятилетия функции регулирования экономических и социальных процессов в значительной мере перешли от центральных органов государственной власти к региональным. Поэтому роль региональных бюджетов усилилась, а сфера их использования расширилась.

Величина региональных бюджетов растет не только в России, но и во многих других странах мира и составляет сегодня подавляющую часть финансовых ресурсов развитых государств. В настоящее время в РФ число региональных бюджетов составляет 29,3 тысяч, а их объем (по расходам) в 1995 г. приблизился к 150 трлн. руб. и составил примерно 50% консолидированного⁶³ бюджета Российской Федерации.

Бюджетные и имущественные права, предоставленные региональным органам власти, дают возможность формировать и исполнять бюджеты, распоряжаться находящимися в ведении предприятиями и получать доходы от их деятельности. Экономическая сущность региональных бюджетов проявляется в их назначении и выполнении следующих функций:

- формирование денежных фондов для финансирования деятельности региональных органов власти;
- распределение финансовых ресурсов между отраслями народного хозяйства;
- контроль финансово-хозяйственной деятельности предприятий, организаций и учреждений, подведомственных местным органам власти.

Через бюджетную систему формируется значительная часть общественных фондов потребления. При этом более 65% всех бюджетных средств на народное образование и профессиональную подготовку кадров выделяется из региональных бюджетов, на здравоохранение — свыше 80%, на социальное обеспечение — около 90%, на жилищно-коммунальное хозяйство — 100%.

Круг финансируемых из региональных бюджетов мероприятий постоянно расширяется. В последнее время за счет средств региональных бюджетов стали финансироваться не только общеобразовательные школы, но и высшие учебные заведения, объекты здравоохранения, мероприятия по внутренней безопасности, правопорядку, охране окружающей среды и др.

Через региональные бюджеты государство проводит выравнивание экономического и социального развития территорий, которые в результате исторических, географических и других условий отстали в экономическом развитии от других районов страны. Для преодоления такой отсталости разрабатываются региональные программы, средства на осуществление которых формируются за счет бюджетных доходов соответствующих административно-территориальных единиц, а также налоговых отчислений из вышестоящих бюджетов.

При этом региональным бюджетам выделяются не только отчисления от государственных налогов, но и **субвенции**, т.е. финансовые ресурсы, предоставляемые на определенные цели (развитие здравоохранения, дорожное строительство, коммунальные объекты и др.).

⁶³ Консолидированный бюджет – объединенный бюджет разных территориальных уровней (вышестоящего и нижестоящих), не утверждается и используется для расчетов и анализа.

В отличие от налоговой политики бюджетная политика как федерального, так и регионального уровня не оказывает прямого влияния на региональные различия инвестиционного климата. Негосударственный сектор не является крупным получателем бюджетных средств и конкурентом социальной сферы.

Но он объективно заинтересовано в рациональном расходовании средств бюджета, формируемых за счет местных налогов. Существует два метода оценки бюджетной политики регионов - через практику покрытия дефицита регионального бюджета и через распределение бюджетных ассигнований.

Принципы федерального финансирования. Большой приток федеральных средств в регионы далеко не всегда свидетельствует о благоприятности финансовой ситуации. Федеральные средства сегодня идут как в регионы, имеющие потенциал для поступательного развития, так и в кризисные или слаборазвитые регионы, испытывающие недостаток собственных ресурсов.

На практике разграничить эти два случая довольно сложно. Тем более что действующая система бюджетной отчетности фиксирует лишь территориальное распределение не более 15-20% части ассигнований, поступающих в бюджеты субъектов Федерации. Прямые расходы государства на поддержку приоритетных отраслей хозяйства и основную часть федеральных программ в регионах будут учтены только после завершения перехода к казначейской системе исполнения бюджета⁶⁴.

С 1994 г. в России действует новая система распределения федеральных субсидий между регионами. В составе федерального бюджета введен специальный целевой фонд финансовой поддержки субъектов Федерации (регионов) - ФФПР. В 1997 г. ФФПР сформирован в размере 53 трлн. рублей. Эти средства распределены между 81 субъектом Федерации. Исключение составляют регионы-доноры: Москва, Самарская, Свердловская, Липецкая области, Красноярский край, Башкортостан, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономный округ.

Реальное распределение федеральных средств, попадающих в бюджеты регионов, существенно отличается от заложенных в федеральном бюджете пропорций. Трансферты ФФПР составляют лишь часть поступлений.

Кроме них, регионы получают в порядке взаимных расчетов отчисления на финансирование федеральных программ и компенсацию расходов по принятым федеральными властями решениям, краткосрочные ссуды и т.д. Изменение доли различных регионов в этих поступлениях отражает результат сдвигов в отраслевых и территориальных приоритетах бюджетной политики федерального центра, усиления или ослабления влияния на федеральные власти руководства тех или иных регионов, особенностей федеральных программ.

Финансовая поддержка Западно-Сибирского региона из федерального бюджета в 1992-95 гг.

Уровень поддержки	Динамика поддержки:		
	рост	стабильность	падение
высокий	Кемеровская область, Алтайский край, Республика Алтай	Омская область	
средний	Новосибирская область	Томская область	Тюменская область
низкий			Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО

Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

Принципы построения бюджетов. Для оптимального исчисления ожидаемых доходов и расходов бюджетов, входящих в региональную бюджетную систему, бюджеты должны соответствовать пяти основным требованиям:

⁶⁴ когда территориальные органы федерального казначейства станут на местах осуществлять непосредственное финансирование и контроль за использованием федеральных средств в регионах.

1. **Принцип единства бюджета** означает формирование регионального бюджета на основе единой классификации доходов и расходов, включающих в себя функциональную (по разделам) и предметную (по параграфам и статьям) систематизацию доходов и расходов, а также единых экономически обоснованных социальных и финансовых нормативов расчета бюджетов, установленных соответствующими органами власти.

2. **Принцип достоверности бюджета** предусматривает надежность показателей прогноза развития территории, правильность выбора бюджетно-финансовой политики, точность расчета доходов и расходов и полноту информации (обратной связи) об исполнении бюджета.

3. **Принцип самостоятельности** заключается в самостоятельном рассмотрении, утверждении и исполнении органами государственной власти и органами местного самоуправления области соответствующих бюджетов и обеспечивается наличием собственных источников доходов и правом определять направления их использования. Уровень самостоятельности определяется отношением собственных доходов (закрепленных и регулирующих) к сумме всех доходов бюджета.

4. **Принцип сбалансированности бюджета** заключается в равенстве доходов и расходов бюджета с учетом установленного предельного дефицита бюджета и принимаемых мер по его покрытию.

5. **Принцип гласности бюджета** означает информирование населения о состоянии формирования и исполнения бюджета.

Общая продолжительность бюджетного процесса в Омской области составляет 2 года, в том числе:

первая стадия - прогнозирование экономического и социального развития и определение бюджетно-финансовой политики на следующий год (май-июль текущего года);

вторая стадия - формирование и утверждение бюджета (июль-декабрь текущего года);

третья стадия - исполнение бюджета (январь-декабрь отчетного года);

четвертая стадия - завершение операции по исполнению бюджета, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета за отчетный год (январь-апрель года следующего за отчетным).

Разработка и исполнение бюджетов осуществляется администрацией области и исполнительными органами местного самоуправления. Рассмотрение, утверждение, контроль за исполнением бюджетов осуществляют Законодательное Собрание области и представительные органы местного самоуправления.

Источники формирования региональных бюджетов. Региональный бюджет — это не только закрепленная система экономических отношений. Он отражает всю совокупность денежных средств, расходуемых государственными и муниципальными органами на экономическое и социальное развитие территорий. В Российской Федерации - это бюджеты республик в составе РФ, краев, областей, автономных округов, районов, городов, районов в городах, поселковых и сельских органов самоуправления.

Основным источником финансирования региональных бюджетов служат ассигнования из федерального бюджета и средства хозяйствующих субъектов (предприятий и организаций). Средства субъектов хозяйствования являются дополнительным источником формирования региональных бюджетов. К ним относятся финансовые ресурсы муниципальных предприятий (коммунальные предприятия и др.) и финансовые ресурсы негосударственных хозяйствующих субъектов, расходуемые целевым образом на финансирование социально-культурных и жилищно-коммунальных объ-

ектов.

Важная часть финансового потенциала регионов, развития их производственной и социальной инфраструктуры — **средства хозяйствующих субъектов**. Развитие промышленности и рост населения ведет к увеличению нагрузки на городские коммуникации, требует их реконструкции и увеличения эксплуатационных расходов. Однако региональные органы власти не всегда располагают необходимыми ресурсами. Все это вынуждает их обращаться за помощью к предприятиям, расположенным на подведомственной территории. Предприятия выделяют материальные, финансовые и трудовые ресурсы на общегородские мероприятия.

Все чаще предприятия объединяют средства со средствами региональных органов. Такая форма сотрудничества способствует кооперации ресурсов предприятий и региональных органов, более рациональному их использованию, быстрому достижению экономического и социального эффекта от вкладываемых средств. Вместе с тем, многие предприятия для снижения себестоимости продукции идут на сокращение выделяемых средств на общерегиональные мероприятия и отказ от объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, усиливая нагрузку на региональные бюджеты.

Отдельным компонентом региональных финансов служат территориальные внебюджетные фонды. Источниками формирования таких фондов служат заемные ресурсы, добровольные взносы предприятий и населения, специальные сборы (например, страховые), поступления из централизованных внебюджетных фондов (например, пенсионного) и др. Внебюджетные фонды чаще всего имеют целевое назначение.

Дефицит региональных бюджетов. Большинство регионов Российской Федерации формирует бюджеты с дефицитом, который достигает 20-30% расходной части. Результат дефицитного бюджета - неустойчивость финансирования основных статей, сбои в выплате зарплаты, оплате госзаказов, недостаточная поддержка предпринимательства и т.д. Поэтому, любая оценка состояния финансов региона заключается в анализе утвержденных за последние 2-3 года региональных бюджетов. Они публикуются в местной прессе и сборниках законодательных актов.

В процессе исполнения региональных бюджетов расходы финансируются по мере поступления доходов. Заложенные в бюджете, но не имеющие покрытия расходы финансируются в ограниченном размере или не финансируются вовсе. Поэтому в итоговой отчетности дефицит регионального бюджета появляется лишь в том случае, если региональным властям удалось в отчетном году выпустить заем или привлечь банковские кредиты.

Однако, доля таких заимствований в доходах регионов не превышает нескольких процентов. Это вызвано низкой степенью доверия региональным властям со стороны финансовых структур. К примеру, стоимость долговых обязательств местных органов власти Омской области обычно не превышает 40% от номинала ценных бумаг.

В результате развития фондового и кредитного рынков рыночные методы покрытия бюджетного дефицита, обслуживания и управления внутренним долгом могут стать основой бюджетной политики региональных властей. При прочих равных условиях, этот показатель является признаком благоприятного предпринимательского климата в регионе.

Особое значение здесь приобретает выход регионов на международные финансовые рынки (проекты выпуска "евробондов" разрабатывают Москва, Санкт-Петербург, Нижегородская область). Тем более, что присвоение региональным ценным бумагам кредитного рейтинга при подготовке займов происходит после тщательной экспертизы. В будущем такой рейтинг (как внутренний, так и внешний) будет одним из

ключевых условий инвестиционной привлекательности регионов.

Однако, пока региональные власти закладывают в бюджет огромный дефицит, не находя источников его покрытия (например, терпят неудачу в размещении на рынке своих ценных бумаг), дефицит бюджета останется признаком неэффективной экономической политики региональных властей, неумения отбирать приоритеты регионального развития и обосновывать необходимые региону инвестиционные проекты.

Бюджетная система Омской области состоит из областного бюджета и местных бюджетов, порядка их формирования и расходования. Областной и местные бюджеты образуют консолидированный бюджет Омской области. Доходы областного и местных бюджетов формируются за счет закрепленных и регулирующих налоговых платежей и сборов. В бюджеты могут поступать дотации, субвенции, заемные и иные средства.

Состав доходов и размеры отчислений в областной бюджет от федеральных налогов определяются по соглашению Российской Федерации и Омской области. Средства областного бюджета направляются на финансирование хозяйственных, социально-культурных мероприятий, внешнеэкономической деятельности, приоритетных областных программ, гарантированных областным законодательством выплат населению, на предоставление дотаций, субвенций местным бюджетам и др. цели.

Администрация области готовит расчеты для обоснования дотаций и субвенций, а также перечень доходов и расходов, подлежащих передаче из федерального бюджета, и данные об изменении состава финансируемых из федерального бюджета объектов. Администрация области представляет отчет об исполнении консолидированного бюджета области в Министерство финансов и государственный комитет по статистике РФ.

Органы государственной власти и местного самоуправления Омской области вправе требовать от Российской Федерации возмещения за счет федерального бюджета издержек областного и местных бюджетов в случае принятия федеральными органами решений, повлекших увеличение расходов или уменьшение доходов этих бюджетов. Омская область также гарантирует возмещение за счет областного бюджета расходов местных бюджетов в случае принятия областного закона, повлекшего за собой увеличение расходов или уменьшение доходов местных бюджетов.

Разработка прогноза экономического и социального развития является основой составления проекта областного бюджета. На основе анализа социально-экономической ситуации Администрация Омской области с учетом состояния сводного финансового баланса, данных об исполнении консолидированного (регионального) и областного бюджетов в срок до 15 июля текущего года разрабатывает прогноз экономического и социального развития области и целевые программы на следующий год.

Хозяйствующие субъекты, включая финансовые органы, налоговые службы и органы статистики, расположенные на территории области, обязаны предоставлять сведения для составления прогноза экономического и социального развития области, сводного финансового баланса и целевых программ. Администрация области на основе минимальных социальных и финансовых нормативов вырабатывает поправочные коэффициенты с учетом изменения цен, тарифов и специфики территорий.

Администрация области вправе осуществлять выдачу бюджетных ссуд из областного бюджета. Выдача бюджетных ссуд производится с уплатой процентов за пользование предоставленными средствами в размере действующей учетной ставки Центрального банка РФ. На формирование региональных продовольственных фондов Администрация области вправе осуществлять выдачу беспроцентных бюджетных

ссуд.

Нецелевое использование предприятиями и организациями средств областного бюджета служит основанием для взимания штрафа в размере двойной действующей учетной ставки Центрального банка РФ. За несвоевременный возврат средств областного бюджета сокращается или прекращается предоставление государственной поддержки, в том числе - отсрочек налоговых платежей.

Администрация Омской области вправе выдавать муниципальным образованиям бюджетные ссуды в пределах финансового года:

- на покрытие временных кассовых разрывов;
- на досрочный завоз топлива на зимний период;
- на проведение весеннего сева и уборочных работ.

Администрации области имеет право привлекать кредитные ресурсы в пределах 35% доходов областного бюджета. При предоставлении поручительств на получение кредитов банков Администрации области взимает с заемщика плату в областной бюджет в размере 3% суммы поручительства, кроме бюджетных организаций.

При недостаточности бюджетных средств для покрытия расходов, администрация области и местная администрация могут получать ссуды из иных бюджетов, банков, финансовых компаний, а также в установленном порядке выпускать займы. Максимальный размер общей суммы займов, кредитов, иных долговых обязательств соответствующего бюджета устанавливается законами Российской Федерации или решениями представительных органов местной власти. Законодательное Собрание области и администрации области не отвечают по долговым обязательствам органов местного самоуправления.

Глава Администрации (Губернатор) Омской области вправе использовать заемные средства для устранения последствий чрезвычайных обстоятельств, на погашение долговых обязательств, субсидирование перспективных производств и иные цели в пределах установленной областным законом доли бюджета.

Принятие дополнительных полномочий Омской области как субъектом РФ от федеральных органов государственной власти осуществляется при одновременном выделении финансовых средств на эти цели. При наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в местные бюджеты передаются необходимые для их осуществления финансовые средства, расходование которых подконтрольно органам государственной власти области.

При формировании и утверждении региональных бюджетов в составе статей расходов выделяются текущие расходы и расходы развития, размеры которых утверждаются отдельно. По решению представительных органов могут отдельно выделяться ассигнования по целевым программам, рассчитанным на несколько лет, которые включаются в бюджеты последующих лет. Кредиторские задолженности бюджетов за предыдущий год переносятся в бюджеты планируемого года.

Региональные внебюджетные фонды. Внебюджетные фонды местных органов власти формируются за счет добровольных взносов и пожертвований граждан, хозяйствующих субъектов и средств самообложения муниципальных образований:

- доходов от местных займов и местных денежно-вещевых лотерей, аукционов;
- добровольных взносов предприятий, колхозов, кооперативов, других общественных организаций и граждан;
- штрафов за загрязнение окружающей среды, порчу объектов историко-культурного назначения и других взысканий.

Региональные внебюджетные фонды создаются на основе решений законодательных органов регионов. В соответствии с их решениями исполнительные органы

открывают в банках специальные счета для поступающих средств. Для управления фондом создается специальный коллегиальный орган из представителей органов власти и заинтересованных структур. Этот орган принимает решение об использовании средств фонда. Мобилизованные средства направляются на финансирование:

- расходов, связанных со строительством на долевых началах объектов социально-культурного назначения;
- расходов, не запланированных в бюджете текущего года (обычно по благоустройству территорий);
- расходов, связанных с превышением текущих бюджетных расходов (кроме лимитированных), а также покрытие бюджетного дефицита;
- расходов, связанных с перерасходом установленных смет и нормативов (например, на строительство, на пополнение оборотных средств подведомственных предприятий и др.).

Средства, полученные за счет взносов предприятий обычно используются для создания и содержания объектов общерегионального значения (автодорог, коммуникаций и т.д.). Создание фондов развития территорий способствует:

- концентрации средств для развития социальной инфраструктуры;
- усилению ответственности региональных органов за результаты развития территорий;
- укреплению финансовых ресурсов региональных органов власти;
- эффективному использованию материальных и финансовых ресурсов территорий;
- усилению экономических связей региональных органов с предприятиями территорий;
- освобождению предприятий от выполнения несвойственных им функций по развитию местной инфраструктуры.

В Омской области Законодательное Собрание наряду с формированием областного бюджета образует областные целевые внебюджетные фонды, в которые включаются добровольные взносы и пожертвования граждан, предприятий, учреждений и организаций, штрафы за нарушение законодательства и иные внебюджетные средства. Порядок образования и использования внебюджетных фондов определяется областным законодательством.

Устав (Основной закон) Омской области

Статья 93. Внебюджетные фонды.

Областные внебюджетные и валютные фонды являются составной частью финансовых ресурсов Омской области, формируются и используются в соответствии с областным законом.

Бюджетные средства не могут перечисляться во внебюджетные фонды. Средства внебюджетных фондов находятся на специальных счетах в банковских учреждениях и расходуются администрацией области по целевому назначению каждого образованного Законодательным Собранием внебюджетного фонда в соответствии с положением об этом фонде.

В Омской области могут создаваться **совместные внебюджетные фонды** областных, городских и районных органов государственной власти и местного самоуправления. С согласия предприятий могут создаваться совместные внебюджетные фонды органов государственной власти области и предприятий. Кроме того, в области могут создаваться **частные денежные фонды**, управление которыми осуществляют органы государственной власти области совместно с учредителями в соответствии с настоящим Законом и положениями об этих внебюджетных фондах.

Законодательное Собрание в соответствии с законодательством формирует **вне-**

бюджетный валютный фонд за счет отчислений от валютной выручки предприятий и организаций, расположенных на территории области. Средства этого фонда хранятся в банковских учреждениях и используются администрацией области в соответствии с положением о внебюджетном валютном фонде.

Бюджетно-финансовая политика Омской области формируется администрацией области в соответствии с бюджетно-финансовой политикой Российской Федерации и включают в себя вопросы цен, налогов, кредитов, инвестиций и денежного обращения. Бюджетно-финансовая политика в области проводится согласованно с федеральными органами государственной власти и органами местного самоуправления.

При разработке бюджетно-финансовой стратегии Администрация Омской области исходит из проводимого курса на постепенный рост бюджетного самофинансирования субъектов РФ, а также отсутствия достаточных средств и налоговых источников для самостоятельного формирования бюджета Омской области. Так, в целях создания условий экономической стабилизации предполагается:

- активизировать работу налоговой инспекции, налоговой полиции, управления Федерального казначейства по Омской области, Главного управления Центрального банка РФ по Омской области в рамках деятельности Областной чрезвычайной комиссии по укреплению налоговой и бюджетной дисциплины и Комиссии по вопросам финансовой и денежно-кредитной политики;
- упорядочить процедуру предоставления налоговых льгот различным хозяйствующим субъектам по налоговым платежам в областной бюджет (принятие закона Омской области);
- сократить суммы недоимки налогов за счет упорядочения предоставления отсрочек по платежам в бюджет;
- применять процедуру обращения взыскания на имущество предприятий-должников;
- упорядочить практику заключения договоров поручительства в целях снижения риска возврата полученных кредитов;
- активизировать практику долевого участия Администрации области в инвестировании приоритетных проектов.

В части доходов бюджетно-финансовая политика области выражается:

- в определении темпов роста доходов бюджета области;
- в расчете соотношений между отдельными видами доходов;
- в установлении категорий налогоплательщиков, налогообложение которых может быть ослаблено или усилено;
- в обосновании налоговых ставок по федеральным и областным налогам.

В сфере расходов бюджетно-финансовая политика области выражается:

- в определении темпов роста бюджетных расходов как в целом, так и по отдельным отраслям;
- в установлении приоритетов в расходовании средств и составе защищенных статей бюджета;
- в расчете соотношения текущих расходов и расходов развития;
- в выработке финансовой поддержки местных бюджетов;
- в обосновании бюджетных ассигнований на областные и федеральные программы.

Основные направления бюджетной политики в Омской области при формировании регионального бюджета:

- сокращение бюджетных расходов и их увязка с источниками доходов,

- последовательное снижение бюджетного дефицита,
- постепенный отказ от инфляционных методов финансирования,
- активное использование внутриобластных займов и векселей.

Такой подход к формированию бюджета вызван стабильным снижением налоговых платежей в бюджет из-за сокращения объемов производства товаров и услуг. Проект областного бюджета ежегодно формируется с учетом жесткого режима экономии в отраслях хозяйства Омской области, подлежащих финансированию. Сокращение доходной части бюджета компенсируются за счет:

- введения новых видов налогов;
- сокращения льгот по налогу на прибыль, налогу на добавленную стоимость, налогу на имущество;
- повышения и дифференциации ставок акцизов по алкогольной и табачной продукции;
- повышения максимальной ставки налога на имущество (до 2,0% в 1998 г.);
- расширения налогооблагаемой базы по подоходному налогу с физических лиц;
- уточнения налогооблагаемой базы по налогу на прибыль в связи с отменой ряда местных налогов и изменением размера отчислений в социальные фонды.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Охарактеризуйте роль региональных бюджетов разных уровней в бюджетной системе Российской Федерации.
2. Сравните две основы оценки бюджетной политики - практику покрытия дефицита бюджета и распределение бюджетных ассигнований.
3. Выделите ключевые задачи бюджетно-финансовой политики на территории Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Баранова Л.Г., Врублевская О.В., Косарева Т.Е., Юринова Л.А. Бюджетный процесс в Российской Федерации. - М.: Перспектива; ИНФРА-М, 1998. - 222 с.
2. Дадашев А.З., Черник Д.Г. Финансовая система России: Учеб. пособие. - М.: ИНФРА-М, 1997. - 248 с.
3. Регионы России // CD-ROM – М.: Гарант-парк, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Закон Омской области от 28.06.95 г. № 026-ОЗ "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Федеральный закон от 15.07.1992 г. № 3303-1 "О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Указ Президента РФ от 23.05.1996 г. № 769 "Об организации подготовки государственных минимальных социальных стандартов для определения финансовых нормативов формирования бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 2. РЕГИОНАЛЬНАЯ БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА

Любой региональный бюджет в Российской Федерации состоит из двух основных частей – бюджета развития и текущего бюджета. В ходе бюджетного процесса такое

разграничение проводится в обязательном порядке. Оно обусловлено различиями в подходах к формированию и оценке расходной части бюджета в зависимости от целей направления средств.

При этом исходят не только из необходимости первоочередного финансирования текущих расходов, но и из важности социального и экономического развития территориальных образований, а также выбора приоритетных направлений такого развития. Расходная часть бюджета развития может содержать в себе ассигнования-дотации, трансферты и субвенции бюджетам нижестоящего территориального уровня, а также дотации и субвенции предприятиям и иным юридическим лицам.

Текущий бюджет – часть бюджета, включающая в себя расходы на содержание органов власти и управления, правоохранительных органов, судов, бюджетных учреждений, затраты на текущий и капитальный (восстановительный) ремонт их помещений, оборудования и другие расходы, носящие текущий характер и не включаемые в бюджет развития. Расходы текущего бюджета чаще всего защищены, т.е. они финансируются независимо от степени наполнения доходной части бюджета.

Бюджет развития - часть бюджета, включающая в себя ассигнования на инновационную и инвестиционную деятельность, связанную с капитальными вложениями как в производственную, так и в непроизводственную сферы, и иные расходы по расширенному воспроизводству в целях социально-экономического развития региона, а также расходы по восстановлению окружающей среды.

Составление проектов бюджетов. Исполнительные органы государственной власти субъектов федерации и органы местного самоуправления начинают работу над составлением проектов бюджетов примерно за 6 месяцев до начала финансового года. В Омской области комитеты, отделы и управления представляют в финансовое управление бюджетные сметы, программы и заявки на ассигнования из областного бюджета в срок до 15 июля текущего года.

Администрация Омской области при формировании местных бюджетов доводит до органов местного самоуправления следующие методические рекомендации и исходные показатели:

- минимальные социальные и финансовые нормативы и поправочные коэффициенты к ним;
- норматив средней бюджетной обеспеченности на предстоящий год в пере в размере 50%, из которых 30% зачисляются в Федеральный бюджет и 20% - в областной бюджет с учетом на одного жителя области;
- проектируемые нормативы (проценты) отчислений от регулирующих доходов исходя из запланированных поступлений.

На основе полученных исходных данных органы местного самоуправления формируют бюджеты территорий. В случае несбалансированности доходов и необходимых расходов органы местного самоуправления представляют обоснования размеров нормативов отчислений от регулирующих доходов, дотаций и субвенций, перечень доходов и расходов, подлежащих передаче из регионального бюджета, а также данные об изменении состава объектов бюджетного финансирования.

Финансовое управление администрации Омской области рассматривает:

- бюджетные сметы и программы отделов и управлений (обычно в срок до 1 августа текущего года);
- расчеты по местным бюджетам.

Администрация Омской области готовит бюджетное послание для представительного органа (Законодательного Собрания) и организует его обсуждение. Бюджетное послание включает в себя:

- основные показатели прогноза экономического и социального развития;
- сводный финансовый баланс;
- основные направления бюджетно-финансовой политики;
- проект Закона о региональном бюджете на очередной финансовый год и приложения к нему;
- приложение 1: проект консолидированного бюджета;
- приложение 2: проект областного бюджета с расшифровкой расходов в соответствии с бюджетной классификацией, утвержденной представительным органом (Законодательным Собранием);
- приложение 3: нормативы отчислений от регулирующих доходов в бюджеты городов и районов;
- приложение 4: дотации и субвенции бюджетам городов и районов;
- приложение 5: перечень защищенных статей, приоритетных отраслей и целевых программ;
- приложение 6: методика расчета бюджетов;
- приложение 7: меры по покрытию дефицита бюджета.

В двухмесячный срок после принятия бюджетов муниципальных образований Администрация области представляет на рассмотрение Законодательного Собрания консолидированный бюджет Омской области⁶⁵. Основные характеристики, используемые при подготовке бюджета Омской области:

- **распределение доходов** между областным бюджетом и бюджетами городов и районов Омской области, в том числе отчисления по регулирующим доходным источникам, дотации, субвенции, бюджетные ссуды и трансферты;
- **минимальные социальные и финансовые нормы** и нормативы, средняя финансовая обеспеченность;
- **доходы областного бюджета**, в том числе доходы от сдачи в аренду объектов областной собственности, от приватизации, от деятельности областных предприятий, от вложения свободных средств бюджета на депозиты, во вклады, в акции и другие ценные бумаги, от займов и денежно-вещевых лотерей;
- **защищенные статьи областного бюджета**, в том числе по выплате заработной платы работникам бюджетных организаций, на обеспечение питанием, на обеспечение медикаментами, расходы на приобретение медицинской техники и аппаратуры;
- **расходы областного бюджета**, в том числе на реализацию целевых программ, капитальные вложения, содержание и развитие бюджетных организаций, социальную защиту, дотации и компенсации предприятиям, вложения свободных средств бюджета в хозяйственные мероприятия, суммы для возврата полученных бюджетом ссуд, финансирование Законодательного Собрания и администрации области;
- **сбалансированность бюджета**, в том числе дефицит бюджета и предельный процент по его расходам;
- оборотная кассовая наличность.

Исполнение бюджета Омской области. После вступления в силу Закона "Об областном бюджете" администрация области устанавливает порядок поквартального исполнения областного бюджета. Органы местного самоуправления устанавливают порядок исполнения местных бюджетов самостоятельно.

⁶⁵ В Омской области Глава администрации (Губернатор) области представляет бюджетное послание в Законодательное Собрание в срок до 1 октября предыдущего года.

Взысканные с предприятий платежи перечисляются в бюджеты в бесспорном порядке. В случаях, когда при исполнении бюджетов фактический дефицит бюджета превышает установленный или происходит значительное снижение доходов, представительный орган принимает решение о введении секвестра⁶⁶ расходов. Секвестра может проводиться также в случае, если в ходе исполнения бюджета дефицит не уменьшается, что может привести к невозможности финансирования предусмотренных мероприятий.

В ходе исполнения бюджета Администрация Омской области и исполнительные органы местного самоуправления вправе принимать решения о частичном перераспределении ассигнований по статьям расходов бюджета в пределах утвержденных нормативов. Решения местных органов власти по изменению цен и тарифов, проведению взаимозачетов, влияющие на уменьшение доходной или на увеличение расходной части бюджета подлежат обязательному утверждению представительными органами.

Свободные бюджетные средства не подлежат изъятию. Решение об их использовании (вложении в акции и другие ценные бумаги, о предоставлении бюджетных ссуд) принимает Законодательное Собрание (Городской Совет) по представлению администрации при условии полного финансирования плановых расходов бюджета.

При перевыполнении доходов бюджета прошлого года за счет введения сборов, финансово-хозяйственной деятельности предприятий, нормативы регулирующих доходов не могут быть уменьшены по отношению к предыдущему году. При исполнении бюджетов налоги не могут направляться во внебюджетные фонды. Администрация области ежеквартально информирует население через средства массовой информации об исполнении областного бюджета.

В бюджет Омской области на 1998 год включены расходы на реализацию Закона РФ "О ветеранах", детские пособия, содержание объектов жилья и социальной сферы в муниципальной собственности. При определении доли муниципальных образований в фонде финансовой поддержки использованы среднестатистические нормативы доходов и расходов. При этом все районы и города распределены по группам зон, с учетом населения территории, географического положения, длительности отопительного сезона и других экономических показателей. Также использованы поправочные коэффициенты на душу населения.

Доходы региональных бюджетов. На региональные органы власти возложена задача реализации государственных социально-экономических программ, осуществление которых требует значительных материальных и финансовых ресурсов. Доходы региональных бюджетов формируются за счет закрепленных и регулирующих источников доходов.

Термин **закрепленные** (или **собственные**) **доходы** означает, что средства принадлежат субъекту бюджетного права, т.е. полностью или в фиксированной доле на долговременной основе напрямую поступают в соответствующий бюджет. Основу закрепленных доходов региональных бюджетов составляют налоги республик в составе РФ, налоги краев, областей, автономных округов, местные налоги. Роль большинства таких налогов незначительна. Вместе с тем, следует отметить, что значение некоторых из этих налогов может поступательно повышаться (пример - налог на имущество).

Постоянно увеличивающиеся расходы региональных бюджетов при недостаточном росте объема закрепленных доходов вызывают необходимость наделения этих бюд-

⁶⁶ Секвестр – наложение запрета на расходование каких-либо средств. В российской практике употребляется для обозначения процесса вынужденного сокращения расходной части бюджета.

жетов дополнительными средствами. Такое финансирование осуществляется за счет **регулирующих доходов**, т.е. средств, поступающих из источников вышестоящих бюджетов. К регулирующим доходам относятся все финансовые ресурсы, уравновешивающие расходы и доходы региональных бюджетов. В число этих доходов входят:

- процентные отчисления от налогов в вышестоящие бюджеты;
- дотации, т.е. средства, передаваемые из вышестоящих бюджетов на пополнение нижестоящих бюджетов;
- субвенции, т.е. средства, передаваемые из вышестоящих бюджетов в нижестоящие на строго определенные цели;
- средства, полученные из вышестоящего бюджета в процессе исполнения бюджета.

В соответствии с Законом РФ "Об основах налоговой системы" в число главных регулирующих доходов региональных бюджетов входят отчисления:

- от налога на добавленную стоимость;
- от акцизов;
- от налога на прибыль по ставкам, определяемым законами.

Нормативы отчислений утверждаются региональными органами власти в зависимости от общей суммы расходов бюджета и объема закрепленных доходов. По объему и экономическому значению регулирующие доходы занимают ведущее положение в доходной части региональных бюджетов. Их роль заключается в обеспечении финансовыми ресурсами региональных органов власти и в стимулировании пополнения вышестоящего бюджета, повышения эффективности общественного производства.

Общие налоговые доходы областного бюджета на 1998 год формируются за счет:

- акцизов,
- налога на прибыль,
- налога на добавленную стоимость,
- подоходного налога с физических лиц,
- налога на имущество,
- земельного налога,
- налога на пользование объектами животного мира,
- налога на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте,
- прочих поступлений, а также целевых бюджетных фондов.

В 1998 году законом Омской области № 134-ОЗ "Об областном бюджете на 1998 год" определены следующие нормативы отчислений от федеральных налогов в бюджет области:

- от налога на добавленную стоимость - 25% суммы налога;
- от налога на прибыль предприятий и организаций - 22%;
- от подоходного налога с физических лиц - 100%;
- от акцизов на спирт, водку, ликероводочные изделия, произведенные в РФ - 50%;
- по акцизам от остальных подакцизных товаров, произведенных в РФ (за исключением минерального сырья и товаров, ввозимых на территорию РФ) – 100%;
- по экологическому налогу - 100% (по нормативу - 90% и 10% подлежит передаче в федеральный экологический фонд);
- по земельному налогу доля централизации средств земельного налога и арендной платы за земли городов и поселков установлена в размере 50%⁶⁷, из которых 30%

⁶⁷ Другие 50% оставались в бюджетах муниципальных образований (территорий). Новым налоговым кодексом РФ при введении на территории субъектов РФ налога на недвижимость прекращается действие налога на имущество организаций, налога на имущество физических лиц и земельного налога.

зачисляются в Федеральный бюджет и 20% - в областной бюджет.

Неналоговые доходы областного бюджета формируются за счет следующих источников:

- 1) от продажи акций приватизированных предприятий, в том числе:
 - досрочного раскрепления и продажи пакетов акций, находящихся в государственной собственности, доля которых не позволяет эффективно участвовать в управлении деятельностью акционерных обществ;
 - продажи акций приватизированных предприятий, включенных в ежегодные планы-графики продаж.
- 2) от продажи на конкурсе (аукционе) активов действующих государственных предприятий;
- 3) от выкупа сданных в аренду объектов нежилого фонда;
- 4) от продажи движимого и недвижимого имущества, в том числе земельных участков, на которых расположены приватизированные предприятия;
- 5) от дивидендов по акциям, находящимся в государственной собственности;
- 6) от сдачи государственного имущества в аренду.

Бюджет Омской области на 1998 год был утвержден Законодательным Собранием по расходам в сумме 4933823,3 тыс. руб. и по доходам в сумме 2591156,4 тыс. руб. с предельным дефицитом 2342666,9 тыс. руб., что составляет 47,5% от суммы расходов бюджета.

Справка

На покрытие дефицита бюджета Омской области в 1998 году были направлены:

- Средства из Фонда финансовой поддержки субъектов РФ (трансферт) - 413134 тыс. руб. (17,6% от суммы);
- Кредиты банков - 698398 тыс. руб. (29,8%);
- Доходы от эмиссии областного облигационного займа - 820000 тыс. руб. (35,0%);
- Сокращение недоимки по платежам в бюджет - 150000 тыс. руб. (6,4%);
- Средства от реализации объектов незавершенного строительства - 30000 тыс. руб. (1,3%);
- Плата за выданные гарантии - 10000 тыс. руб. (0,4%);
- Прочие мероприятия по покрытию бюджетного дефицита - 221134,9 тыс. руб. (9,4%).

Оборотная кассовая наличность по областному бюджету на конец 1998 года утверждена в сумме 110 млн. рублей. Бюджет Омской области по защищенным статьям на 1998 год составил в сумме 2591156,4 тыс. рублей.

В областной бюджет на 1998 год включены (консолидированы) средства целевых бюджетных фондов:

- территориального Дорожного фонда;
- территориального Фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы;
- областного Экологического фонда.

Расходы региональных бюджетов. Экономическое развитие страны, увеличение населения, рост урбанизации служат основными факторами наполнения бюджетов регионов. В суммарном объеме региональных бюджетов постоянно растет удельный вес городских и поселковых бюджетов.

Бюджетные расходы в крупных городах на 1 жителя в 5-7 раз выше, чем в сельских районах. Причем, темпы роста городских бюджетов сегодня намного опережают темпы роста бюджетов сельских районов.

Сегодня из местного бюджета финансируется подавляющая часть социально-культурных учреждений и в первую очередь - учреждения народного образования и здравоохранения. Поэтому специфика местных бюджетов заключается в преобладании бюджетных расходов на социально-культурные мероприятия. Если в краевых, областных и городских бюджетах эти расходы составляют около 50% всех расходов,

то в районных, поселковых и сельских бюджетах — 60-86%.

Рост населенных пунктов ведет к удлинению коммуникаций и увеличению эксплуатационных расходов. Не следует игнорировать и то, что урбанизация ведет к росту малых городов и сельских поселений, где также развивается коммунальное хозяйство, торговля и т.д. На долю производственных расходов (промышленность, строительство, сельское хозяйство, транспорт) приходится сегодня лишь около 15% бюджетных расходов.

Однако промышленная ориентация бюджетной политики значительно отличается в разных регионах. Во многом такие различия объясняются структурными и географическими особенностями территорий.

Определенный вклад в этот процесс вносит и экономическая политика региональных органов власти. Поэтому повышенная доля расходов на поддержку промышленности или сельского хозяйства отнюдь не всегда свидетельствует об улучшении экономической ситуации.

Скорее даже наоборот, субсидирование за счет налогов с эффективных предприятий убыточного "окологосударственного" сектора искажает ценообразование, снижает инвестиционную активность, увеличивает нагрузку на экономические субъекты. Искусственное финансирование неконкурентоспособных предприятий тормозит структурную перестройку экономики, ограничивает конкуренцию и подрывает перспективы развития регионов.

Отражением уровня субсидирования региональными властями экономики территорий служит сельское хозяйство. Из производственных отраслей только оно осталось в ведении региональных властей, которые в полной мере реализуют здесь свою экономическую политику.

Так, в среднем по России в 1994 году на 100 рублей валовой продукции сельхозпредприятий приходилось 7,7 руб. дотаций из региональных бюджетов. В 1995 году уровень субсидирования увеличился до 10,3 руб. Без северных автономных округов и Ингушской республики разброс этого показателя составляет от 1,5 руб. в Самарской области до 29 руб. в Хабаровском крае.

Объем субсидирования сельского хозяйства из региональных бюджетов в 1995 г.

<i>Доля субсидий в валовой продукции, %</i>	<i>Субъекты Федерации</i>
более 17,0	<i>Иркутская область, Республика Татарстан, Томская область, Башкортостан, Республика Саха (Якутия), Хабаровский край.</i>
14,0-17,0	<i>Архангельская, Курская, Липецкая, Ивановская Камчатская области. Приморский край. Республика Коми.</i>
10,0-14,0	<i>Тульская, Кемеровская, Калининградская, Тверская, Тюменская, Волгоградская, Пермская, Амурская, Ярославская, Магаданская, Смоленская, Саратовская, Новосибирская, Ульяновская, Калужская области. Республики: Бурятия, Карелия, Хакасия.</i>
7,0-10,0	<i>Краснодарский и Красноярский края, Сахалинская, Владимирская, Орловская, Рязанская, Нижегородская, Оренбургская, Новгородская, Костромская, Вологодская, Свердловская области. Республики: Адыгея, Удмуртия, Калмыкия, Карачаево-Черкессия, Северная Осетия, Марий Эл. Коми-Пермяцкий АО.</i>
4,0-7,0	<i>Воронежская, Читинская, Ленинградская, Брянская, Челябинская, Псковская, Астраханская, Омская, Московская, Мурманская, Белгородская, Тамбовская области. Агинский Бурятский АО. Республики: Тува, Мордовия, Дагестан, Чувашия. Ставропольский и Алтайский края.</i>
менее 4,0	<i>Самарская, Курганская, Пензенская, Кировская, Ростовская области, Усть-Ордынский Бурятский АО, Еврейская АО. Республики: Алтай, Кабардино-Балкария.</i>

Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

Все расчеты по расходам бюджетов производятся по методике Минфина РФ на базе данных 1991 года, доведенных до уровня 1995 года через индексы роста цен с учетом дополнительных расходов, вызванных изменениями в федеральном законодательстве. Уточненная сумма расходов распределяется на заработную плату с начислениями и материальные затраты. В Омской области заработная плата дополнительно индексируется на коэффициент 1,2 и материальные затраты - на 1,13.

Доходы и расходы бюджетов Западно-Сибирского региона в январе-мае 1998 года

Регион	Доходы бюджета, млрд. руб.	Расходы бюджета, млрд. руб.	Среднемесячно на душу населения, тыс. руб.		Рейтинг по сумме доходов	Рейтинг по доходам на душу населения
			доходы	расходы		
Алтайский край	1493,6	1520,3	93,2	94,8	5	7
Кемеровская область	2458,3	2650,4	135,5	146,1	2	5
Новосибирская область	2369,7	2688,3	144,0	163,0	3	3
Омская область	2188,2	2176,6	167,0	167,0	4	2
Томская область	752,0	957,2	116,8	148,7	6	6
Тюменская область	14180,5	16072,8	736,0	834,2	1	1
Республика Алтай	171,0	216,9	140,7	178,5	7	4

Источник: Социально-экономический мониторинг регионов Западной Сибири за период январь-июнь 1998 года. - Омск: Облкомстат, 1998. - с.16.

Специализированные фонды бюджета Омской области. Фонд финансовой поддержки муниципальных образований (трансферт) в 1998 году формируется за счет 16,4146% от общего размера поступлений доходов в областной бюджет, за исключением платежей по бюджетным ссудам и доходов целевых бюджетных фондов. Кроме того, в 1998 году в Омской области сформирован специальный **Фонд поддержки муниципальных образований северной зоны** (Большеуковский, Знаменский, Колосовский, Седельниковский, Тевризский, Усть-Ишимский и Тарский районы). Средства поступают в виде субвенции на поддержку и развитие отдаленных муниципальных образований в объеме 1,1132% доходов областного бюджета, за исключением платежей по бюджетным ссудам и доходам целевых бюджетных фондов.

Администрации Омской области предоставлено право распределять **дотации на животноводческую продукцию** по итогам фактического выполнения объема поставок животноводческой продукции и порядка их выплат в пределах предусмотренных в областном бюджете средств.

Отчисления в **Фонд финансовой поддержки налоговых органов** области производятся в соответствии с Положением "О фонде поддержки Государственной налоговой службы по Омской области и Управления Федеральной налоговой полиции Российской Федерации по Омской области" от 16.04.96 г.

Бюджет развития Омской области является составной частью областного бюджета и служит для привлечения средств частных инвесторов и инвестиционных институтов к реализации инвестиционных проектов и формированию областной собственности, обеспечения структурной перестройки и экономического роста региона.

Бюджет развития представляет собой совокупность расходов областного бюджета на создание либо приобретение основных фондов и источников их финансирования. Составление проекта бюджета развития и контроль за его исполнением осуществляются уполномоченным Администрацией Омской области на проведение инвестиционной политики и исполнение бюджета развития государственным органом.

Доходы от эксплуатации государственной или муниципальной собственности, продаже или сдаче в аренду имущества включаются в доход местного бюджета. Фи-

нансовые ресурсы области на договорной основе могут объединяться с финансовыми ресурсами других субъектов Российской Федерации, городов и районов Омской области, а также предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений и граждан для финансирования совместных программ социально-экономического развития.

Доходы бюджета развития:

- возврат основных сумм и процентов от ранее произведенного кредитования и других форм финансирования за счет бюджета развития;
- возврат процентов по ранее выданным ссудам;
- поступления от размещения государственных ценных бумаг;
- плата за выданные гарантии, неиспользованный резерв прошлых периодов;
- прочие доходы бюджета развития.

Все средства, полученные путем возврата осуществленных инвестиций за счет средств бюджета развития, из перечисленных источников, поступают в областной бюджет и учитываются отдельно. Использование средств бюджета развития на финансирование незапланированных расходов не допускается.

Бюджет развития, являющийся составной частью бюджета Омской области, формируется, помимо других источников, за счет поступлений от реализации ценных бумаг. Этот факт отражает актуальность доходных и возвратных инвестиционных проектов для финансирования из средств областного бюджета развития. Расходы бюджета развития:

- выданные хозяйствующим субъектам ссуды;
- резерв на выданные гарантии для обеспечения возврата привлеченных хозяйствующими субъектами средств;
- собственные инвестиционные вложения, связанные с созданием либо приобретением основных фондов, имущественных ценных бумаг, имущественных долей в собственности области;
- расходы, связанные с совершенствованием инфраструктуры рынка, в том числе фондового рынка;
- прочие расходы.

Финансирование акционерных обществ из областного бюджета в виде инвестиций производится в случае передачи соответствующего пакета акций Администрации Омской области. Средства целевых территориальных фондов, предусмотренные в областном бюджете, расходуются только после утверждения Законодательным Собранием области соответствующих целевых программ. В целях участия в управлении акционерными обществами муниципальным образованиям рекомендовано принять аналогичный порядок.

Размер резерва на выданные гарантии составляет 15% от суммы выданных гарантий. В случае если по итогам исполнения бюджета развития выплаты по выданным гарантиям оказались ниже созданного резерва, его остаток переносится в бюджет развития следующего года и добавляется к строке "Плата за выданные гарантии, неиспользованный резерв прошлых периодов".

Расходная часть бюджетов развития в соответствии с принятыми программами может содержать дотации хозяйствующим субъектам, а также целевые ассигнования на инвестиции в капитал (имущество) действующих или создаваемых предприятий. Результатом таких инвестиций является приобретение прав собственности области, города, района на эквивалентную часть капитала (имущества). Права по управлению собственностью, созданной за счет бюджетных инвестиций, передаются органам по управлению имуществом.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Проанализируйте задачи доходных и расходных частей региональных бюджетов в Российской Федерации.
2. Раскройте содержание основных характеристик, используемых при подготовке бюджета Омской области.
3. Охарактеризуйте роль бюджета развития в формировании консолидированного бюджета и реализации инвестиционных программ Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Баранова Л.Г., Врублевская О.В., Косарева Т.Е., Юринова Л.А. Бюджетный процесс в Российской Федерации. - М.: Перспектива; ИНФРА-М, 1998.
2. Дадашев А.З., Черник Д.Г. Финансовая система России: Учеб. пособие. - М.: ИНФРА-М, 1997.
3. Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора. - М.: Изд-во МГУ, ИНФРА-М, 1997.
4. Регионы России // CD-ROM – М.: Гарант-парк, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ. // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Закон Омской области от 28.06.1995 г. № 026-ОЗ "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Закон Омской области от 12.01.1998 г. № 132-ОЗ "Об областном бюджете развития". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 3. ФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Формирование и использование местных финансов основывается на принципах самостоятельности, государственной финансовой поддержки и гласности. Права собственника в отношении местных финансов осуществляются от имени населения органами местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования. Финансовые ресурсы местного самоуправления включают в себя средства:

- непосредственно местного бюджета;
- внебюджетных и валютного фондов;
- средств на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти;
- кредитных ресурсов, дотаций и субвенций от органов государственной власти;
- средств органов территориального общественного самоуправления.

Устав (Основной закон) Омской области

Статья 92. Местные бюджеты.

1. Нормативы распределения федеральных и областных налогов между областным и местными бюджетами определяются областным законом.
2. Органы местного самоуправления разрабатывают и принимают местные бюджеты самостоятельно.

Межбюджетные отношения строятся на следующих принципах:

- выравнивания доходов муниципальных образований;
- максимального сокращения встречных финансовых потоков;
- компенсации местным бюджетам в случае уменьшения доходов или увеличения расходов, возникающих вследствие принимаемых органами государственной власти решений;

- повышения заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении собственных доходов местных бюджетов.

К средствам бюджетного регулирования местных бюджетов относят:

- 1) нормативные отчисления от регулирующих доходов;
- 2) дотации и субвенции местным бюджетам;
- 3) средства, выделяемые из фонда финансовой поддержки муниципальных образований;
- 4) средства, поступающие по взаимным расчетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

Районные и городские органы местного самоуправления составляют территориальные сводные балансы денежных доходов и расходов населения. Предприятия, учреждения и организации, расположенные на территории местного самоуправления, предоставляют местной администрации сведения, необходимые для составления этих балансов.

Муниципальные бюджеты. Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет и право на получение средств из федерального бюджета и из бюджета субъекта РФ. Увеличение бюджетных доходов не является основанием для снижения на следующий финансовый год нормативов отчислений от регулирующих доходов (в %), а также средств из фонда финансовой поддержки муниципальных образований субъекта РФ.

Формирование и исполнение муниципального бюджета осуществляются органами местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования. Органы государственной власти гарантируют:

- право представительных органов местного самоуправления самостоятельно распоряжаться остатками бюджетных средств, образовавшимися в результате увеличения доходов или уменьшения расходов;
- компенсацию увеличения расходов или уменьшения доходов местных бюджетов, возникших в результате принятия федеральных законов и законов субъектов РФ, а также иных решений органов государственной власти.

Формирование местного бюджета осуществляется на основе единой методологии, государственных минимальных социальных стандартов и социальных норм, устанавливаемых органами государственной власти. В составе местных бюджетов могут предусматриваться сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. Порядок разработки и исполнения таких смет определяется в соответствии с уставом муниципального образования.

Представительные органы по представлению местной администрации самостоятельно утверждают территориальные бюджеты местного самоуправления. Минимальный размер местного бюджета в части текущих расходов определяется исходя из сохранения расходов предыдущего финансового года с учетом увеличения расходов, вызванного решениями вышестоящих органов власти и управления.

При недостатке средств от закрепленных источников для осуществления возложенных на органы местного самоуправления функций, органы государственной власти дополнительно передают в местный бюджет отчисления от регулирующих налогов, а также предоставляют дотации и субвенции. Порядок предоставления субвенций устанавливается нормативными актами органов государственной власти, которые осуществляют контроль за целевым использованием средств.

Возмещение органам местного самоуправления затрат по предоставлению льгот при проезде на муниципальном общественном транспорте и оплате жилой площади и коммунальных услуг, установленных федеральным законодательством, осуществля-

ется на основании договоров о передаче отдельных государственных полномочий. При нарушении муниципальными органами порядка зачисления налогов в областной бюджет, а также нецелевого использования средств областного бюджета, органы управления субъекта Федерации вправе приостанавливать финансирование региональных программ и мероприятий, а также передачу средств в бюджеты муниципальных образований по взаимным расчетам, трансферту и бюджетным ссудам.

Контроль за исполнением муниципальных бюджетов осуществляется представительными органами местного самоуправления. Органы местного самоуправления вправе привлекать для этой цели независимых аудиторов.

Фонд финансовой поддержки муниципальных образований (ФФПМО) специально создается в бюджетах субъектов РФ. Средства ФФПМО формируются путем отчислений от федеральных и региональных налогов, поступающих в региональный бюджет на основе единой методологии, разрабатываемой органами государственной власти субъектов РФ.

Распределение средств ФФПМО осуществляется на основе расчетов, учитывающих следующие показатели:

- численность населения муниципального образования,
- долю детей дошкольного и школьного возраста в общей численности населения,
- долю лиц пенсионного возраста в общей численности населения,
- площадь территории муниципального образования,
- уровень душевой обеспеченности бюджетными средствами,
- другие факторы, определяющие особенности данного субъекта РФ.

Доля каждого муниципального образования в общем объеме средств ФФПМО устанавливается в процентах и утверждается законом субъекта РФ о бюджете. Перечисление средств в местные бюджеты из ФФПМО производится ежемесячно всем муниципальным образованиям, имеющим право на финансовую помощь.

Доля каждого муниципального образования Омской области утверждается в ФФПМО (трансферт) для обеспечения финансирования необеспеченных расходов бюджетов муниципальных образований. Получаемая бюджетами муниципальных образований финансовая помощь (трансферт) в первую очередь направляется на финансирование защищенных статей местного бюджета.

Состояние местных бюджетов в РФ. Начало 1990-х годов в России ознаменовалось реформой бюджетной системы. Смысл этой реформы заключался в разделении государственных финансов на три уровня: федеральный, региональный и местный, а также в постепенной передаче государственных полномочий (содержание социальной сферы, экономическую политику и т.д.) на низовой уровень.

При этом часть налогов была закреплена за федеральным центром, часть – за субъектами федерации и часть – за органами местного самоуправления. Однако в результате такого разделения произошли неизбежные перекосы в пользу доходов муниципальных образований над доходами субъектов федерации. Наблюдаемые практически повсеместно в Российской Федерации конфликты между разными уровнями исполнительной власти служат наглядным подтверждением вышеизложенного.

В качестве негативных последствий несбалансированности распределения налоговых поступлений между региональными бюджетами можно выделить:

- “раздутие” штатов в органах городского самоуправления и стремлении к равноправию в отношениях с органами управления субъектов Федерации;
- ненормальную конкуренцию при разделе “сфер влияния” (государственной собственности, налоговых поступлений, средств массовой информации и т.д.);

- дублирование большинства функций в структурах органов власти субъектов федерации и городского самоуправления;
- хронический недостаток средств для поддержки и развития муниципальных образований сельских районов, а также для реализации региональных программ, финансируемых из бюджетов субъектов РФ;
- отвлечение значительных средств из бюджетов разных уровней на создание и поддержание независимой структуры управления.

Особо следует отметить то, что с течением времени органы власти и управления субъектов федерации стали изыскивать возможности законного ограничения прав городского самоуправления на местах и ко второй половине 1990-х гг. произошло заметное сокращение финансовой базы местного самоуправления в городах. Принятие в июле 1998 г. Налогового кодекса РФ окончательно закрепило передел бюджетного пирога между разными уровнями региональной власти.

В настоящее время происходит постепенное подчинение и поглощение бюджетных полномочий городских самоуправлений бюджетами субъектов Федерации. Помимо оптимизации управленческих схем, это ведет к существенной экономии расходов на местах и прекращению противостояния региональных властей.

Хотя нельзя отрицать и дополнительное ухудшение финансового положения структур городского самоуправления на местах (образование, здравоохранение и др.). По-видимому, такое состояние продлится до окончания реструктуризации регионального управления в Российской Федерации⁶⁸. Оценка состояния местных бюджетов за период 1992–97 гг. характеризуется следующими особенностями:

- муниципальные образования затормозили свое развитие, т.к. лишились необходимых для этого средств. Бюджеты развития практически не формируются, их доля в расходной части бюджетов стремится к нулю;
- бюджеты текущего содержания формируются с дефицитом до 50% и в силу этого не могут обеспечить своевременное финансирования текущих расходов.

В результате произошел неуклонный рост кредиторской задолженности местных бюджетов по всем направлениям деятельности. С нулевого уровня 1992 года задолженность муниципалитетов выросла в среднем по России до 48%, более десятка крупных городов-доноров в 1998 году имело задолженность около 100% годового бюджета.

Отсюда – задолженности по выплатам заработной платы бюджетникам, социальных пособий, недофинансирование объектов здравоохранения и образования, прекращение капитального ремонта во всех направлениях муниципальной деятельности, в том числе в жилищной сфере. Конечным результатом такого положения является стабильное ухудшение состояния муниципального хозяйства.

Возникающая в этой связи социальная напряженность заставляет местные власти пользоваться кредитами коммерческих банков, что еще больше усугубляет банкротство городских бюджетов. В 1997 году размеры кредитов коммерческих банков превысил в среднем 10% годового бюджета муниципалитетов.

С учетом использования средств на невозвратное текущее финансирование удавка на шее местных бюджетов постепенно затягивается, вынуждая их оказываться от значительной части своих амбиций. Таким образом, налицо кризис одного из уровней бюджетной системы Российской Федерации – местных бюджетов региональных центров. Среди наиболее болезненных моментов проводимой федеральным центром политики называют:

⁶⁸ Финансовый кризис августа 1998 г. лишь усугубил и без того нелегкую ситуацию.

- увеличение доходной части федерального бюджета за счет сокращения доходной части местных бюджетов;
- отказ от устоявшегося закрепления расходных и доходных полномочий между всеми уровнями бюджетной системы;
- централизация доходов на федеральном уровне с передачей обязанностей по расходам на уровень местного самоуправления;
- снижение собственной доходной базы местного самоуправления;
- сокращение количества муниципальных образований–доноров.

Существующий дисбаланс доходов и расходов между уровнями бюджетной системы (без учета передачи средств в нижестоящие бюджеты) характеризуется следующими показателями.

Показатели, %	Федеральный бюджет	Консолидированный бюджет субъектов РФ	Региональный бюджет	Местные бюджеты
Доходы	52,1	47,9	23,4	24,5
Расходы	47,6	52,4	20,3	32,1

При этом более 57% всех расходов государства в социальной сфере финансируется из местных бюджетов. При изъятии на федеральный уровень 40% подоходного налога прогнозируется дальнейшее увеличение разницы между доходами и расходами на всех уровнях бюджетной системы (на федеральном – с увеличением, на местном – со снижением доходов).

Для муниципальных образований – доноров бюджета при новых нормативах отчислений по подоходному налогу потеря доходов в среднем составит около 10% доходной части бюджета. Для дотационных муниципальных образований она составляет около 25%.

Вместе с тем, полного перераспределения расходных полномочий пока не произошло. Выполнение государственных социальных стандартов рассматривается как функция местных органов власти с финансированием из местного бюджета в приоритетном порядке.

Однако передача доходной базы (источников финансирования) для реализации государственных полномочий окончательно еще не определена. Вместо этого предусмотрено оказание финансовой помощи из соответствующих фондов поддержки на реализацию функций, относящихся к обязанностям государственной власти.

После принятия Бюджетного и Налогового кодексов доля собственных доходов в общем объеме бюджета сокращается с 72% до 42%, при условии минимально закрепляемых долей регулирующих налогов (подоходный налог – не менее 50%, налог на прибыль – не менее 5%, НДС – не менее 10%). В противном случае, собственные доходы составят около 5%, что фактически означает передачу управления местными бюджетами на уровень субъектов Федерации.

Категория местных налогов как финансовая основа местного самоуправления фактически ликвидируется. При введении Налогового кодекса и налога на недвижимость оставшиеся три местных налога (на наследование и дарение, на рекламу, местные лицензионные сборы) обеспечат только около 1% доходной части городских бюджетов. Таким образом, в России наблюдается сокращение доли местных налогов в 14 раз (с 14% до 1%).

Взаимоотношения с кредитными организациями. Согласно нормам действующего законодательства, органы местного самоуправления не вправе передавать средства местного бюджета и земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, в уставные фонды (капиталы) банков и других кредитных организаций. Однако они вправе в пределах, установленных представительным органом:

- пользоваться кредитами на производственные и социальные цели;
- выбирать уполномоченный банк⁶⁹ путем открытого конкурса;
- выдавать процентные и беспроцентные ссуды другим органам местного самоуправления, предприятиям, учреждениям и организациям;
- создавать и передавать уполномоченному банку целевые фонды для кредитования целевых программ;
- осуществлять эмиссию муниципальных облигаций и жилищных сертификатов;
- получать кредиты в коммерческих банках и кредитных учреждениях;
- создавать финансово-кредитные организации и учреждения (банки, страховые, инвестиционные и иные компании) в том числе с использованием бюджетных средств.

Решение о целях, формах и суммах долгосрочных (на срок свыше 1 года) заимствований принимает представительный орган местного самоуправления согласно уставу муниципального образования. В случае если местный бюджет не утвержден до 1 января финансового года, расходование средств производится по статьям бюджета истекшего года в размере $\frac{1}{12}$ суммы расходов ежемесячно с учетом индекса потребительских цен.

Доходная часть местных бюджетов состоит из собственных доходов и поступлений от регулирующих доходов, финансовой помощи в различных формах (дотаций, субвенций, средств ФФПМО) и средств по взаимным расчетам. Представительные органы местного самоуправления разрабатывают положения о бюджетном процессе на основе общих принципов, установленных федеральными законами и законами субъекта РФ. Составление проектов, утверждение и исполнение местных бюджетов осуществляются на основе бюджетных классификаций РФ и субъекта РФ.

Нормативы отчислений в бюджеты также устанавливаются представительными органами местного самоуправления вышестоящего уровня либо органами государственной власти субъекта Федерации, на основе средней бюджетной обеспеченности на одного жителя и уровня развития социальной инфраструктуры с учетом того, что уровень закрепленных доходов бюджетов должен составлять не менее 70% доходной части минимального бюджета территории.

К собственным доходам местных бюджетов относятся местные налоги и сборы, а также:

- 1) доходы от приватизации и реализации муниципального имущества;
- 2) не менее 10% доходов от приватизации государственного имущества, находящегося на территории муниципального образования, проводимой в соответствии с государственной программой приватизации;
- 3) доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, включая аренду нежилых помещений, и муниципальных земель;
- 4) доходы от проведения муниципальных денежно-вещевых лотерей.

Кроме того, к собственным доходам местных бюджетов относятся также доли федеральных налогов, распределенные между бюджетами разных уровней и закрепленные на постоянной основе за муниципальными образованиями:

- 1) часть подоходного налога с физических лиц в пределах не менее 50% в среднем по субъекту РФ;
- 2) часть налога на прибыль организаций в пределах не менее 5% в среднем по субъекту РФ;
- 3) часть налога на добавленную стоимость по товарам отечественного производ-

⁶⁹ Уполномоченными банками Администрации г. Омска выступают "ИТ-Банк" и банк "СИБЭС".

ства (кроме драгоценных металлов и драгоценных камней из Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ) в пределах не менее 10% в среднем по субъекту РФ;

4) часть акцизов на спирт, водку и ликероводочные изделия в пределах не менее 5% в среднем по субъекту РФ;

5) часть акцизов на остальные виды подакцизных товаров (за исключением акцизов на минеральные виды сырья, бензин, автомобили, импортные подакцизные товары) в пределах не менее 10% в среднем по субъекту РФ.

Размеры минимальных долей федеральных налогов (в %), закрепляемых за муниципальными образованиями, определяются законодательными органами субъекта РФ исходя из общего объема налоговых поступлений, переданных субъекту РФ. Доля налогов рассчитывается по фактическим данным базового года. Сверх этих долей законодательный орган субъекта РФ может устанавливать нормативы отчислений (в %) в местные бюджеты от регулирующих доходов на планируемый финансовый год, а также на долговременной основе (не менее трех лет).

Если в границах территории муниципального образования (за исключением региональных центров) имеются другие муниципальные образования, то источники доходов местных бюджетов разграничиваются законом субъекта РФ. При этом за каждым муниципальным образованием закрепляются на постоянной основе собственные налоги и сборы, другие местные доходы. В отношении внутригородских муниципальных образований такое закрепление местных доходов регламентируется уставом города.

Размер доходов городского бюджета зависит от доходов населения и предприятий. Основными статьями этих доходов являются регулируемые налоги⁷⁰ и местные налоги, среди которых главную роль играет земельный налог. Неналоговые источники оказывают незначительное влияние на формирование городского бюджета.

Нормативы распределения регулируемых налогов в бюджет г. Омска (в %)

	1995	1996	1997	1998
Налог на прибыль предприятий и организаций	7,43	8,07	8,00	6,53
Налог на добавленную стоимость	12,50	12,50	15,38	5,10
Подоходный налог с физических лиц, взимаемый предприятиями и организациями	45,00	45,00	36,00	50,00
Налог на имущество предприятий и организаций	100,00	100,00	100,00	50,00

Как видно из таблицы, процент поступлений от разных видов налогов в 1992-97 гг. существенно менялся, отражая как изменение налоговой базы, так и компромиссы при утверждении нормативов в Законодательном Собрании Омской области. Следует заметить, что только поступления по налогу с физических лиц являются так называемыми "живыми деньгами", т.к. этот налог выплачивается из фонда оплаты труда предприятий после начисления заработной платы.

В то же время другие налоги основаны на расчетной эффективности функционирования предприятия и исчисляются до получения предприятиями реальных денег. Такая ситуация провоцирует предприятия на меры по искусственному занижению налогооблагаемой базы, тогда как при исчислении налога на доходы физических лиц это сделать невозможно.

Доходы бюджета г. Омска от поступлений регулируемых налогов (числитель - млрд. руб., знаменатель - проценты)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Доходы - всего,	18,2	165,5	487,9	1294,7	2018,6	2943,3
в том числе:	100	100	100	100	100	100

⁷⁰ Поступления от регулируемых налогов распределяются по нормативам между бюджетами двух или трех уровней.

Налог на прибыль	2,1 11,5	72,7 43,9	115,3 23,6	380,0 29,3	262,7 13,0	275,8 9,4
Налог на добавленную стоимость	3,4 18,7	22,7 13,7	46,7 9,6	121,9 9,4	226,7 11,2	374,8 12,7
Подоходный налог с физических лиц	1,9 10,4	18,7 11,3	73,2 15,0	152,9 11,8	238,7 11,8	289,0 9,8
Налог на имущество	...	...	46,7 9,6	130,9 10,1	274,0 13,6	452,9 15,4

Поэтому подоходный налог на физических лиц является единственным из регулирующих налогов, по которому можно прогнозировать рост поступлений (особенно в условиях инфляции). Нельзя не учитывать и такой специфический инструмент исполнения бюджета, как проведение взаимозачетов. Так стандартный уровень исполнения бюджета г. Омска "живыми деньгами" составляет примерно одну треть, а $\frac{2}{3}$ приходится на взаимозачеты.

Острой проблемой является неспособность городского самоуправления мобилизовать поступления от арендной платы и муниципального капитала в уставном фонде различных предприятий. Так, на 1998 год бюджет города Омска был утвержден по доходам в сумме 2111000 тыс. руб., в том числе:

- налоговые доходы - 2055178 тыс. руб.;
- неналоговые доходы - 55822 тыс. руб.;
- по расходам в сумме - 2629600 тыс. руб.

Предельный дефицит бюджета города составил 19,7% от расходной части бюджета. На покрытие дефицита бюджета города направлялись поступления:

- от сокращения предоставляемых налоговых льгот;
- от взыскания недоимок;
- от привлечения средств из внебюджетных фондов;
- от привлечения заемных средств.

Расходы бюджетов территорий местного самоуправления обеспечиваются за счет доходов местного бюджета, а также дотаций и субвенций, полученных из бюджетов вышестоящего уровня. Исполнение государственных функций принимается в размерах, установленных Законом Омской области "Об областном бюджете". Расходная часть местных бюджетов включает в себя:

- расходы на решение вопросов местного значения;
- расходы на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;
- расходы на обслуживание и погашение долга по муниципальным займам и ссудам;
- ассигнования на страхование муниципальных служащих, объектов муниципальной собственности, а также гражданской ответственности и предпринимательского риска;
- иные расходы, предусмотренные уставом муниципального образования.

Порядок исполнения расходной части местного бюджета устанавливается уставом муниципального образования. Бюджетные полномочия департамента финансов и финансовых управлений округов включают:

1. Передвижение ассигнований из квартала в квартал по всем разделам расходов городского бюджета и смет административных округов.
2. Проведение взаимозачетов и предоставление отсрочек по выплате налогов и сборов. Взаимозачеты по доходной базе административных округов производятся по письменному согласованию с соответствующими главами администраций.
3. Приостановление финансирования городских мероприятий или сокращение ассигнований в случае нарушения структурными подразделениями города и админи-

стративными округами порядка зачисления налогов и иных доходов в бюджет города, а также нецелевого использования средств городского бюджета (на сумму допущенных нарушений).

Департамент финансов администрации города при предоставлении на возвратной основе бюджетных средств обеспечивает возможность их изъятия в случае нецелевого использования в безакцептном порядке. Нецелевое использование хозяйствующими субъектами средств городского бюджета, предоставленных на безвозмездной основе, служит основанием для прекращения финансирования и взимания штрафа в размере двойной действующей ставки Центрального банка РФ.

Расходная часть бюджета г. Омска подразделяется на три составных части - на бюджет текущих расходов, бюджет развития и бюджет госполномочий. В настоящее время разрабатывается обоснованный норматив расщепления расходной части городского бюджета на эти три составляющие, а также финансовые схемы участия на долевых началах и привлечения в "бюджет развития" средств заинтересованных предприятий и организаций, внебюджетных фондов, фонда занятости, фонда развития предпринимательства и малого бизнеса, средств населения.

Бюджет развития г. Омска включает в себя расходы по капитальным вложениям, резервы под выданные поручительства, средства для финансирования инвестиционных проектов, программ городского развития, исполнения обязательств по городским облигационным займам и приобретения акций (паев) организаций.

Резервный фонд Главы городского самоуправления предназначен для финансирования непредвиденных расходов. Резервный фонд округа используется на выполнение мероприятий по наказам избирателей и расходуется главами округов исключительно по предложениям депутатов, избранных в данном округе.

За основу формирования расходной части проекта бюджета по каждой отрасли принимается условное разделение на минимальный бюджет (включающий в себя защищенные статьи и затраты по энергетике) и исполнение государственных функций, бюджет развития. Расчет минимального бюджета по защищенным статьям:

1) Заработная плата с начислениями. В основу расчетов заработной платы работникам бюджетной сферы принято фактическое исполнение за 10 месяцев 1997 г. в пересчете на годовой фонд и с учетом погашения задолженности за прошлый период.

2) Питание. Исходя из ожидаемого исполнения за 1997 г. в пересчете на среднесложившийся норматив по городу:

на 1 койко-день	- 5 руб. 45 коп.
в детских дошкольных учреждениях	- 5 руб. 00 коп.
в школах-интернатах	- 15 руб. 00 коп.
в детских домах	- 17 руб. 00 коп.
дотации школьникам	- 1,5% от минимальной з/платы, установленной на 01.01.1998 г.

3) Медикаменты на 1 койко-день с учетом особенностей учреждений:

в больницах	- 11 руб. 82 коп.
в санаториях	- 1 руб. 00 коп.
в домах ребенка	- 1 руб. 60 коп.

4) Расчет затрат по энергетике производился исходя из фактической потребности с учетом введения режима экономии.

В проекте бюджета 1998 года по отраслям приоритетным направлением определено здравоохранение в части развития материальной базы. Кроме того, произведена оценка состоятельности доходов округов по самофинансированию ряда расходных статей. Расходы бюджета в 1 полугодии 1998 г. (989 млн. руб.) распределились:

- на жилищно-коммунальное хозяйство - 39,2%;

- на социально-культурные мероприятия - 43,1%;
- задолженность по муниципальным ценным бумагам и кредитам – 6,2%.

Оплата труда муниципальных служащих вместе с начислениями составила на 01.06.98 г. 25,5% всех расходов, а капитальные вложения в основные фонды – 4,1%. В расчете на душу населения расходы бюджета г. Омска составили в 1 полугодии 1998 г. - 836 руб., из них 361 руб. - на социально-культурные мероприятия.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Выделите ключевые моменты государственного регулирования местных бюджетов на современном этапе.
2. Дайте характеристику роли представительных органов муниципальных образований в процессе формирования местных бюджетов.
3. Тезисно прокомментируйте основные принципы построения бюджета г. Омска.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Баранова Л.Г., Врублевская О.В., Косарева Т.Е., Юринова Л.А. Бюджетный процесс в Российской Федерации. - М.: Перспектива; ИНФРА-М, 1998. - 222 с.
2. Дадашев А.З., Черник Д.Г. Финансовая система России: Учеб. пособие. - М.: ИНФРА-М, 1997. - 248 с.
3. Муниципальный менеджмент: Учеб. пособие для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. - М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1997.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Федеральный закон от 25.09.1997 г. № 126-ФЗ "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Решение Омского городского Совета от 04.12.1996 г. № 275 "Об утверждении Положения о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в г.Омске". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Главы городского самоуправления г. Омска от 10.03.1998 г. № 068-п "О дополнительных мерах по снижению задолженности по платежам в городской бюджет и погашению взаимных неплатежей организаций". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 4. РЕГИОНАЛЬНАЯ НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА

Налоговая система предусматривает получение финансовых средств в областной и местные бюджеты, а также во внебюджетные фонды от федеральных, областных и местных налогов, сборов, пошлин и других платежей. Поэтому ведущим фактором территориальной дифференциации налогового режима в настоящее время служит налоговая политика региональных (местных) властей. Основными характеристиками регионального налогового режима являются:

- перечень налогов;
- налоговые ставки;
- налоговые льготы.

Налоговая политика - один из наиболее существенных рычагов косвенного регулирования рынка. Несовершенное налоговое законодательство является одной из причин, выталкивающих капиталы инвесторов с внутреннего рынка, стимулирующих переход участников рынка в офф-шорные зоны с более благоприятным налоговым климатом.

Поэтому сегодня так необходима объективная оценка налогового режима регионов

в целом и различных его элементов - перечня действующих на территории налогов, их ставок, налоговых льгот, экономической обоснованности и предсказуемости налоговой политики региональных властей. Чем больше налогов приходится платить предпринимателю в том или ином регионе, тем меньше потенциал экономического развития территории.

Территориальные особенности налогового режима. Ключевое значение при оценке инвестиционного климата региона имеет уровень налоговой нагрузки, который определяется ставками федеральных, региональных и местных налогов. Основные различия между регионами заключаются в уровне налогообложения (с учетом количества действующих на территории налогов) и определяются ставками региональных и местных налогов.

Налоговый кодекс РФ значительно ограничил налоговую самостоятельность региональных властей, введя закрытый перечень региональных и местных налогов. Перечень федеральных налогов по регионам не меняется и потому не оказывает прямого воздействия на территориальные особенности предпринимательского климата. Из федеральных налогов региональные различия имеет лишь ставка налога на прибыль предприятий и организаций.

Налоговым кодексом РФ предусмотрено деление налога на прибыль на 2 части (с единым объектом налогообложения и налоговой базой) - федеральный и региональный налог на прибыль предприятий. Большинство субъектов Федерации установило ставку налогообложения прибыли на максимально допустимом федеральным законодательством уровне. Исключений из общего правила немного (например, в Санкт-Петербурге и в Нижегородской области установлена ставка в 21%, в Татарстане – 19%, Пермской области – 17,5%).

Универсальным параметром, характеризующим благоприятность налогового режима региона, может служить доля налогов всех видов (или только региональных) в произведенном на территории валовом внутреннем продукте (ВВП). Однако в настоящее время сводные данные о региональном ВВП не опубликованы. Экспериментальные расчеты по регионам РФ, в которых статистические органы оценили объемы ВВП, показывают, что территориальные различия уровня налогового пресса могут быть весьма значительными.

Основная причина этих различий – структурные особенности ВВП. Например, в Санкт-Петербурге в производстве ВВП велика доля промышленности и сферы услуг, несущих основную налоговую нагрузку. При этом уровень налоговых изъятий там в 2 раза выше, нежели в Читинской и Курской областях, где велика доля сельского хозяйства.

Вместе с тем, определенную роль играет и дифференциация собираемости налогов по регионам, различия в ставках налогообложения и т.д.

Еще более важная характеристика налогового режима территории - предсказуемость налоговой политики региональных властей – т.е. открытость ее задач и намечаемых мер.

Из “Основных направлений экономической политики в Нижегородской области в 1996-99 гг.” (утверждены постановлением Законодательного собрания Нижегородской области 30 января 1996 г.):

“1. В налоговой и бюджетной сферах.

1. Снижение налога на прибыль с предприятий, своевременно выплачивающих налоги в местные бюджеты, с 21% до 17%.
2. Переход на упрощенную систему налогообложения малого бизнеса (плата за патент).
3. Установление налога на имущество для малого бизнеса на уровне 1%.
4. Для увеличения инвестиционной активности снижение налога на прибыль банков с

30% до 27% при условии долгосрочного (более 7 месяцев) кредитования ими промышленности.

5. Применение жестких мер по контролю за использованием средств при предоставлении налоговых льгот.

6. Установление стабильных нормативов отчислений от налогов в бюджеты районов и городов области.

7. Поэтапное увеличение платы за пользование природными ресурсами".

Инвестиционная функция налоговой политики. Налоговая система должна содержать в качестве составной части механизм стимулирования капиталовложений в развитие экономики. Создание благоприятного инвестиционного климата в регионе – сложная макроэкономическая задача, особенно остро вставшая в процессе осуществления рыночных реформ в России. В рамках налоговой системы применяются следующие основные механизмы. Основные приемы и направления стимулирования инвестиций:

- выведение из-под налогообложения части прибыли, направляемой на капиталовложения (налоговый вычет);
- инвестиционный налоговый кредит;
- ускоренная амортизация основных фондов.

В настоящее время практически каждый регион имеет свою **систему налоговых льгот**, которая может относиться и к федеральным (обычно налогу на прибыль), и к региональным (местным) налогам. В большинстве регионов установлены общие требования к условиям и порядку предоставления налоговых льгот. При этом они могут быть как в пользу налогоплательщика, так и региональных (местных) властей. Налоговые льготы вводятся единым нормативным актом, включающим все виды налоговых льгот на определенный период.

Для предпринимателей это лучший вариант, так как он вносит ясность сразу по всем налогам хотя бы на ближайшую перспективу. По отдельным видам налогов льготы вводятся специальными нормативными документами, либо областными (республиканскими, краевыми) законами, устанавливающими соответствующие налоги. По типу предоставления налоговые льготы могут быть:

автоматическими - право на льготы имеет каждый налогоплательщик, подпадающий под оговоренные критерии и условия;

процедурными - для получения льгот необходим запрос-обоснование соискателя и решение уполномоченного органа;

смешанными - специального решения по льготе не требуется, но для ее получения необходимо корректировать свою деятельность, с учетом экономической политики региональных властей.

При прочих равных условиях для предпринимателя предпочтительнее "автоматические" льготы, сокращающие сферу произвола чиновников.

Льготами по налогам и сборам признают преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками, включая возможность не уплачивать налог или уплачивать его в меньшем размере. В исключительных случаях нормативным правовым актом для налогоплательщика может быть установлена **индивидуальная льгота**.

Индивидуальная льгота по федеральным налогам может быть установлена только в отношении той части налога, которая поступает в федеральный бюджет.

Индивидуальная льгота по региональным налогам может быть установлена только в отношении той части налога, которая поступает в региональный бюджет.

Индивидуальная льгота по местным налогам может быть установлена только в отношении части налога, которая поступает в местный бюджет.

В Омской области предоставление налоговых льгот осуществляется в части, под-

лежащей отчислению в соответствующие бюджеты. Администрация области и органы местного самоуправления с учетом предложений налогоплательщиков готовят проекты соответствующих решений и представляют их на утверждение Законодательного Собрания области или представительных органов местного самоуправления.

Законодательное Собрание области и представительные органы местного самоуправления при принятии бюджетов утверждают категории плательщиков, получающих налоговые льготы, с указанием предполагаемой величины денежных средств которые не поступят в соответствующий бюджет в связи с введением этих льгот. Администрация области, местные администрации могут вносить в представительные органы предложения с обоснованием приостановления ранее предоставленных льгот.

Другим способом реализации дифференцированной налоговой политики является **изменение срока уплаты налогов и сборов**. Изменением срока уплаты налогов и сборов признается перенос установленного срока уплаты налога и сбора на более поздний срок в форме отсрочки, рассрочки, налогового кредита или инвестиционного налогового кредита. Органами, в компетенцию которых входит принятие решения об изменении срока уплаты налога и сбора, являются:

- по федеральным налогам и сборам - Министерство финансов РФ;
- по региональным и местным налогам и сборам - финансовые органы субъекта РФ и муниципального образования;
- по налогам и сборам в связи с перемещением товаров через таможенную границу РФ - Государственный таможенный комитет РФ или уполномоченные таможенные органы;
- по государственной пошлине - уполномоченные органы, осуществляющие контроль за уплатой государственной пошлины;
- по налогам и сборам, поступающим во внебюджетные фонды - органы внебюджетных фондов.

Отсрочка или рассрочка по уплате налога могут быть предоставлены при наличии хотя бы одного из следующих оснований:

- ущерба в результате стихийного бедствия, технологической катастрофы или иных обстоятельств непреодолимой силы;
- задержки финансирования из бюджета или оплаты выполненного государственного заказа;
- угрозы банкротства в случае единовременной выплаты налога;
- если имущественное положение физического лица исключает возможность единовременной уплаты налога;
- если производство и реализация товаров, работ или услуг носит сезонный характер⁷¹.

Налоговый кредит предоставляется на срок от трех месяцев до одного года.

Задолженность по налогам и сборам, взыскание которой оказалось невозможным в силу причин экономического, социального или юридического характера, признается безнадежной и списывается в порядке, установленном:

- по федеральным налогам и сборам - Правительством РФ;
- по региональным и местным налогам и сборам - исполнительными органами субъектов РФ и местного самоуправления.

Инвестиционный налоговый кредит - это изменение срока уплаты налога, при котором организации предоставляется возможность в течение определенного срока и

⁷¹ Перечень отраслей и видов деятельности, имеющих сезонный характер, утверждается Правительством РФ.

в определенных пределах уменьшать свои платежи по налогу с последующей поэтапной уплатой суммы кредита и начисленных процентов.

Инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен по налогу на прибыль (доход) организации, а также по региональным и местным налогам. Решение о предоставлении инвестиционного налогового кредита в части, поступающей в бюджет субъекта РФ, принимается финансовым органом субъекта РФ. Инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен на срок от одного года до пяти лет.

Организация, получившая инвестиционный налоговый кредит, вправе уменьшать свои платежи по налогу в течение срока действия договора об инвестиционном налоговом кредите. Уменьшение производится по каждому платежу до тех пор, пока сэкономленная сумма не станет равной сумме кредита, предусмотренной договором. В каждом отчетном периоде суммы, на которые уменьшаются платежи по налогу, не могут превышать 50% платежей по налогу, определенным без учета инвестиционного налогового кредита. А накопленная в течение налогового периода сумма не может превышать 50% суммы налога, подлежащего уплате за этот период.

Если организация имела убытки, то накопленная сумма кредита переносится на следующий период и т.д. Инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен при наличии одного из следующих оснований:

- проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских работ или технического перевооружения производства, в том числе направленного на создание рабочих мест для инвалидов или защиту окружающей среды от загрязнения промышленными отходами;
- осуществление внедренческой или инновационной деятельности, в том числе совершенствование технологий, освоение новых видов сырья или материалов;
- выполнение заказа по социально-экономическому развитию региона или предоставление особо важных услуг населению.

Не допускается устанавливать проценты на сумму кредита по ставке, менее 50% и превышающей 75% ставки рефинансирования Центрального банка РФ. По региональным и местным налогам могут быть установлены местные (территориальные) условия предоставления инвестиционного налогового кредита. Исполнение обязанности по уплате налогов и сборов обеспечиваются: залогом имущества, поручительством, пеней, приостановлением операций по счетам в банке и наложением ареста на имущество налогоплательщика.

В Омской области инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен по всем видам налогов, уплачиваемым в областной или местный бюджеты (за исключением подоходного налога) на основании соглашений о налоговом кредите, заключаемых с Администрацией области или органами местного самоуправления. Налоговый кредит или отсрочка (рассрочка) по оплате налогов и других обязательных платежей в бюджеты предоставляется налогоплательщику за плату в размере учетной ставки Центрального банка РФ.

В соответствии с Законом Омской области "О государственной поддержке инвестиционных проектов на территории Омской области" инвестиционное соглашение является основанием для освобождения от платежей по налогам, зачисляемым в областной бюджет и местные бюджеты, а также в территориальный дорожный фонд, за исключением подоходного налога. Эта льгота распространяется на доходы от реализации продукции, полученные при реализации инвестиционного проекта за отчетный период, а именно:

- а) на период окупаемости инвестиций, предусмотренный инвестиционным проектом - на 100% всех налогов и платежей от выручки, зачисляемых в областной и

местный бюджет, а также в территориальный дорожный фонд, за исключением подоходного налога;

б) в течение двух лет после завершения периода - 50% всех налогов и платежей, зачисляемых в областной и местный бюджет, а также в территориальный дорожный фонд, за исключением подоходного налога.

Льготы предоставляются инвесторам, заключившим соглашение (договор) на инвестиционную деятельность с Администрацией области, по уплате налогов, зачисляемых в областной бюджет и по налогам, зачисляемым в местный бюджет, если это соглашение подписали органы местного самоуправления. Если инвестор осуществляет несколько инвестиционных проектов, то налоговые льготы предоставляются отдельно по каждому инвестиционному проекту. При этом предприятия, осуществляющие инвестиционную деятельность, должны вести отдельный бухгалтерский учет по каждому инвестиционному проекту.

Налоговые льготы могут быть отменены в случае, если держатель нарушил условия соглашения (договора) на инвестиционную деятельность.

Ускоренная амортизация заключается в уменьшении сроков амортизационных списаний и служит для стимулирования массового обновления основных фондов и модернизации промышленности. Это федеральная норма стимулирования, поэтому в регионах ее применение свидетельствует скорее о темпах технологического развития предприятий, чем об эффективности региональной налоговой политики. В региональном аспекте может идти речь лишь о повышении конкурентоспособности местных производственных предприятий (особенно с учетом попутного снижения отчислений от налогооблагаемой прибыли в региональный бюджет).

Сущность ускоренной амортизации состоит в том, что износ основных средств начисляется по повышенным нормам (но не более чем в 2 раза). Поэтому стоимость основных фондов переходит в издержки производства в более сжатые сроки по сравнению с нормативными. Метод ускоренной амортизации распространяется только на активную часть основных фондов – машины, оборудование, транспортные средства – нормативный срок службы которых превышает три года.

Рост амортизационных отчислений уменьшает сумму налогооблагаемой прибыли, ускоряет оборот основного капитала, аккумулирует средства для новых инвестиций. Ускоренная амортизация применяется и в отношении оборудования, используемого для охраны окружающей среды, а также в сфере энергосберегающих технологий.

В России ускоренная амортизация была впервые разрешена с 1991 года. Однако в силу объективных причин этот метод уменьшения налогового бремени у российских производителей пока мало востребован. Необходимость в ускоренной амортизации появляется всякий раз, когда в экономике наблюдается инвестиционный бум, происходит массовое обновление технологической базы производства. В этих условиях он позволяет в сжатые сроки вернуть инвестированные средства.

В условиях инфляции ускоренная амортизация служит скорее дополнительным дестабилизирующим фактором, поскольку используется чаще всего для легализованного роста цен на продукцию местных предприятий. Ее полноценное использование в целях стимулирования инвестиций возможно лишь после достижения финансовой стабилизации в России.

Фискальная функция налоговой политики. Наряду с инвестиционной функцией, фискальная функция региональной налоговой политики является важнейшим элементом государственного влияния на развитие территорий в Российской Федерации. В качестве регулирующих органов в этой сфере выступают:

- федеральные налоговые и таможенные органы;

- органы государственной власти субъектов Федерации;
- органы местного самоуправления.

Конституция (Основной закон) Российской Федерации

Статья 57

Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют.

Инструментарий фискального регулирования деятельности экономических субъектов достаточно широк - от блокирования банковских счетов до применения в отношении нарушителей налогового режима разного рода финансовых санкций. При правильном применении эти меры стабилизируют экономическую ситуацию в регионах и способствуют наполнению местных бюджетов. Однако чрезмерное увлечение фискальным регулированием неизбежно снижает инвестиционную привлекательность территорий и угнетает промышленное производство.

Справка

По данным государственной налоговой инспекции по Омской области сумма собранных налоговых платежей за январь-май 1998 года распределилась следующим образом:

в федеральный бюджет - 32,2% (574 млн. руб.),

в территориальный бюджет поступило 66,8%.

Поступившие в территориальный бюджет средства распределились следующим образом:

в областной бюджет - 37,2%;

в городской бюджет - 44,3%;

в бюджеты районов - 18,5%.

Удельный вес собранных налогов и обязательных платежей сельскими районами в общей сумме налоговых поступлений по области составляет около 10%. Непосредственно в бюджет территорий поступает примерно половина суммы собранных налогов.

Приостановление операций по банковским счетам применяется для обеспечения исполнения решения о взыскании налога или сбора и означает прекращение банком всех расходных операций по данному счету. Решение о приостановлении операций налогоплательщика по счетам в банке принимается руководителем налогового органа при неисполнении налогоплательщиком обязанности по уплате налога. Это решение принимается одновременно с вынесением решения о взыскании налога и подлежит безусловному исполнению банком. Приостановление операций налогоплательщика по счетам в банке действует с момента получения банком решения налогового органа, но не более трех месяцев в календарном году.

Сумма **излишне уплаченного налога** засчитывается в счет предстоящих платежей и производится без начисления процентов на эту сумму. Зачет суммы излишне уплаченного налога в счет предстоящих платежей осуществляется налоговым органом на основании письменного заявления налогоплательщика. Налоговые органы вправе самостоятельно произвести зачет в случае, если имеется недоимка по другим налогам. Сумма излишне уплаченного налога подлежит возврату по письменному заявлению налогоплательщика.

Возврат излишне уплаченной суммы не производится в случае наличия недоимки по уплате налогов и сборов или задолженности по пени и штрафам. Возврат суммы излишне уплаченного налога производится в течение двух недель со дня подачи заявления о возврате. При нарушении указанного срока на сумму излишне уплаченного налога, не возвращенную в установленный срок, начисляются проценты за каждый день нарушения срока возврата.

Налоговая санкция применяется в виде денежных взысканий (штрафов). При наличии хотя бы одного смягчающего обстоятельства размер штрафа подлежит

уменьшению не меньше, чем в два раза. При наличии утяжеляющих вину обстоятельств, размер штрафа увеличивается на 100%. При совершении одним лицом нескольких налоговых правонарушений налоговые санкции взыскиваются за каждое правонарушение в отдельности. Сумма штрафа подлежит перечислению со счетов налогоплательщика, только после перечисления суммы задолженности и пеней.

Судебные дела о взыскании налоговых санкций по иску налоговых органов к организациям и индивидуальным предпринимателям рассматриваются арбитражными судами. Дела о взыскании налоговых санкций по иску налоговых органов к физическим лицам, не являющимся индивидуальными предпринимателями, рассматриваются судами общей юрисдикции в соответствии с гражданским законодательством РФ.

Налоговые органы могут обратиться в суд с иском о взыскании налоговой санкции не позднее трех месяцев со дня обнаружения налогового правонарушения. В случае отказа в возбуждении или прекращения уголовного дела, но при наличии налогового правонарушения срок подачи искового заявления исчисляется со дня получения налоговым органом постановления об отказе в возбуждении или о прекращении уголовного дела.

При выявлении обстоятельств, позволяющих предполагать совершение нарушения законодательства о налогах и сборах, содержащего признаки преступления, налоговые органы в трехдневный срок направляют материалы в органы налоговой полиции для решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

Арестом имущества признается действие налогового или таможенного органа с санкции прокурора по ограничению права собственности налогоплательщика в отношении имущества. Арест имущества производится в случае неисполнения налогоплательщиком в установленные сроки обязанности по уплате налога и при наличии у налоговых или таможенных органов оснований полагать, что указанное лицо предпримет меры, чтобы скрыться либо скрыть свое имущество. Арест имущества может быть полным или частичным.

Полным арестом имущества признается ограничение прав налогоплательщика, при котором он не вправе распоряжаться арестованным имуществом, а владение и пользование этим имуществом осуществляются с разрешения и под контролем налогового или таможенного органа.

Частичным арестом признается ограничение прав налогоплательщика, при котором владение, пользование и распоряжение этим имуществом осуществляются с разрешения и под контролем налогового или таможенного органа.

Арест может быть наложен на все имущество налогоплательщика-организации, а у физического лица - за исключением имущества, на которое не может быть в соответствии с федеральными законами обращено взыскание.

Ответственность за совершение налоговых правонарушений. Порядок привлечения к ответственности нарушителей налогового законодательства Российской Федерации, включая фиксированные суммы и ставки штрафных санкций, изложены в Налоговом кодексе РФ. Эти санкции в одинаковой мере применяются при нарушениях как федерального, так и регионального и местного налогового законодательства.

Нарушение налогоплательщиком срока подачи заявления о постановке на учет в налоговом органе при отсутствии признаков налогового правонарушения влечет взыскание штрафа в размере 5000 рублей. Уклонение от постановки на учет в налоговом органе, выразившееся в осуществлении хозяйственной деятельности без постановки на учет свыше 90 дней со дня истечения срока подачи заявления о постановке на учет в налоговом органе влечет взыскание штрафа в размере 10% доходов, но

не менее 20000 рублей.

Нарушение налогоплательщиком срока представления об открытии и закрытии им счета в банке, если это не повлекло за собой неуплату налогов, влечет взыскание штрафа в размере 5000 рублей. Нарушение налогоплательщиком срока представления в налоговый орган сведений об открытии и закрытии счета в банке, если это повлекло за собой неуплату налогов, влечет взыскание штрафа в размере 10% от суммы денежных средств, поступивших на счет за период непредставления сведений об открытии счета.

Непредставление налогоплательщиком налоговой декларации, при отсутствии признаков налогового правонарушения, влечет взыскание штрафа в размере 5% от суммы налога, подлежащей уплате на основе этой декларации, за каждый полный месяц со дня, установленного для ее представления, но не более 25% от указанной суммы. Непредставление налогоплательщиком налоговой декларации в налоговый орган в течение более 180 дней после установленного законодательством срока влечет взыскание штрафа в размере 50% от суммы денежных средств, поступивших на счет за период непредставления сведений об открытии счета.

Нарушение срока представления в налоговые органы документов и отказ должностному лицу налогового органа представить запрашиваемые документы и иные сведения, необходимые для проведения проверки, а также уклонение от их представления влечет штраф в размере 50 рублей за каждый непредставленный документ.

Грубое нарушение организацией правил учета доходов и расходов и объектов налогообложения в течение одного налогового периода влечет штраф в размере 5000 рублей. Под грубым нарушением правил учета объектов налогообложения понимается отсутствие первичных документов, регистров бухгалтерского учета, неправильное отражение в отчетности хозяйственных операций, денежных средств, материальных ценностей, нематериальных активов и финансовых вложений налогоплательщика.

Деяния, совершенные в течение более одного налогового периода, влекут взыскание штрафа в размере 15000 рублей. Занижение полученного дохода, влечет взыскание штрафа в размере 10% от суммы неуплаченного налога, но не менее 15000 рублей.

Нарушение правил составления налоговой декларации - неправильное отражение доходов и расходов, источников доходов, исчисленной суммы налога и других данных, связанных с исчислением и уплатой налога, влечет взыскание штрафа в размере 3000 рублей. Нарушение правил составления налоговой декларации приводящее к занижению сумм налогов, подлежащих уплате, влекут взыскание штрафа в размере 5000 рублей.

Неуплата налога в результате занижения налогооблагаемой базы, выявленная при выездной налоговой проверке, влечет взыскание штрафа в размере 20% от неуплаченной суммы налога. Те же действия, совершенные умышленно, влекут взыскание штрафа в размере 40% от неуплаченных сумм налога.

Воспрепятствование доступу при проведении налоговой проверки на территорию или в помещение налогоплательщика (кроме жилых) влечет взыскание штрафа в размере 5000 рублей.

Несоблюдение налогоплательщиком порядка владения, пользования и распоряжения имуществом, на которое наложен арест, влечет взыскание штрафа в размере 10000 рублей.

Непредставление налоговому органу сведений о налогоплательщике, либо предоставление документов с заведомо недостоверными сведениями, влечет взыскание штрафа в размере 5000 рублей. Если нарушения совершены физическим лицом, влекут

взыскание штрафа в размере 500 рублей. Отказ налогоплательщика от представления документов и предметов по запросу налогового органа и непредставление их в установленный срок влечет взыскание штрафа в размере 5000 рублей.

Неявка без уважительных причин свидетеля, влекут взыскание штрафа в размере 1000 рублей. Отказ свидетеля от дачи показаний, а равно дача заведомо ложных показаний влекут взыскание штрафа в размере 3000 рублей.

Срок давности для налоговых правонарушений составляет три года с момента последнего правонарушения.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Охарактеризуйте роль региональной налоговой политики в экономическом развитии регионов Российской Федерации.
2. Поясните, что включает и для чего используется система региональных налоговых льгот в Российской Федерации.
3. Прокомментируйте влияние фискальной политики государства на предпринимательский климат Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Баранова Л.Г., Врублевская О.В., Косарева Т.Е., Юринова Л.А. Бюджетный процесс в Российской Федерации. - М.: Перспектива; ИНФРА-М, 1998.
2. Дадашев А.З., Черник Д.Г. Финансовая система России: Учеб. пособие. – М.: ИНФРА-М, 1997.
3. Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора. - М.: Изд-во МГУ, ИНФРА-М, 1997.
4. Регионы России // CD-ROM – М.: Гарант-парк, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ. // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Указ Президента РФ от 23.05.1994 г. № 1006 "Об осуществлении комплексных мер по своевременному и полному внесению в бюджет налогов и иных обязательных платежей". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Главы городского самоуправления г. Омска от 10.03.1998 г. № 068-п "О дополнительных мерах по снижению задолженности по платежам в городской бюджет и погашению взаимных платежей организаций". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 5. КОНТРОЛЬ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ БЮДЖЕТОВ

Государственный финансовый контроль включает в себя контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, организаций денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ.

Порядок контроля за формированием и использованием государственных доходов определяется Указом Президента РФ "О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации" № 1095 от 25 июля 1996 г. Законодательно государственный финансовый контроль возлагается на:

- Счетную палату РФ,
- Центральный банк РФ,
- Министерство финансов РФ (Главное управление федерального казначейства и

- Контрольно-ревизионное управление),
- Государственную налоговую службу РФ,
 - Государственный таможенный комитет РФ,
 - Федеральную службу России по валютному и экспортному контролю,
 - контрольно-ревизионные органы федеральных органов исполнительной власти,
 - иные органы, осуществляющие контроль за поступлением и расходованием средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов.

В качестве основных приоритетов государственного финансового контроля определены:

- контроль за полным и своевременным поступлением всех видов государственных доходов, страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации и иные федеральные внебюджетные фонды, а также кредитных и заемных средств, направляемых на финансирование дефицита федерального бюджета;
- контроль за своевременным финансированием расходов на социальную сферу по объемам, структуре и целевому назначению, в том числе на оплату труда (денежное довольствие), выплату пенсий, стипендий, пособий и другие социальные выплаты.

Контрольными финансовыми органами проводятся комплексные ревизии и тематические проверки поступления и расходования бюджетных средств в федеральных органах исполнительной власти, а также на предприятиях, в учреждениях и организациях, использующих средства федерального бюджета не реже одного раза в год.

Постоянно действующим органом государственного финансового контроля является **Счетная палата Российской Федерации**, образуемая Федеральным Собранием РФ и подотчетная ему. Действует она на основе федерального Закона от 11 января 1995 года "О счетной палате Российской Федерации". Ее задачи: контроль за своевременным исполнением федерального бюджета, за законностью и своевременностью движения бюджетных средств в Центральном банке РФ и других финансово-кредитных учреждениях, контроль за состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, за федеральными внебюджетными фондами, банковской системой и т.д.

По результатам контрольных мероприятий (проверок и ревизий) Счетная палата направляет органам государственной власти, руководителям проверяемых предприятий, учреждений и организаций представления для устранения нарушений, возмещения причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности виновных. При выявлении нарушений, наносящих ущерб государству, Счетная палата вправе давать администрации проверяемых предприятий, учреждений и организаций обязательные для исполнения предписания.

Ненадлежащее исполнение предписаний может повлечь решение Счетной палаты (согласованное с Государственной Думой) о приостановлении всех видов финансовых, платежных и расчетных операций. Инспектора Счетной палаты вправе беспрепятственно посещать государственные органы, предприятия, учреждения и организации, банки и другие объекты независимо от форм собственности. Их требования обязательны для проверяемых объектов.

В целях усиления контроля за поступлением и расходованием средств федерального бюджета и других государственных финансов Правительством РФ образован **Межведомственный совет по государственному контролю, обеспечению своевременности и полноты сбора налогов и других платежей в федеральный бюджет**. Совет является постоянно действующим консультативным органом по вопросам работы федеральных органов исполнительной власти, которым предоставлено право

финансового контроля.

Совет формирует методологию финансового контроля, разрабатывает его механизм с целью устранения дублирования, утверждает программы совместных проверок и ревизий, обобщает опыт государственного финансового контроля. Совет может запрашивать и получать от органов исполнительной власти необходимые материалы, заслушивать объяснения руководителей этих органов.

В осуществлении финансового контроля в различных организационно-правовых формах активно участвуют все финансовые, кредитные и налоговые органы. Значительный объем контрольной работы выполняется **Контрольно-ревизионным управлением (КРУ) Минфина России**. Через главного контролера, контролеров-ревизоров и ревизоров финансовых органов КРУ контролирует соблюдение бюджетного законодательства и финансовой дисциплины министерствами, ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями.

В этих целях проводятся документальные ревизии и проверки финансовой деятельности; истребуются денежные документы и суммы наличных денежных средств, а также разъяснения по финансовым операциям и т.д. При обнаружении нарушений финансовой дисциплины КРУ ставят вопрос об отстранении виновных от должности с передачей дела следственным органам. Непосредственные меры административного воздействия на виновных КРУ применять не вправе.

Министерство финансов осуществляет государственный надзор за страховой деятельностью, соблюдением законодательства о страховании, защиту законных прав и интересов страхователей, страховщиков, иных заинтересованных лиц и государства. Территориальными органами страхового надзора являются региональные инспекции. Минфин регулирует единый страховой рынок через лицензирование страховых организаций, контроля за обеспечением финансовой устойчивости страховщиков, межотраслевой и межрегиональной координации страховой деятельности.

Он контролирует обоснованность страховых тарифов; проверяет деятельность страховщиков; ограничивает действие лицензий при выявлении нарушений законодательства о страховании; дает предписания об устранении нарушений; отзывает лицензии на осуществление страховой деятельности и т.п. Кроме того, через подчиненные инспекции пробирного надзора Минфин осуществляет государственный надзор за предприятиями, учреждениями и организациями, использующими драгоценные металлы и драгоценные камни, производящими продажу и скупку изделий из них, на предмет обнаружения и пресечения нарушений правил получения и хранения этих металлов и изделий из них.

Государственная налоговая служба Российской Федерации является единой структурой, контролирующей соблюдение налогового законодательства. Она состоит из центрального органа управления (Государственной налоговой службы) и государственных налоговых инспекций в субъектах РФ и системе местного самоуправления, звенья которой являются юридическими лицами. Вся система подчинена Президенту и Правительству РФ. Ее глава имеет ранг федерального министра. Основные функции Государственной налоговой службы:

- контроль за подготовкой нормативных документов, связанных с налогообложением, и в необходимых случаях постановка вопроса об отмене актов, не соответствующих законодательству;
- проведение проверок денежных документов, в министерствах, ведомствах, предприятиях, учреждениях и организациях любой формы собственности, у граждан, включая иностранцев и лиц без гражданства;
- обеспечение своевременного и полного учета налогоплательщиков, изъятие у

предприятий, учреждений и организаций документов, свидетельствующих о сокрытии (занижении) прибыли (дохода) от налогообложения;

- приостановление операций предприятий, учреждений, организаций и граждан в случае непредставления бухгалтерских отчетов и других документов по исчислению и уплате налогов.

Проверки оформляются актами, в которых отражаются выявленные нарушения и даются указания об их устранении. Одновременно в отношении лиц, совершивших административные правонарушения, возбуждаются дела о привлечении их к административной ответственности. Налоговые органы проводят камеральные или выездные налоговые проверки.

Камеральные налоговые проверки проводятся в отношении всех налогоплательщиков.

Выездные налоговые проверки проводятся в отношении организаций и индивидуальных предпринимателей.

Налоговой проверкой охватываются не более трех календарных лет деятельности налогоплательщика. Налоговым органом могут быть истребованы любые документы сторонних лиц и организаций, относящиеся к деятельности проверяемого налогоплательщика (встречная проверка). Проведение повторных выездных налоговых проверок по одним и тем же налогам не предусматривается.

Камеральная налоговая проверка проводится по месту нахождения налогового органа на основе налоговых деклараций и документов, служащих основанием для исчисления налога, а также других документов, имеющихся у налогового органа. Камеральная проверка проводится в течение двух месяцев со дня представления налоговой декларации и других документов. При проведении камеральной проверки налоговый орган вправе истребовать у налогоплательщика дополнительные сведения, получить объяснения и документы, подтверждающие правильность исчисления и своевременность уплаты налогов.

Выездная налоговая проверка проводится не чаще одного раза в год и не может продолжаться более трех месяцев. Выездная налоговая проверка, осуществляемая в связи с реорганизацией или ликвидацией организации-налогоплательщика. При необходимости должностные лица, осуществляющие выездную налоговую проверку, могут проводить инвентаризацию имущества налогоплательщика, а также производить осмотр производственных, складских, торговых и иных помещений и территорий, используемых для извлечения дохода, либо связанных с содержанием объектов налогообложения.

По результатам рассмотрения материалов проверки руководитель налогового органа в течение 10 дней выносит решение:

- 1) о привлечении налогоплательщика к налоговой ответственности за совершение налогового правонарушения;
- 2) об отказе в привлечении налогоплательщика к ответственности за совершение налогового правонарушения;
- 3) о проведении дополнительных мероприятий налогового контроля.

Налоговый контроль проводится посредством налоговых проверок, проверки данных учета и отчетности, осмотра помещений и территорий, используемых для извлечения дохода (прибыли), а также в других формах, предусмотренных Налоговым кодексом РФ.

Справка

За январь-май 1998 года по результатам работы Государственной налоговой инспекции Омской области по взысканию задолженности было выставлено 69280 платежных инкассовых требований.

совых поручений налогоплательщикам на сумму 3669,9 млн. руб. (в федеральный бюджет - 1725,9 млн. руб.), из них 3621,1 млн. руб. выставлено на расчетные счета, 46,8 млн. руб. - на валютные счета налогоплательщиков, органами налоговой полиции у 293 должников произведен арест имущества в счет погашения задолженности по платежам в бюджет на сумму 956,5 млн. руб.

Федеральные органы налоговой полиции выполняют функции по предупреждению, выявлению, пресечению и расследованию нарушений законодательства о налогах и сборах, являющихся преступлениями или административными правонарушениями, а также иные функции предусмотренные Законом РФ "О федеральных органах налоговой полиции". Органы налоговой полиции полномочны:

- производить дознание по делам о налоговых преступлениях;
- проводить предварительное следствие по делам о преступлениях, отнесенных к их ведению;
- осуществлять в соответствии с федеральным законом оперативно-розыскную деятельность;
- по запросу налоговых органов участвовать в налоговых проверках.

Органы налоговой полиции несут ответственность за убытки, причиненные налогоплательщикам вследствие своих неправомерных действий. Причиненные налогоплательщикам убытки возмещаются за счет федерального бюджета. За неправомерные действия или бездействие должностные лица и другие работники органов налоговой полиции несут ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Налоговая полиция призвана выявлять, предупреждать и пресекать налоговые преступления и правонарушения; предупреждать, выявлять и пресекать коррупцию в налоговых органах. Руководство единой централизованной системой органов налоговой полиции осуществляет Федеральная служба налоговой полиции (ФНП России), являющаяся федеральным органом исполнительной власти.

Систему налоговой полиции составляют также органы налоговой полиции в субъектах РФ (департаменты, управления, отделы – например, районные и межрайонные). Организационно-правовой статус налоговой полиции определен соответствующим Положением. Основные задачи и полномочия территориальных и местных органов налоговой полиции заключаются:

- в обеспечении безопасности деятельности государственных налоговых инспекций;
- в проверке заявлений и иной информации о налоговых правонарушениях;
- в осуществлении в пределах своей компетенции производства по делам о налоговых правонарушениях;
- в проведении оперативно-розыскных мероприятий;
- в приостановлении сроком на один месяц операций налогоплательщиков при непредставлении необходимых документов об исчислении и уплате налогов;
- в составлении протоколов об административных правонарушениях; в осуществлении административного задержания;
- в проверке у граждан и должностных лиц, удостоверяющих личность документов при наличии достаточных оснований подозревать их в совершении преступления или административного правонарушения;
- в наложении административного ареста на имущество юридических и физических лиц с его последующей реализацией случаях невыполнения ими обязанностей по уплате налогов.

Административная ответственность виновных выражается в наложении штрафа в размере до 100 минимальных размеров месячной оплаты труда.

Аудиторская деятельность – предпринимательская деятельность аудиторов по осуществлению независимых проверок бухгалтерской (финансовой) отчетности, платежно-расчетной документации, налоговых деклараций и других финансовых обязательств предприятий, организаций и учреждений, банков и кредитных учреждений, страховых организаций, товарных и фондовых бирж, инвестиционных, пенсионных, общественных и других фондов, а также граждан, самостоятельно осуществляющих предпринимательскую деятельность.

Независимый вневедомственный финансовый контроль осуществляется на основе “Временных правил аудиторской деятельности в Российской Федерации”, утвержденных Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 года. Она осуществляется наряду с государственным финансовым контролем. Цель аудиторских проверок – установление достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности и соответствия совершаемых финансовых и хозяйственных операций действующим нормативным актам.

Аудиторская деятельность (как и нотариальная) осуществляется на основе государственных лицензий после прохождения соответствующей подготовки и сдачи кандидатами квалификационных экзаменов. Все аудиторские структуры состоят в некоммерческих саморегулируемых организациях. Заключение аудиторских фирм принимаются в качестве независимых свидетельств в судебных и арбитражных разбирательствах. Неотражение или сокрытие аудиторскими организациями финансовых нарушений в проверяемых экономических структурах влечет за собой приостановку лицензии и ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Текущий контроль за исполнением регионального и местного бюджетов и расходованием средств внебюджетных фондов осуществляют Законодательное Собрание области и представительные органы местного самоуправления. Соответствующие финансовые органы ежемесячно представляют в Законодательное Собрание области и представительные органы местного самоуправления информацию об исполнении бюджетов.

Администрация области осуществляет контроль за исполнением областного бюджета и местных бюджетов в части выделенных из областного бюджета дотаций и субвенций. В случае нецелевого использования средств, выделенных из областного бюджета, по решению администрации, согласованному с Законодательным Собранием, субсидирование прекращается, а выделенные средства подлежат возврату.

Законодательное Собрание, представительные органы местного самоуправления могут привлекать аудиторов для проведения проверки исполнения соответствующего бюджета и использования средств внебюджетных фондов. Администрация области и местные администрации составляют и представляют годовые отчеты об исполнении бюджетов и использовании средств внебюджетных фондов по всем основным показателям доходов и расходов соответствующим законодательным (представительным) органам по установленной форме. Отчеты по исполнению бюджетов и об использовании средств внебюджетных фондов рассматриваются в следующие сроки:

- представительными органами местного самоуправления в срок до 30 марта года, следующего за отчетным;
- Законодательным Собранием области в срок до 30 апреля года, следующего за отчетным.

Представительные органы по результатам рассмотрения этих отчетов принимают решения об их утверждении. После принятия решения об утверждении отчета об исполнении областного бюджета за предыдущий год на очередном заседании Законодательного Собрания заслушивается информация об исполнении консолидированного бюджета области.

Контрольно-счетная палата Омской области является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, подотчетным Законодательному Собранию Омской области. Контрольно-счетная палата образуется Законодательным Собранием Омской области в составе восьми членов (далее - аудиторов). В рамках своих полномочий Контрольно-счетная палата обладает организационной и функциональной независимостью. В функции Контрольно-счетной палаты входит:

1. Осуществление контроля за исполнением доходных и расходных статей областного бюджета и областных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению, определение целесообразности и законности расходования государственных средств и использования областной собственности на территории муниципальных образований Омской области.

2. Оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов областного бюджета и областных внебюджетных фондов, разработка альтернативных предложений по отдельным показателям доходов и расходов, направленных на сокращение дефицита областного бюджета.

3. Анализ выявленных отклонений установленных показателей областного бюджета и областных внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их разрешение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом.

4. Контроль за движением средств областного бюджета и областных внебюджетных фондов в Управлении Федерального казначейства по Омской области, Главном управлении Центрального банка РФ по Омской области, уполномоченных банках и в других финансово-кредитных учреждениях Омской области.

5. Контроль за движением средств, выделенных из областного бюджета и областных внебюджетных фондов в виде дотаций, субвенций, бюджетных ссуд, трансфертов и других форм бюджетного регулирования доходной части местных бюджетов.

6. Регулярное представление Законодательному Собранию информации о ходе исполнения областного бюджета и результатах проводимых мероприятий.

В процессе реализации задач Контрольно-счетная палата осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную деятельность и обеспечивает единую систему финансового контроля, которая предусматривает:

- организацию и проведение оперативного контроля за исполнением областного бюджета в текущем году;

- проведение комплексных ревизий и тематических проверок отдельных разделов и статей областного бюджета, областных внебюджетных фондов, местных бюджетов;

- экспертизу проектов областного бюджета, проектов областных законов, иных нормативных актов, международных договоров и соглашений, областных целевых программ и иных документов, затрагивающих вопросы бюджета и финансов Омской области;

- осуществление аудиторских проверок областного бюджета, местных бюджетов в соответствии со стандартом, утвержденным Законодательным Собранием;

- исследование нарушений и отклонений в бюджетном процессе, подготовку и внесение в Законодательное Собрание предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного законодательства в целом;

- подготовку и представление заключений в Законодательное Собрание по исполнению областного бюджета и областных внебюджетных фондов в отчетном году;

- подготовку и представление заключений и ответов на запросы органов государственной власти Омской области.

Полномочия Контрольно-счетной палаты распространяются на все государственные органы и учреждения области, на областные внебюджетные фонды. Эти полно-

мочия распространяются также на органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения вне зависимости от видов и форм собственности, если они получают, перечисляют или используют средства областного бюджета, используют областную собственность или управляют ею, а также налоговые и иные льготы и преимущества.

На деятельность общественных объединений, негосударственных фондов, политических партий, профсоюзов, религиозных и иных негосударственных некоммерческих организаций полномочия Контрольно-счетной палаты распространяются в части, связанной с получением, перечислением или использованием ими средств областного бюджета, использованием областной собственности и управлением ею, а также в части предоставленных областных налоговых и иных льгот и преимуществ.

По требованию Контрольно-счетной палаты Управление Федерального казначейства по Омской области, Главное управление Центрального банка РФ по Омской области, коммерческие банки и иные кредитно-финансовые учреждения обязаны предоставлять ей необходимые документальные подтверждения операций и состояния счетов проверяемых объектов. Остальные предприятия, учреждения и организации обязаны предоставлять по требованию Контрольно-счетной палаты справки и копии документов по операциям и расчетам с ними.

Контрольно-счетная палата контролирует полноту и своевременность денежных поступлений, фактическое расходование бюджетных ассигнований по сравнению с утвержденными показателями областного бюджета, выявляет отклонения и нарушения, проводит их анализ, вносит предложения по их устранению. В ходе ревизий определяются своевременность и полнота выполнения обязательств между проверяемым объектом и областным бюджетом.

По итогам проведения ревизии составляется отчет, за достоверность которого работники Контрольно-счетной палаты несут персональную ответственность. Об ущербе, причиненном государству, а также о выявленных нарушениях законодательства Контрольно-счетная палата информирует вышестоящий орган проверяемого, а при выявлении нарушения, влекущего уголовную ответственность, передает материалы в правоохранительные органы. Заключение Контрольно-счетной палаты не могут содержать политических оценок решений, принимаемых органами представительной и исполнительной власти области.

Контрольно-счетная палата осуществляет контроль за:

- долговыми обязательствами (заемные средства, долги, обязательства) Омской области;
- законностью, рациональностью и эффективностью использования иностранных кредитов и займов, получаемых Администрацией области от иностранных государств и финансовых организаций;
- эффективностью размещения централизованных финансовых ресурсов, выдаваемых на возвратной основе;
- предоставлением государственных кредитов, а также иных средств на безвозмездной основе иностранным государствам и международным организациям.

Контрольно-счетная палата осуществляет контроль за использованием областных внебюджетных фондов и валютных средств, находящихся в ведении Администрации области и поступление в областной бюджет средств, полученных от распоряжения государственным имуществом (в том числе приватизации и продажи) и от управления объектами областной собственности. Кроме того, контрольно-счетная палата осуществляет контроль за деятельностью:

- Управления Федерального казначейства по Омской области;

- Главного управления Центрального банка РФ по Омской области, его структурных подразделений (в т.ч. по обслуживанию государственного долга области);
- других банков и кредитных учреждений в части обслуживания областного бюджета и областных внебюджетных фондов.

При проведении контрольно-ревизионной деятельности Контрольно-счетная палата привлекает государственные контрольные органы и их представителей, а также негосударственные аудиторские службы и отдельных специалистов на договорной основе. Правоохранительные органы, Управление Федерального казначейства по Омской области, Главное управление Центрального банка РФ по Омской области, финансовое управление Администрации области, Государственная налоговая служба, Департамент налоговой полиции и иные контролирующие органы и органы внутриведомственного контроля предоставляют по ее запросам информацию о результатах собственных проверок и ревизий.

По результатам проведенных мероприятий Контрольно-счетная палата направляет представления для принятия мер по устранению нарушений, возмещению причиненного области ущерба и привлечения к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства и бесхозяйственности. В случае выявления хищения государственных денежных или материальных средств при проведении проверки, а также иных злоупотреблений Контрольно-счетная палата передает материалы проверки в правоохранительные органы. Представление Контрольно-счетной палаты должно быть рассмотрено в указанный в представлении срок или, если срок не указан, в течение 20 дней со дня его получения.

Контрольно-счетная палата регулярно предоставляет средства массовой информации информацию о своей деятельности и издает ежемесячный бюллетень. Ежегодный отчет о работе Контрольно-счетной палаты представляется Законодательному Собранию и подлежит обязательному опубликованию. Материалы по результатам проверок, связанных с государственной тайной, представляются Законодательному Собранию на закрытых заседаниях.

Муниципальные органы финансового контроля. Органы местного самоуправления взаимодействуют с территориальными органами Главного управления федерального казначейства Министерства финансов РФ на основе соблюдения государственных интересов и взаимного предоставления информации. Для осуществления действенного контроля за использованием средств местного (обычно городского) бюджета крупные муниципальные образования создают органы, аналогичные органам регионального подчинения. Существующее законодательство не содержит ограничений для муниципальных образований в этой сфере.

Взаимодействие органов местного самоуправления с территориальными органами Государственной налоговой службы РФ основано на следующих принципах:

- 1) координации усилий по контролю за своевременным поступлением в соответствующие бюджеты налоговых платежей, в том числе местных налогов и сборов;
- 2) взаимном обмене необходимой информацией.

Представительный орган местного самоуправления вправе за счет средств местного бюджета создавать муниципальную налоговую службу для сбора местных налогов. Муниципальная налоговая служба координирует свою деятельность с территориальными органами Государственной налоговой службы РФ.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Поясните цели и задачи федерального и регионального финансового контроля в Российской Федерации.
2. Покажите характер взаимодействия Контрольно-счетной палаты Омской об-

ласти с другими органами финансового контроля.

3. Прокомментируйте необходимость текущего финансового контроля со стороны муниципальных образований.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Баранова Л.Г., Врублевская О.В., Косарева Т.Е., Юринова Л.А. Бюджетный процесс в Российской Федерации. - М.: Перспектива; ИНФРА-М, 1998.
2. Дадашев А.З., Черник Д.Г. Финансовая система России: Учеб. пособие. – М.: ИНФРА-М, 1997.
3. Муниципальный менеджмент: Учеб. пособие для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. - М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1997.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Закон РСФСР от 10.10.1991 г. № 1734-1 "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Закон Омской области от 09.01.1997 г. № 087-ОЗ "О Контрольно-счетной палате Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Законодательного Собрания Омской области от 18.11.1997 г. № 280 "О структуре и штатах Контрольно-счетной палаты Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

Глава X. Региональные финансы Омской области

§ 1. СТРУКТУРА РЕГИОНАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ

Региональные финансы являются одной из важнейших составных частей финансовой системы государства. Существует много определений региональных финансов, но на современном этапе наиболее приемлемым представляется следующее:

региональные финансы — это система экономических отношений, посредством которой в рамках отдельных регионов распределяется и перераспределяется национальный доход на экономическое и социальное развитие территорий.

В результате институциональных реформ в России сформировалась 3-х уровневая система финансирования экономики: бюджетное финансирование, банковские кредиты и прямые инвестиции через механизмы рынка капиталов. Финансовая ситуация в регионе определяется состоянием государственных финансов (бюджета региона), корпоративных финансов (финансов предприятий) и финансов населения. По характеру воздействия на инвестиционный климат региона финансовая ситуация сходна с экономической и социальной ситуацией.

Различие между ними, особенно в сфере корпоративных финансов и финансов населения - достаточно условно. Особенность финансовой ситуации в регионах заключается в его зависимости от предпринимательства, которое не столько страдает от спада промышленного производства или низкого уровня жизни населения, сколько ощущает финансовую несостоятельность реальных поставщиков и потребителей.

Состояние государственных финансов региона выражается двумя составляющими бюджетной обеспеченности - структурой бюджета и налоговым потенциалом. Чем ниже наполняемость регионального бюджета, тем выше его предрасположенность к хроническому дефициту, меньше степень финансовой самостоятельности региональных властей и хуже инвестиционный климат.

Состояние государственных финансов в значительной мере определяет экономическую политику региональных властей и взаимоотношения с федеральным центром. Различия в бюджетных расходах субъектов Федерации в расчете на 1 человека достигают 10-15-кратной величины. Общая картина достаточно стабильна: повышенный уровень потребностей в финансовых ресурсах характерен для регионов Севера и Дальнего Востока, сравнительно низкий уровень потребностей - для регионов Центрального, Центрально-Черноземного и Северо-Кавказского экономических районов.

Федеральные власти осуществляют частичное выравнивание бюджетной обеспеченности, предоставляя регионам финансовую помощь. Доля федеральной помощи в бюджетных доходах субъектов Федерации характеризует степень финансовой самостоятельности региональных властей. Некоторые республики и автономные округа практически полностью (на 60-70%) зависят от поступлений из федерального бюджета.

Основными факторами, определяющими потребность регионов в финансовых ресурсах, в настоящее время являются:

- численность и социально-демографическая структура населения,
- природно-климатические условия,
- размеры и уровень освоения территории,
- система расселения,
- уровень доходов населения,
- состояние рынка труда,
- уровень развития социальной инфраструктуры,

- экономико-географическое положение,
- экологическая ситуация.

Еще более неравномерным является размещение налогового потенциала по территории страны. Территориальные различия в сборе налогов в пересчете на 1 человека определяются уровнем экономического развития регионов, особенностями структуры хозяйственного комплекса (в более выгодном положении районы с экспортной ориентацией), различиями в регулировании доходов населения (районными коэффициентами заработной платы), половозрастной структурой населения (демографической нагрузкой на народное хозяйство), налоговой политикой региональных и местных властей.

Повышенный объем налоговых поступлений на душу населения характерен для нефтегазодобывающих регионов, финансово-банковских центров, отдельных индустриально развитых территорий, ряда северных регионов. Низкий налоговый потенциал имеют небольшие регионы с сельскохозяйственной специализацией и слабой производственной базой, среди которых преобладают республики и автономные округа.

К примеру, в 1996 г. территориальные различия в сборе налогов на душу населения достигали 80-кратной величины. Так, в Ханты-Мансийском АО общий сбор налогов на 1 человека в 8,1 раз превышал среднероссийский показатель, а в Дагестане он был меньше среднего по РФ в 10 раз.

Обе составляющие бюджетной обеспеченности регионов достаточно стабильны. Ряд более динамичных процессов (спад или рост производства, уровень безработицы, миграции населения и т.п.) вносят свои коррективы, однако для их проявления нужен длительный период. Поэтому география бюджетной обеспеченности регионов на протяжении 1990-х гг. была достаточно устойчивой.

Следующим показателем финансового положения региона, является баланс суммы налогов, перечисленных в федеральный бюджет и объемом федеральной финансовой помощи. Например, в 1996 г. каждый житель Ханты-Мансийского округа отдал в федеральный бюджет на 14 млн. руб. больше, чем получил обратно в виде помощи местным властям. А для Корякского округа этот баланс оказался отрицательным (-4,6 млн. руб.). Сюда не включены прямые расходы федерального бюджета на той или иной территории. С их учетом большинство регионов с "положительным" балансом перейдет в категорию "нетто-реципиентов".

Поэтому при оценке роли того или иного региона в бюджетной системе России необходимо учитывать масштаб его налогового потенциала. В настоящее время с территории 10 крупнейших регионов, где проживает 28% населения страны, поступает более 60% налоговых доходов федерального бюджета.

Крупнейшие бюджетоформирующие регионы России.

№№	Субъект Федерации	Доля в налоговых доходах федерального бюджета в 1996 г., %	справочно: доля в численности населения, %
1.	Москва	27,0	5,9
2.	Ханты-Мансийский АО	8,9	0,9
3.	Московская область	5,2	4,5
4.	Санкт-Петербург	4,2	3,3
5.	Свердловская область	3,8	3,2
6.	Самарская область	3,2	2,2
7.	Нижегородская область	2,6	2,5
8.	Ямало-Ненецкий АО	2,2	0,3
9.	Пермская область	2,0	2,0
10.	Краснодарский край	1,7	3,3
	Всего по 10 регионам	60,7	28,0

Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

Критерием отнесения региона к "донорам" или "реципиентам" может служить отношение собранных налогов к бюджетным расходам субъекта Федерации (за исключением республик с "особым" бюджетным режимом - Татарстана, Башкортостана и Якутии). Например, для регионов с показателем менее 0,6, собранных налогов достаточно для покрытия менее 60% бюджетных расходов.

Обеспеченность бюджетных расходов регионов РФ налоговым потенциалом в 1996-97 гг.

Тип региона	Обеспеченность, %	Регионы (в порядке снижения обеспеченности)
"доноры"	более 150	Москва. Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО. Самарская, Нижегородская, Пермская, Свердловская, Томская и Московская области.
"условные доноры"	130-150	Санкт-Петербург, Красноярский и Краснодарский края. Иркутская, Омская, Челябинская, Белгородская, Ленинградская, Тюменская, Ярославская, Оренбургская, Новосибирская, Смоленская, Волгоградская и Рязанская области.
"промежуточные"	100-103	Брянская, Саратовская, Воронежская, Ульяновская, Владимирская, Ростовская, Пензенская, Кемеровская, Тульская, Тверская, Калужская, Кировская, Орловская, Вологодская, Липецкая, Калининградская, Читинская, Курганская, Тамбовская, Мурманская и Курская области. Ставропольский, Хабаровский, Приморский края. Республики: Удмуртия, Коми, Хакасия, Чувашия. Ненецкий АО.
"реципиенты"	60-100	Амурская, Архангельская, Сахалинская, Ивановская, Псковская, Астраханская, Камчатская области. Таймырский АО. Алтайский край. Республики: Карачаево-Черкессия, Адыгея, Карелия, Ингушетия, Бурятия, Мордовия.
"высокодотационные реципиенты"	менее 60	Еврейская АО. Костромская, Магаданская области. Республики: Марий Эл, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Алтай, Северная Осетия, Тува, Дагестан. Коми-Пермяцкий, Чукотский, Усть-Ордынский Бурятский, Эвенкийский, Корякский и Агинский Бурятский автономные округа.

Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

Фондовый рынок. Прежде чем рассмотреть положение на финансовом рынке в России, необходимо уточнить понятие ценных бумаг как инструмента собственности. Инструмент собственности – это свидетельство доли в собственном капитале компании. К собственному капиталу относятся:

- обыкновенные акции;
- warrants (финансовый инструмент, дающий инвесторам возможность приобрести дополнительное количество акций по определенной цене);
- конвертируемые и другие привилегированные акции, опционы;
- конвертируемые облигации.

В строгом смысле инструментами собственности являются только акции. Для понимания роли государственной собственности необходимо учитывать конкурентную основу фондового рынка: централизованное ведение торгов, однородное предложение, низкие расходы на проведение сделок, мгновенная связь, ограниченное влияние на котировки отдельных участников, а также специальные правила ведения торгов, обеспечивающие равный доступ к информации. Однако российский фондовый рынок имеет и существенные особенности:

- высокая степень риска на фондовом рынке и агрессивная политика неконкурентоспособных финансовых компаний;
- инвестиционный кризис в промышленности и сельском хозяйстве и недостаток квалифицированных специалистов;

- небольшой объем и невысокая ликвидность;
- отсутствие долгосрочной государственной политики;
- нестабильность объемов сделок, движения курсовых цен, завышенные ожидания инвесторов и низкие инвестиционные качества ценных бумаг;
- отсутствие открытого доступа к информации о состоянии рынка ценных бумаг.

В итоге фондовый рынок пока не выполняет в российских условиях основной задачи – обеспечение перелива капитала в наиболее перспективные отрасли экономики. С одной стороны, производственные возможности страны потенциально высоки не только в сырьевых отраслях и электроэнергетике, но и в промышленности. С другой стороны, положение промышленности, составляющей основу фондового рынка, заставляет инвесторов проявлять сдержанность.

Важный фактор, тормозящий развитие российского фондового рынка, – недостаточное привлечение инвестиционных ресурсов. Сейчас основными инструментами привлечения финансовых ресурсов в промышленное производство являются банковские кредиты, коммерческие кредиты, увеличение уставного капитала путем эмиссии акций и бюджетные трансферты. При этом стремительное сокращение бюджетного финансирования в середине 90-х гг. не компенсировалось развитием других форм финансирования.

Не востребована и такая форма привлечения инвестиционных ресурсов, как облигации предприятий. Тем более что инвестиции в облигации менее рискованны, чем инвестиции в акции (облигации имеют ограниченный срок обращения, проще реализовать имущественные права владельцев, их эмиссия позволяет избежать вмешательства кредиторов в управление). Кроме того, частные облигационные займы сокращают путь инвестиций к потребителю, так как облигационный заем дает возможность прямого получения средств. Причем приоритет всегда у мелких и средних проектов – такие суммы легче собрать и проконтролировать их использование.

Инвестиционные проекты, отвечающие международным требованиям привлекательны и для западного капитала (крупные банковско-финансовые структуры – Credit Suisse, First Boston, City Bank, Chase Manhattan, ING и др. уже имеют опыт работы на российском финансовом рынке). Тем более что инфраструктура российского фондового рынка способна обеспечить обращение таких ценных бумаг по опыту размещения субфедеральных облигационных займов.

Корпоративный сегмент финансового рынка реагирует на ситуацию вполне адекватно. При огромном инвестиционном потенциале⁷², в 1996 г. по оценкам в российские ценные бумаги и банки было вложено лишь 50-60 трлн. руб. (10-12 млрд. долл.)⁷³. В настоящее время в обороте российского фондового рынка находится финансовых средств на общую сумму около 100 трлн. руб., причем более 50% из них обслуживают рынок государственных ценных бумаг (в основном ГКО), а около 40% помещены в акции приватизированных предприятий.

В целом в России сложились объективные предпосылки развития корпоративного рынка. Приоритетные направления можно выделить уже сейчас. Они связаны с накопленным внутренним рынком потенциалом и широким использованием международного опыта. Среди этих направлений:

- переход от выпуска ценных бумаг для покрытия дефицита бюджетов и привлечения оборотных средств к эмиссии в целях расширения производства;
- разработка эффективных инвестиционных проектов, на первом этапе – кратко-

⁷² Объем капиталов, ушедших за рубеж только в 1991-94 гг., суммарно оценивается в 35,2 млрд. долл. (IMF. Russian Economic Trends. Wash., 1995).

⁷³ Рынок ценных бумаг. 1997, № 3, с. 7.

срочных (до 1-1,5 лет), затем - среднесрочных (2-5 лет);

- фундаментальная подготовка квалифицированных менеджеров и финансовое оздоровление предприятий (реструктуризация задолженности перед бюджетами разных уровней);
- переход к системе облигационных займов (в том числе облигационных займов предприятий) и эмиссия конвертируемых облигаций с возможностью трансформации кредитных отношений в имущественно-долевые;
- использование зарубежной технической помощи на базе организаторов фондового рынка (ММВБ, РТС и др.) и их ассоциаций (НАУФОР - Национальная Ассоциация участников фондового рынка, ПАРТАД - Профессиональная ассоциация регистраторов, трансфер-агентов и депозитариев и др.), регулирующих органов (Центробанк РФ, Минфин РФ, ФКЦБ) при участии региональных администраций.

Таким образом, из сдерживающих развитие российского фондового рынка факторов, наиболее значимыми являются:

- 1) незавершенность нормативной базы фондового рынка;
- 2) несовершенная налоговая система;
- 3) неразвитость инфраструктуры российского фондового рынка (технологическая несовместимость депозитарных организаций, отсутствие единых стандартов и др.);
- 4) низкий профессиональный уровень эмитентов, сдерживающий эмиссию и обращение ценных бумаг на фондовом рынке.

Резкий рост фондового рынка в России в 1990-х гг. был вызван широкой эмиссией государственных ценных бумаг и акций приватизированных предприятий, а также появлением компаний, привлекающих средства населения путем выпуска ценных бумаг.

При формировании отраслевой структуры экономики России в 1991-95 гг., деятельность фондового рынка сконцентрировалась на мобилизации ресурсов для развития банковской системы. Эмитенты, представляющие другие сферы экономики (приватизированные предприятия), только подступали к привлечению инвестиционных ресурсов через механизмы фондового рынка.

С точки зрения привлечения свободных финансовых ресурсов наиболее высокими темпами развивался рынок государственных ценных бумаг и ценных бумаг коммерческих банков, а также (1991-94 гг.) рынок ценных бумаг и их суррогатов, выпускаемыми компаниями (включая нелицензированные), привлекавшие средства населения. С точки зрения территориального перераспределения финансовых ресурсов развитие рынка государственных ценных бумаг и выпуск ценных бумаг банками способствовали усилению концентрации финансовых ресурсов в Москве и нескольких других крупных финансовых центрах.

Результатом экономических реформ стало быстрое перераспределение ранее поступавших в государственный бюджет доходов в пользу предприятий, а от предприятий - к населению. Такое перераспределение доходов явилось следствием демократизации хозяйственной жизни, но происходило оно в условиях неразвитости рыночной экономики и распределения инвестиционных ресурсов (финансового сектора), хотя доля сбережений в доходах осталась высокой.

Эти сбережения трансформировались в финансовые активы не связанные с финансированием производства: в наличную валюту (население), в иностранные активы юридических лиц (бегство капиталов). А, начиная с 1994 года - в государственные ценные бумаги, доходы от выпуска которых шли на покрытие бюджетного дефицита.

Одним из основных экономических факторов, влияющих на стабильность фондового рынка, являются инвестиционные качества обращаемых на фондовом рынке

ценных бумаг. В настоящее время основные объемы фондовых ценностей обслуживают оборот "коротких денег" и не имеют инвестиционной направленности. Таким образом, фондовый рынок служит сегментом денежного рынка и зависит от всех текущих колебаний денежного обращения в стране.

Важнейшим условием, обеспечивающим стабильность работы участников фондового рынка, служит формирование законодательной и правовой базы их деятельности. В настоящее время фондовый рынок регулируется более чем 110 нормативными актами. Однако в законодательной базе существуют значительные пробелы, что замедляет приток инвестиций в российскую экономику.

На начало 1995 г. на российском рынке действовало уже более 2700 инвестиционных институтов. В качестве участников фондового рынка, имеющих равные права с инвестиционными институтами, выступали более 2400 коммерческих банков, в том числе более 900 акционерных банков - эмитентов ценных бумаг. На основании лицензий Минфина в России в 1997 г. работали 66 фондовых бирж и фондовых отделов товарных бирж. При этом действовало около 660 инвестиционных фондов, более 500 негосударственных пенсионных фондов и более 2500 страховых компаний.

При этом объем финансовых ресурсов на руках у населения все еще достаточно высок. С учетом наличия свободных капиталов - например, только в феврале 1997 г. объемы вкладов населения в банки достигли 129,7 трлн. руб.; в 1996 г. около 223 трлн. руб. были израсходованы на покупку валюты. Поэтому основная задача регулирования макроэкономики сегодня - содействие перетоку капиталов в реальный сектор производства и формирование рынка корпоративных ценных бумаг.

Тенденции интеграции и регионализации фондового рынка. Как показывает анализ, в ходе формирования и развития фондового рынка в 1994-97 гг. постепенно проявляется тенденция интеграции региональных рынков в единый фондовый рынок России. Основную роль в этом процессе играли:

1) Подключение региональных торговых площадок (валютных бирж) к торговле федеральными ценными бумагами на ММВБ.

2) Формирование организованного внебиржевого рынка корпоративных бумаг - Российской торговой системы, включение в эту торговлю региональных инвестиционных компаний.

3) Расширение спектра торгуемых в РТС акций, рост количества региональных эмитентов, развитие в регионах внебиржевого рынка акций.

4) Внедрение единых стандартов торговли, депозитарной и регистраторской деятельности, порядка раскрытия информации об эмитентах и совершаемых сделках (на основе деятельности ЦБ, ФКЦБ, НАУФОР, ПОРТАД, региональных комиссий по ценным бумагам).

5) Увеличение численности ценных бумаг на местных рынках благодаря развитию муниципальных займов и совершенствованию вексельного обращения, проникновения местных облигаций в другие регионы (размещение ОГКО на торговых площадках Санкт-Петербурга, появление "сельских" облигаций на московских торговых площадках и пр.).

Отчетливо прослеживаются особенности процессов интеграции и регионализации в различных регионах России:

1) Происходит усиление роли Москвы как объединяющей силы фондового пространства при одновременном развитии регионального рынка Москвы.

2) Совершенствуются в организационном и инфраструктурном направлении три региональных ядра: в Санкт-Петербурге, Екатеринбурге и Новосибирске.

3) Регионы Поволжья, Ростовская область, Краснодарский и Ставропольский края

основной упор делают на развитие внебиржевых рынков, их включение в сферу интересов иностранного и московского капитала.

4) Татарстан и Башкортостан делают упор на государственный контроль за перераспределением собственности, ориентируясь на привлечение стратегических инвесторов, рассматривая фондовый рынок с точки зрения обслуживания госбюджета и потребностей в капитале местных предприятий.

5) Участие Дальнего Востока в общероссийском рынке ограничено акциями нескольких эмитентов и операциями АТМВБ по государственным бумагам в системе валютных бирж России. Местные фондовые рынки развиты слабо из-за отсутствия интересных ценных бумаг.

В Западно-Сибирском экономическом районе безусловным лидером развития инфраструктуры фондового рынка и центром фондовой активности является Новосибирск. В Сибирском представительстве НАУФОР зарегистрирован 51 инвестиционный институт, 18 из которых расположены в Новосибирске, а 33 - в других городах Сибири.

Из 30 крупнейших региональных инвестиционных компаний России (по итогам сделок в РТС в I квартале 1997 г.) 10 - из Новосибирска, а их совокупный оборот составляет около 12% оборота всех региональных компаний, торгующих в РТС (доля всех сибирских компаний, включая компании из Тюмени, Иркутска, составляет 20%, а с учетом оборотов компании Мегатрастойл, которая хотя и работает в Москве, но расположена в Нижневартовске - 39%). В городе работают 2 основные биржи, проводящие операции с ценными бумагами - Сибирская межбанковская валютная биржа и Сибирская фондовая биржа. Сейчас к торгам допущены акции приватизированных предприятий, ценные бумаги банков, а также облигации внутреннего валютного займа (ОВЗ). В управлении фондовых операций СМВБ к началу 1997 г. работали инвестиционные институты из 24 городов Сибири и Дальнего Востока.

В начале 1997 г. на базе Сибирской межбанковской валютной биржи открылось региональное представительство Ассоциации участников вексельного рынка (с расширением сферы деятельности на Новосибирскую, Кемеровскую, Омскую, Томскую, Иркутскую, Тюменскую и Читинскую области, Красноярский и Алтайский края, Республики Якутия, Тува, Бурятия, Алтай и Хакасия). В рамках проекта по созданию инфраструктуры общесибирского регионального вексельного рынка открыт Вексельный депозитарий в Новосибирске с целью депозитарного обслуживания, экспертизы, хранения, акцепта, платежа и протеста векселей.

Состояние региональных финансов в Омской области. К настоящему времени Россия уже вполне сопоставима со странами с развитыми рынками капиталов. Восстанавливается роль банковского сектора в воспроизводственном процессе. Соотношение совокупных банковских активов и валового регионального продукта в Омской области на протяжении 1996-97 гг. устойчиво росло - около 4% ежемесячно. В среднем за 1997 год оно составило 32,7% (в целом по России - 28,5%).

Явным лидером среди омских банков является ОАО "Омскпромстройбанк" - и по объему уставного капитала (свыше 100 млн. руб.), и как единственный, кроме филиалов иногородних банков, обладатель генеральной лицензии и лицензии на проведение операций с драгоценными металлами. Кроме ОАО "Омскпромстройбанк", еще 4 омских самостоятельных банка имеют валютную лицензию и 5 - лицензию профессионального участника рынка ценных бумаг.

Наряду с традиционными филиалами крупных московских банков, таких как Омский банк Сберегательного банка РФ, Омский региональный филиал АКБ "Агропромбанк", который вошел в состав банковской группы АКБ "СБС-Агро", в области

активно работают и такие известные московские структуры, как ОАО "АБ "Инком-банк", АБ "Мосбизнесбанк", АКБ "Банк "Российский кредит". С 1 января 1998 года в Омске открылся филиал ОАО "Банк "МЕНАТЕП".

Формирование банковской системы на территории области осуществляет Главное управление Центрального банка РФ по Омской области. С одной стороны, создаются условия для прихода в Омскую область филиалов крупных банков с хорошей репутацией и высоким потенциалом. Но с другой стороны, отслеживается цель прихода этих банков.

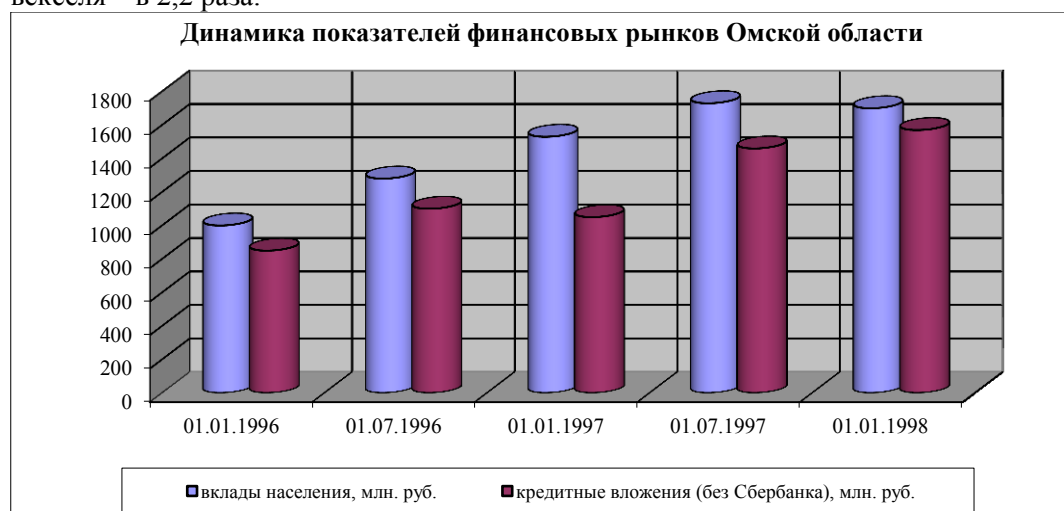
В первую очередь, приветствуются банки, которые с созданием филиалов несут новую технологию, новый уровень обслуживания клиентов и т.д. Так, течение 1997 года филиалами иногородних банков было достаточно много сделано для поддержания региональной экономики. Значительно выросли инвестированные средства, полученные от головных банков, уменьшился объем средств, возвращаемых головным организациям.

По состоянию на 01.01.1998 года на балансах омских филиалов иногородних банков числилось 533 млн. рублей таких средств, что почти в пять раз больше, чем на ту же дату прошлого года. Кроме притока внешних ресурсов, филиалам в большей мере, чем местным банкам, удалось увеличить свои активы за счет привлечения средств клиентов. В структуре вложений филиалов иногородних банков, операции кредитования местной экономики составили на конец года 55,7% и увеличились за год в 1,5 раза.

На 01.01.1998 года совокупные кредитные вложения банковской системы Омской области составили 2,6 млрд. руб., в т.ч. омских банков - 622 млн. руб.

В 1997 году были приняты Постановления "О депозитарной деятельности в РФ", "О доверительном управлении ценными бумагами", "Временное положение о клиринговой деятельности", "О порядке лицензирования различных видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг".

Решение правовых вопросов активизировало эмиссионную и инвестиционную деятельность кредитных организаций на фондовом рынке России. Увеличились вложения кредитных организаций в акции акционерных обществ в 2,8 раза, долговые обязательства местных органов власти субъектов Российской Федерации – в 32,5 раза, векселя – в 2,2 раза.



Всего за 1997 год кредитные вложения кредитных организаций региона (без учета Сберегательного банка) увеличились на 39% и достигли 1,6 млрд. руб. По итогам 1997

года банковская система области заняла 15 место в России, а ее доля превысила 0,9% суммарных кредитных вложений российских коммерческих банков. Годовой прирост вкладов населения за этот период составил 12,5%, а их объем на начало 1998 года - 1,7 млрд. руб. Удельный вес Омской области в совокупных вкладах населения России уже несколько лет находится на стабильном уровне 1,2%.

Общий объем ценных бумаг, выпущенных в обращение кредитными организациями Омской области, вырос на 23,5% и составил на 01.01.1998 года 507 млн. рублей. Доля размещенных векселей в общем объеме выпущенных ценных бумаг по-прежнему занимает доминирующее положение и составляет почти 76%. Доля акций кредитных организаций составила почти 22% от объема выпущенных акций всеми акционерными обществами Омской области.

В 1997 году из 13-ти кредитных организаций региона шесть получили лицензии на осуществление профессиональной деятельности: банк "Соотечественники", "Омск-Банк", ОАО "Омскпромстройбанк", ОАО АКБ "ИТ Банк", ТОО КБ "Мираф-Банк", ТОО КБ "Омский социальный коммерческий банк".

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Выделите особенности формирования региональных финансов в Российской Федерации на современном этапе.
2. Охарактеризуйте роль фондового рынка в финансовом устройстве Российской Федерации.
3. Покажите тенденции развития региональных финансов в Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Дадашев А.З., Черник Д.Г. Финансовая система России: Учеб. пособие. – М.: ИНФРА-М, 1997.
2. Игнатов В.Г., Бутов В.И. Регионоведение (методология, политика, экономика, право). - Ростов-на-Дону: ИЦ "Март", 1998.
3. Региональная экономика: Учебник для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Указ Президента РФ от 25.07.1996 г. № 1095 "О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Постановление Правительства РФ от 28.02.1995 г. № 193 "Об утверждении Примерного положения о региональной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 21.08.1996 г. № 412-п "О создании областной Комиссии по вопросам финансовой и денежно-кредитной политики". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 2. РЫНОК ЦЕННЫХ БУМАГ

Основы государственной политики на рынке ценных бумаг. В ближайшее десятилетие для финансирования экономики Россия не сможет полагаться только на бюджетную систему и банковский сектор. Сегодня в России государство выступает крупнейшим заемщиком на рынке ценных бумаг и оказывает прямое влияние на его количественные и качественные характеристики. При этом государство является крупнейшим держателем ценных бумаг российских предприятий и выступает крупнейшим продавцом на рынке корпоративных ценных бумаг.

На начальном этапе развития рынка ценных бумаг государство проводит политику прямой поддержки инфраструктурных проектов, включающую в себя:

- участие в финансировании развития инфраструктуры рынка;
- поддержка инфраструктурных проектов, в том числе путем привлечения инвестиций международных финансовых организаций.

К особенностям российского рынка ценных бумаг относится значимость его социальной составляющей. Острота социальных вопросов в сфере развития рынка капиталов обуславливается и тем, что российские граждане потеряли значительную часть сбережений в результате инфляции, а также деятельности нелегализованных финансовых компаний в 1992-94 гг.

Функции, связанные с прямым участием государства в создании инфраструктуры рынка ценных бумаг, являются временными. Они постепенно будут полностью переданы участникам рынка. Важнейшие принципы государственной политики на рынке ценных бумаг:

а) **принцип государственного регулирования**, основанный на государственном лицензировании и регулировании всех видов профессиональной деятельности на рынке;

б) **принцип единства нормативной правовой базы**, режима и методов регулирования рынка на всей территории Российской Федерации;

в) **принцип максимального саморегулирования** означает, что государство делегирует часть своих функций профессиональным операторам рынка ценных бумаг, организованным в саморегулируемые организации;

г) **принцип равных возможностей**, означающий равноправие всех участников рынка и отсутствие преимуществ у государственных предприятий;

д) **принцип преемственности государственной политики**, означающий последовательность государственной политики и приверженность российской модели рынка ценных бумаг;

е) **принцип ориентации на мировой опыт** и учета глобализации финансовых рынков, означающий стремление к созданию конкурентоспособного рынка ценных бумаг и предполагающий взвешенную политику по отношению к иностранным участникам.

В функциональной структуре российского рынка ценных бумаг принято выделять два уровня: межрегиональный и внутрирегиональный.

Межрегиональный уровень объединяет региональные рыночные структуры и обеспечивает взаимодействие профессиональных участников рынка ценных бумаг. К задачам, решаемым на межрегиональном уровне, относятся:

- формирование рыночной цены на акции тех или иных предприятий;
- осуществление первичного распределения ценных бумаг;
- запуск общероссийского вторичного рынка ценных бумаг;
- формирование контрольных пакетов акций;
- разукрупнение пакетов акций.

Внутрирегиональный уровень затрагивает отношения между клиентами и профессиональными участниками рынка и является основой взаимодействия участников рынка ценных бумаг. К задачам внутрирегионального уровня относятся:

- распространение информации о состоянии рынка ценных бумаг;
- производство денежных расчетов по операциям;
- осуществление депозитарной деятельности, ведение реестров;
- управление счетами в деньгах и в ценных бумагах;
- участие клиентов в торгах ценными бумагами.

С целью снижения расходов на регулирование рынка ценных бумаг и осуществления надзора государство стимулирует создание саморегулируемых организаций профессиональных участников рынка ценных бумаг. Согласно постановлению Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг от 3 июня 1998 г. № 22 все профессиональные участники рынка ценных бумаг обязаны стать членами такой саморегулируемой организации.

Государственные ценные бумаги. В 1993-96 гг. сформировался рынок государственных долговых обязательств. Ввиду доходности ГКО-ОФЗ, несопоставимой с доходностью других финансовых инструментов, этот сегмент рынка ценных бумаг долгое время оказывал доминирующее влияние на ценовую динамику. Однако пирамидальная схема обращения ГКО привела к спонтанному обвалу российских финансов в сентябре 1998 года. В дальнейшем доверие к обязательствам Центрального банка РФ было во многом подорвано.

Разновидностей государственных ценных бумаг очень много - в зависимости от изменения экономической конъюнктуры одни бумаги заканчивают свой жизненный цикл, а другие выпускаются.

<i>Классификация</i>	<i>Качественные характеристики</i>
<i>Виды</i>	Государственные краткосрочные обязательства (ГКО) Жилищные сертификаты (ЖС) Казначейские налоговые освобождения (КНО) Муниципальные финансовые обязательства (МФО) Облигации внутреннего валютного займа (ОВВЗ) Облигации золотого федерального займа (ОЗФЗ) Облигации нерыночных займов (ОНЗ) Облигации сберегательного займа (ОСЗ) Облигации федерального займа (ОФЗ) Приватизационные обязательства (ПО) Смешанные облигации (СО) Территориальные векселя (ТВ) Территориальные облигации (ТО) Федеральные векселя (ФВ) Фьючерсы по ГКО
<i>Эмитенты</i>	Администрации (правительства) территорий (ТВ, ТО, ЖС, МФО) Коммерческие банки (фьючерсы по ГКО) Министерство финансов (ГКО, ОФЗ, ОСЗ, ФВ, ОЗФЗ, ОВВЗ, КНО, ОНЗ, СО) Фонды имущества (ПО)
<i>Цель выпуска</i>	Доходы бюджета (ГКО, ОФЗ, ОСЗ, ФВ, ТВ, ТО, ОЗФЗ, ОВВЗ, КНО, ОНЗ, ПО, МФО) Инвестирование (ТО, ЖС, ОНЗ, ПО, СО) Коммерческий доход (фьючерсы по ГКО)
<i>Срок обращения</i>	менее 3 месяцев (ПО, МФО) 3 месяца (ГКО, ТО, КНО, ПО) 6 месяцев (ГКО, ТО, КНО) 1 год (ОФЗ, ОСЗ, ФВ, ТВ, ТО, КНО, ОНЗ, СО) более 1 года (ЖС, ОЗФЗ, ОВВЗ, СО, МФО) не установлен (фьючерсы по ГКО)
<i>Форма выпуска</i>	Безналичная (ГКО, ОФЗ, фьючерсы по ГКО, ОСЗ, ТО, ОЗФЗ, КНО, ОНЗ, СО) Наличная (ОСЗ, ФВ, ТВ, ТО, ЖС, ОВВЗ, ПО, МФО)
<i>Обеспечение</i>	Государственное имущество (ОНЗ, ПО) Доходы бюджета (ГКО, ОФЗ, фьючерсы по ГКО, ОСЗ, ФВ, ТВ, ТО, ОВВЗ, ОНЗ, СО, МФО) Залоговый запас (ТО, ОЗФЗ) Средства инвесторов (фьючерсы по ГКО) Целевые активы (ЖС)

Источник: Управление государственной собственностью. Под ред. В.И.Кошкина, В.М.Шупыро. - М: ИНФРА-М, 1997. - с.132.

Государственные краткосрочные облигации (ГКО) - наиболее ликвидные государственные ценные бумаги. Важнейшая функция ГКО – привлечение свободных средств российских банков и предприятий в федеральный бюджет. Инвестирование в ГКО является рискованным, поскольку Минфин и Центробанк участвуют в формировании ежедневного курса облигаций (путем их купли-продажи и эмиссии новых серий), что ставит рынок ГКО и доходность операций в зависимость от политических событий и действий правительства.

Жилищные сертификаты (ЖС). Целевые облигации городов России призваны облегчить приобретение жилья физическими лицами (покупка по частям). Рынок ЖС развивается, однако на нем существует ряд серьезных проблем - недостаточное обеспечение ЖС готовым жильем, потери на конечной цене квартир при снижающейся инфляции и ценах на жилье, низкая ликвидность ЖС.

Муниципальные финансовые обязательства (МФО) – аналог казначейских налоговых освобождений (КНО), призванных снизить бюджетный дефицит за счет применения зачетных схем (освобождение от местных налогов в обмен на продукцию предприятий). По сути, они являются суррогатами векселей. Пионером внедрения этих бумаг выступила администрация г. Омска в марте 1998 г. Основным недостатком МФО служит то, что МФО выпускаются вне юрисдикции Министерства финансов РФ и гарантируются лишь городским самоуправлением, банкротство которого законодательством пока не предусмотрено.

Казначейские налоговые освобождения (КНО). Предназначены для замены денег (оборотных средств) предприятий, замороженных дебиторской и кредиторской задолженностью, а также для облегчения проблемы платежей в бюджет. В Москве сформировался вторичный рынок КНО, главным участником которого являлись коммерческие банки. Преимуществом покупки КНО для предприятий служила экономия средств при уплате налогов (6–10%). В настоящее время КНО не выпускаются.

Облигации внутреннего валютного займа (ОВВЗ). Первоначально ОВВЗ были государственными долговыми обязательствами по вкладам российских и иностранных юридических лиц во Внешэкономбанке на конец 1991 г. В настоящее время выпущены новые серии ОВВЗ, не связанные с Внешэкономбанком. Им свойственна высокая доходность в валюте (12–18% годовых) не облагаемая налогами и возможность краткосрочных спекулятивных операций на изменении курса. Недостатки: высокая стоимость для частных лиц, сравнительно низкая ликвидность облигаций (по сравнению с ГКО) и длительный срок хождения.

Облигации золотого федерального займа (ОЗФЗ) предназначены для крупных инвесторов как дополнительный инструмент привлечения доходов в бюджет. Преимущества ОЗФЗ – гарантии правительства, привязанная к международному финансовому рынку доходность + 1%. Недостатки – длительный срок обращения (3 года) и низкая ликвидность.

Облигации нерыночных займов (ОНЗ). Эти облигации не обращаются на вторичном рынке, а размещаются среди российских и иностранных юридических лиц. Предусматривается выплата доходов по ОНЗ в виде денег и государственного имущества (акциями предприятий). Доход по ОНЗ устанавливается Минфином и не всегда предсказуем. ОНЗ не предназначены для получения курсовой прибыли.

Облигации сберегательного займа (ОСЗ). Единственные в России ликвидные государственные бумаги для физических лиц. Для населения ОСЗ более привлекательны, чем банковские вклады. У этих бумаг достаточно высокая (60–95%) не облагаемая налогом доходность и их скупают банки. Специфика ОСЗ – ежеквартальная выплата доходов по купонам. Недостаток ОСЗ: их доходность Минфин объявляет раз

в квартал и она полностью зависит от усмотрения правительства.

Облигации федерального займа (ОФЗ). Доходность этих бумаг определяется исходя из средневзвешенной доходности ГКО за прошедший период (квартал). В отличие от ГКО, ОФЗ не подвержены краткосрочным колебаниям конъюнктуры рынка. Поэтому ОФЗ не приносят высокий спекулятивный доход от перемещения средств из бумаг одних серий в другие. Недостатком ОФЗ служит налогообложение курсовой разницы от перепродажи, которое снижает привлекательность ОФЗ.

Приватизационные обязательства (ПО) имеют свойство выступать платежным средством по выкупу долей (акций) приватизированных предприятий. Однако, пока еще не разработаны правила и не созданы стимулы покупки государственной собственности через вложения в ПО в сравнении с прямыми инвестициями в акции приватизируемых предприятий.

Смешанные облигации (СО) представлены облигациями РАО "Высокоскоростные магистрали". Государство гарантирует их погашение и выплату процентов. СО обращаются наравне с ГКО. Привлекательность СО ограничивается неуверенностью инвесторов в наличии средств для погашения облигаций у государства.

Территориальные векселя (ТВ) и территориальные облигации (ТО) выпускались субъектами федерации для решения проблемы неплатежей и пополнения местного бюджета. К числу их недостатков относятся ограниченность территории хождения, зависимость от результата исполнения бюджетов по доходам и неразвитость рыночной инфраструктуры.

Федеральные векселя (ФВ) выступают средством отсрочки выплат федерального бюджета по госзаказам перед предприятиями и бюджетными учреждениями. С конца 1994 г. по апрель 1996 г. были в ходу казначейские обязательства (КО). По КО выплачивался доход при погашении (40% годовых). Банки и инвестиционные компании скупали КО со скидкой, не дожидаясь погашения. Недостатком ФВ является то, что не все предприятия соглашались их принимать, т.к. здесь заранее закладываются потери держателей ФВ в пользу банков и других финансовых структур.

Фьючерсы по ГКО представляют собой обязательство купить ГКО через определенный промежуток времени по определенной цене. В апреле 1996 г. при средней доходности ГКО 140% годовых фьючерсы приносили 300% дохода. Риск при работе с фьючерсами – зависимость доходности от политических событий в России. С помощью хеджирования (операции, обратной фьючерсному контракту по ГКО) инвестор может снизить риск и вернуть вложенную сумму с вычетом биржевых комиссионных.

Ценные бумаги приватизированных предприятий. Масштабная приватизация государственных предприятий привела к появлению большого количества акций приватизированных предприятий. Развитие этого рынка акций и его инфраструктуры в сочетании с развитием рынка государственных и муниципальных ценных бумаг стало фактором вытеснения высокорискованных ценных бумаг и суррогатов ценных бумаг. Существует огромный потенциал роста этого сегмента рынка ценных бумаг как на основе повышения курсов акций крупных предприятий, так и за счет притока новых акций средних и мелких предприятий.

Межрегиональный рынок ценных бумаг. Межрегиональный рынок государственных ценных бумаг сформировался в течение 1995 г. - первого полугодия 1996 г. В этот период были запущены семь региональных торговых площадок в городах, наиболее перспективных с точки зрения потенциального объема финансового капитала. В результате рынок государственных облигаций перешел с локального (московского) на межрегиональный уровень.

4 августа 1997 г. представители Межрегиональной ассоциации "Сибирское со-

глашение", администрации Новосибирской области, Московской межбанковской валютной биржи и Сибирской межбанковской валютной биржи подписали меморандум "О сотрудничестве в области развития рынка ценных бумаг в Сибири". В рамках подписанного меморандума предполагается решать следующие задачи:

- развивать в регионах инфраструктуру рынка ценных бумаг на основе сложившихся международных стандартов;
- формировать в Сибири благоприятный инвестиционный климат, обеспечить защиту прав инвесторов путем создания системы раскрытия информации об эмитентах и финансовых институтах;
- совершенствовать нормативно-правовую базу фондового рынка с выработкой предложений по ее изменению как на местном, так и на федеральном уровне.

Цель совместных действий состоит в мобилизации потенциала российского рынка ценных бумаг для регионов Сибири, их интеграции в единую общероссийскую инфраструктуру и возврате капиталов из центра в Сибирь. Наряду с подписанием меморандума руководители ММВБ и СМВБ заключили договор, предполагающий проведение работ по изучению инвестиционного потенциала предприятий, расположенных на территории Межрегиональной ассоциации "Сибирское соглашение".

В перспективе рынок ценных бумаг будет развиваться в направлении разработки эмиссионных проектов в сфере корпоративных бумаг, т.е. акций российских предприятий. Это очень важный сегмент рынка, поскольку инвестиции здесь идут в производство. Так, покупка инвестором пакета акций более 20-25% уже считается прямыми инвестициями. Столь крупные вложения делаются инвесторами лишь тогда, когда они не собираются уходить с российского рынка.

Региональный рынок ценных бумаг в Омской области. Рынок ценных бумаг является составной частью финансового рынка. В то же время финансовые ресурсы и крупные финансовые институты сконцентрированы в Москве. Региональное расположение Омска сказывается на рискованности вложений в ценные бумаги омских эмитентов, сложности получения информации об экономическом положении региона и отдельных предприятий. Следует также отметить следующие факторы:

- отсутствие четкой государственной политики на федеральном и региональном уровне по развитию отдельных отраслей промышленности;
- неблагоприятный инвестиционный климат (экономический кризис, инфляция, политическая нестабильность).

Специфика Омской области, выражается в том, что большая часть собственных доходов области формируется за счет налоговых отчислений Омского нефтеперерабатывающего завода, а бюджет области является дотационным и зависит от федерального центра. Отсутствие у юридических лиц средств для крупных портфельных инвестиций усугубляется наличием большого числа предприятий военно-промышленного комплекса.

Поэтому появление ликвидных государственных ценных бумаг привело к оттоку из области инвестиционных ресурсов. Стимулом деятельности банков на рынке местных корпоративных ценных бумаг является только фактор лояльности к местным органам власти. Следствием этого стало отсутствие инвестиционных программ регионального масштаба, имеющих достаточную проработку и обеспеченность ресурсами.

Инвестиционная непривлекательность омских предприятий выражается и в том, что приватизированные предприятия, у которых государственная доля находится в федеральном или областном управлении, не имеют прибыли и не гарантируют быстрой отдачи от вложений. Существует большая доля сельских АО, имеющих специфические особенности реорганизации, а также потребность в значительных затратах

на развитие местной инфраструктуры.

Кроме того, акции омских предприятий не были сконцентрированы в местных ЧИФах, а ушли за пределы области, спровоцировав упадок активности инвестиционных институтов после окончания чековой приватизации. Положение усложняют региональные особенности приватизации, когда часть ценных бумаг вообще не попадает на рынок ценных бумаг из-за закрепления пакетов акций в государственной собственности и передачи их в доверительное управление определенным лицам.

Недостаток телекоммуникаций и развитой инфраструктуры фондового рынка сказывается на доступности информации о котировках, спросе и предложении на ценные бумаги в различных регионах, сложности сделок с ценными бумагами, особенно для эмитентов вне областного центра. Это усложняет общение акционера с иногородним эмитентом и его регистратором, делает невозможным защиту прав таких акционеров.

Вторичную эмиссию акций сдерживает боязнь руководства АО не справиться с ситуацией, отсутствие специалистов и средств для разработки инвестиционных проектов. В 1997 году из-за слабого контроля за движением акций ушли за пределы области контрольные пакеты таких бюджетобразующих предприятий, как АО "Омский хладокомбинат", ОАО "Омский бекон", мясокомбинат "Омский" и ряд др.

В качестве профессиональных участников на рынке ценных бумаг в пределах банковской лицензии на 01.01.97 г. имели право действовать 16 коммерческих банков и 12 филиалов иногородних банков.

Нарушения прав инвесторов при переходе права собственности на ценные бумаги во внебиржевом обороте связаны с нечеткостями ведения реестра акционеров. Вместе с тем, реестры акционеров, которые ведут специализированные регистраторы, содержат меньшее число ошибок, хотя и здесь существуют серьезные нарушения. И все же наибольшее число нарушений при ведении реестра акционеров выявлено при ведении его акционерными обществами.

В качестве наиболее активных участников омского внебиржевого рынка ценных бумаг выступают: ЗСРЦ "Инкомбанка", ФК "Империял", АО "Сибирский капитал", АО "Аваль", АО "Фондовый бизнес-центр". Общий объем сделок на внебиржевом рынке ценных бумаг Омской области за 1995 г. оценивается профессиональными участниками близким к 50 млрд. руб., в 1996 г. - более 300 млрд. руб.

Защита прав инвесторов включающая защиту частной, государственной и иных видов собственности в Омской области, развивается с учетом подготовленности и социальной значимости отдельных групп инвесторов. Государственная политика ориентируется на следующие группы инвесторов:

- население;
- коллективные инвесторы;
- коммерческие банки;
- страховые компании;
- государство;
- иностранные инвесторы (нерезиденты);
- другие инвесторы.

Защита прав эмитентов включает в себя:

- ограничение ответственности эмитентов перед инвесторами и профессиональными участниками рынка ценных бумаг;
- раскрытие информации об инвесторах;
- контроль за скупкой крупных и контрольных пакетов акций, а также слиянием и поглощением компаний.

Государственная политика защиты интересов эмитентов дифференцируется по следующим группам эмитентов:

- предприятия оборонного значения;
- предприятия стратегически важных отраслей экономики;
- предприятия-монополисты;
- страховые компании и коммерческие банки.

Права участников регионального фондового рынка получили дополнительную защиту мерами, предусмотренными в постановлениях Главы Администрации области:

- "Об организации региональной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку Омской области";
- "О совершенствовании работы по защите прав вкладчиков и акционеров";
- "О концепции развития регионального рынка ценных бумаг в Омской области";
- "О мерах по упорядочению деятельности иногородних компаний на рынке ценных бумаг Омской области";
- "Об организации деятельности общественной приемной по делам вкладчиков и акционеров на территории Омской области".

Регулирование рынка ценных бумаг в Омской области. В качестве регуляторов на региональном рынке ценных бумаг в 1996 г. выступали:

- Омское региональное отделение Федеральной комиссии по ценным бумагам РФ;
- Региональная комиссия по ценным бумагам и фондовому рынку Омской области;
- Финансовое управление Администрации Омской области (регистрация выпусков ценных бумаг, лицензирование инвестиционных институтов, аттестация специалистов);
- Антимонопольное управление по Омской области (согласование приобретения крупных пакетов акций);
- Главное управление Центрального банка РФ по Омской области (лицензирование и регистрация выпусков ценных бумаг и кредитных организаций);
- Комитет по управлению имуществом Омской области (лицензирование и регистрация выпусков акций специализированных фондов приватизации и их управляющих).

В качестве основного регулятора регионального рынка ценных бумаг со стороны федеральных органов власти выступает Омское Региональное отделение Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг, а со стороны Администрации Омской области - Региональная комиссия по ценным бумагам и фондовому рынку Омской области. В компетенции Омского РО ФКЦБ находится:

- контроль за соблюдением законодательства РФ о ценных бумагах;
- регистрация эмиссии ценных бумаг;
- лицензирование брокерской, дилерской и регистраторской деятельности;
- проведение квалификационных экзаменов для профессиональных участников рынка ценных бумаг.

Приоритетными задачами Региональной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку Омской области определены:

- координация контролирующих органов на рынке ценных бумаг, в том числе через взаимодействие с Омским РО ФКЦБ;
- мероприятия по работе с обманутыми вкладчиками;
- подготовка предложений по развитию регионального рынка ценных бумаг, а также обеспечение их экспертизы;
- работа с сельскими акционерными обществами.

Региональная комиссия по ценным бумагам и фондовому рынку Омской области выступила одним из основных инициаторов создания регионального Общественного Фонда защиты прав инвесторов, ее члены входят в состав Попечительского Совета этого Фонда. В Омской области суррогаты ценных бумаг, выпускавшиеся рядом компаний ("Манчжурия", "Хопер", "Сибирская трастовая компания", "ШЛ") к настоящему времени практически прекратили хождение.

Профессиональные участники рынка ценных бумаг. По состоянию на 01.01.97 г. на территории Омской области действовало 28 инвестиционных институтов (около 1% от количества инвестиционных институтов России), в том числе:

- 10 компаний с лицензией на осуществление деятельности в качестве инвестиционной компании, финансового брокера и инвестиционного консультанта;
- 18 компаний с лицензией на право осуществления деятельности в качестве финансового брокера и инвестиционного консультанта;
- 2 независимых регистраторов, имеющих лицензию ФКЦБ РФ;
- 3 филиала иногородних регистраторов;
- 1 трансфер-агент иногороднего регистратора;
- 1 депозитарная организация, зарегистрированная в ГУ ЦБ РФ по Омской области;
- 1 филиал иногороднего депозитария.

Ценные бумаги акционерных обществ. По состоянию на 01.01.97 г. в г. Омске зарегистрировано 3079 акционерных обществ, в районах Омской области - 609 акционерных обществ. Характеризуя эмиссию ценных бумаг омских предприятий, необходимо отметить, что Финансовое управление администрации области зарегистрировало 3688 омским акционерным обществам только 1107 выпусков акций, т.е. примерно в 70% случаях акции АО не зарегистрированы. При проведении проверок ведения реестра акционеров Региональной комиссией по ценным бумагам Омской области был выявлен ряд нарушений порядка эмиссии в АО "Меком", АО "Омсккровля", АО "Текстильщик", АО "ПХБО "Восток" и др.

Из общего числа акционерных обществ в Омской области - 804 открытого типа, что составляет около 1,5% от общего количества ОАО в России. К категории наиболее покупаемых омских ценных бумаг относятся акции следующих акционерных обществ: АО "Омский НПЗ", АО "Омскэнерго", АО "Омская электросвязь". На региональном уровне ведутся операции с ценными бумагами: АО "Омский каучук", АО "Омскнефтепродукт", АО "Омкшина", АО "Омский завод техуглерода", АО "Омский завод СМС", АО "Иртышское речное пароходство", АО "Сибкриотехника".

Банки как эмитенты ценных бумаг. На 01.01.97 г. в Омской области зарегистрировано 7 акционерных коммерческих банков, которыми осуществлено 23 эмиссии обыкновенных и привилегированных акций на сумму 35,7 млрд. руб., из них:

- ОАО "Омскпромстройбанк" - 3 выпуска на 5 млрд. руб.,
- АКБ "Народный банк Сибири" - 3 выпуска на 10 млрд. руб.,
- "Омск-Банк" - 3 выпуска на 4 млрд. руб.,
- "СМИ-Банк" - 1 выпуск на 2 млрд. руб.,
- "Соотечественники" - 2 выпуска на 2,3 млрд. руб.,
- "Черлак-Банк" - 4 выпуска на 2 млрд. руб.,
- "ИТ-Банк" - 3 выпуска на 10,5 млрд. руб.

С государственными ценными бумагами в Омской области работают 11 самостоятельных банков и 6 филиалов иногородних банков, а также целый ряд профессиональных участников рынка ценных бумаг и других организаций, выступающих в качестве инвесторов. Статуса уполномоченного Министерством финансов РФ банка, как

платежного агента по размещению ОГСЗ, самостоятельные коммерческие банки региона не имеют, ежедневно котировки по купле-продаже ОГСЗ выставляют Омский банк СБ РФ, Столичный банк сбережений, Банк "Российский кредит" (Омский филиал), Омская дирекция МББ, Омский филиал Нефтехимбанка, Омский филиал Кредитпромбанка.

Инвесторы на территории Омской области. По состоянию на 01.01.97 г. в Омской области действовали следующие коллективные инвесторы:

- 4 специализированных (чековых) инвестиционных фонда приватизации;
- 1 филиал иногороднего специализированного инвестиционного фонда приватизации;
- 2 инвестиционных фонда;
- 1 негосударственный пенсионный фонд, имеющий лицензию (по 1 фонду лицензия приостановлена), не имеющих лицензию - 8, филиалов иногородних негосударственных пенсионных фондов - 2;
- страховых компаний - 29, филиалов страховых компаний - 14.

Общее число акционеров в Омской области по оценочным данным на 01.01.97 г. составляет около 900 тыс. чел., в том числе по г. Омску - около 650 тыс. чел. В результате недобросовестной деятельности ряда нелегализованных финансовых компаний в области возникла проблема обманутых вкладчиков. Для ее частичного решения в соответствии с Постановлением Главы Администрации Омской области № 476-п от 20.09.95 г. был образован резервный фонд помощи обманутым вкладчикам в размере 1 млрд. руб. за счет перевыполнения доходной части областного бюджета.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Дайте характеристику основных направлений государственной политики на рынке ценных бумаг Российской Федерации.
2. Прокомментируйте возможные позитивные последствия вхождения Сибири в общероссийскую инфраструктуру рынка ценных бумаг.
3. Проанализируйте особенности рынка ценных бумаг в Омской области на современном этапе.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Литвиненко Л.Т., Нишатов Н.П., Удалицев Д.П. Рынок государственных ценных бумаг: Учеб. пособие для вузов. - М.: Банки и биржи; ЮНИТИ, 1998.
2. Ляшенко В.И. Фондовые индексы и рейтинги. - Донецк: Сталкер, 1998.
3. Тьюлз Р.Дж., Бредли Э.С., Тьюлз Т.М. Фондовый рынок. Учебник. - М.: ИНФРА-М, 1997.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Федеральный закон от 22.04.1996 г. № 039-ФЗ "О рынке ценных бумаг". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Федеральный закон от 05.03.1999 г. № 046-ФЗ "О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Указ Президента РФ от 01.07.1996 г. № 1008 "Об утверждении Концепции развития рынка ценных бумаг в Российской Федерации". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 3. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ЦЕННЫЕ БУМАГИ

Одним из способов покрытия дефицита региональных бюджетов, реализации инвестиционных программ, ослабления зависимости от федеральных дотаций является

выпуск региональных облигационных займов. Практика показывает, что регулярная эмиссия разнообразных ценных бумаг в сочетании с бюджетными мероприятиями и использованием целевых кредитных линий, способна существенно улучшить финансовую ситуацию в регионах.

Стратегия регионального займа заключается в привлечении администрацией территориального органа финансовых ресурсов для пополнения бюджета, ликвидации кассовых разрывов, кредитования социальных и производственных инвестиционных программ. При этом получение прибыли не является непосредственной целью регионального займа, так как с его помощью решаются задачи снижения нагрузки на расходную часть бюджета и пополнения доходной части за счет поступления налогов от активизации экономики.

Финансовые ресурсы с помощью региональных займов привлекаются на сравнительно благоприятных условиях (ставка доходности обычно ниже ставки кредитования, длительный срок обращения и т.д.). Это позволяет решать текущие финансовые и социально-экономические проблемы:

1. Финансирование текущего дефицита бюджета. Затраты местных властей обычно носят сезонный характер, поэтому для срочной мобилизации финансовых ресурсов требуются крупные заемные средства.
2. Погашение ранее размещенных долговых обязательств. Фактическое рефинансирование задолженности возможно лишь при наличии доверия к эмитенту и недопущении откровенно пирамидальных схем, приводящих к обвалу создаваемых пирамид.
3. Сглаживание колебаний при поступлении налоговых платежей в региональный бюджет (ликвидация кассовых разрывов).
4. Обеспечение коммерческих банков, инвестиционных институтов и других финансовых структур резервными активами для активизации деятельности на территории региона.
5. Привлечение ресурсов для финансирования региональных программ и капиталоемких проектов без увеличения налогового бремени на предприятия. Особенно привлекательны региональные займы при решении жилищных проблем и развития местной инфраструктуры.
6. Отработка элементов долгосрочных эмиссионных программ в регионе, а также технологий выпуска и размещения ценных бумаг.

Успешное проведение региональных заимствований и реализация социально-экономических проектов за счет привлеченных средств повышает авторитет администрации, положительно влияет на социальную стабильность в регионе и отношения с федеральными властями.

Региональные займы в Российской Федерации. Далеко не все субъекты РФ выпускали ценные бумаги, и не все ценные бумаги, выпущенные в регионах, отражались в региональных бюджетах. Чаще всего выпуск региональных займов объясняется в проспектах эмиссии инвестиционными намерениями.

Однако основные причины выпуска ценных бумаг по-видимому скрыты в несоответствии финансовых возможностей и обязательств бюджетов или устремлений региональных администраций. В список крупнейших эмитентов входят крупные промышленно развитые субъекты РФ: Санкт-Петербург, Свердловская, Тюменская (с округами), Красноярская и Новосибирская области. Вместе с тем, там же располагаются Ивановская и Владимирская области, находящиеся в сложном экономическом положении.

Привлечения регионами средств за счет региональных займов в 1995-96 гг. про-

исходило по нескольким сценариям. В Тульской, Ярославской и Тюменской областях и в республике Коми в 1996 г. расходы на обслуживание эмиссии превысили сумму привлеченных средств. Тогда как в 1995 г. ситуация была обратной. В Брянской, Саратовской, Волгоградской областях и Ямало-Ненецком АО в 1996 г. бюджет привлек средств меньше, чем в 1995 г. В Орловской, Липецкой, Ульяновской, Читинской, Еврейской и Новосибирской областях баланс доходов и расходов от эмиссии ценных бумаг за два года равен нулю.

Эффект от размещения региональных займов рассчитывается как отношение привлеченных средств и средств на погашение долга. На коротких займах обе суммы близки, но для бюджета важно получить средства для решения текущих проблем. Так, в 1996 г. эффект от выпуска ценных бумаг для региональных бюджетов в среднем по России составил более 130%, но по регионам он значительно варьируется.

Надежность возврата средств - важнейший показатель для инвесторов. Показатель надежности рассчитывается как соотношение средств на обслуживание долга по займу к сумме доходной части бюджета. Привлечение дополнительных средств повышает стабильность регионального бюджета, но есть опасность возникновения финансовой пирамиды. Для регионов пока не существует практики банкротства.

Есть еще несколько показателей финансового состояния регионального бюджета. Один из них - соотношение дефицита бюджета и налоговых доходов. В какой-то мере дефицит характеризует степень активности администрации. Но и слишком большой дефицит способен негативно сказаться на экономическом положении региона. Пока на уровне регионов нет четких критериев надежности региональных ценных бумаг.

В 1995 г. с принятием постановления ФКЦБ "О ценных бумагах органов исполнительной власти субъектов РФ" и выходом Письма Минфина РФ от 28 июля 1995 г. "О льготах по налогообложению ценных бумаг" муниципальным ценным бумагам был придан статус государственных, и порядок налогообложения этих бумаг был уравнен с налогообложением федеральных ценных бумаг. Это обстоятельство резко повысило интерес органов самоуправления и инвесторов к муниципальным займам.

Самые крупные эмиссии в 1992-96 гг. наблюдались в Санкт-Петербурге (6 трлн. руб.), Татарстане (1 трлн. руб.) и Свердловской области (500 млрд. руб.), на долю которых пришлось около 40% номинала зарегистрированных эмиссий региональных займов. При этом в 1996 г. наблюдалась регистрация вторых и третьих эмиссий с увеличением объемов заимствований в регионах-пионерах - Санкт-Петербурге, Свердловской области, Татарстане, Новосибирской, Челябинской и Волгоградской областях.

Главному "конкуренту" региональных займов, векселям администраций, сегодня поставлен существенный барьер. Принятый 11.03.97 г. Федеральный закон "О переводном и простом векселе" фактически запрещает выпуск векселей муниципальным образованиям и субъектам федерации. Ряд наиболее активных в вексельном обращении регионов (Татарстан, Новосибирская область и др.) пытается адаптировать вексельную схему к новому законодательству, осуществляя ее от имени "стороннего" субъекта рынка (например, банка). Однако приоритет в выборе инструментов погашения регионального долга неумолимо перемещается к региональным облигационным займам.

Резкое снижение темпов инфляции в 1996-97 гг. привело к изменению средних сроков, на которые выпускаются займы. По расчетам, средний срок займа в 1992 г. составил 1,5 года, в 1996 г. - 2,5 года (за счет длительных жилищных займов). Анализ зарегистрированных в 1997 г. эмиссий показывает, что тенденция к дальнейшему удлинению сроков займов не прослеживается. Более того, наблюдается комбинация

краткосрочных и среднесрочных займов.

Осуществить эмиссию на срок до 3-х лет позволяют себе регионы, завоевавшие репутацию надежных заемщиков (например, Санкт-Петербург, зарегистрировал 11.06.97 г. заем на 100 млрд. руб. сроком на 3 года) или регионы, размещением займов которых занимаются сильные финансовые структуры (проявляющие интерес к уже раскрытым регионам или к перспективным заемщикам).

Так, tandem АКБ "МКФ" и АКБ "Онэксимбанк" выступил агентом и депозитарием по размещению займов Оренбургской, Тамбовской, Омской и Читинской областей, Агинско-Бурятского АО, республики Калмыкия. При этом применяется единая схема: для каждого эмитента регистрируется три эмиссии сопоставимого объема сроком на 1, 2 и 3 года с 10% годовым купонным доходом.

В целом на рынке доминируют займы со сроком погашения 0,5-1 год, в ряде случаев - до 3 лет. Здесь сказываются три фактора: желание эмитентов повысить привлекательность своих бумаг, неготовность российского рынка к долгим срокам заимствований, приоритет краткосрочные и среднесрочные ГКО-подобных и инвестиционно-промышленных займов.

ГКО-подобные займы доминируют по количеству выпусков и по объему привлеченных средств. В 1997 году подавляющая часть регистрируемых займов субъектов Федерации принадлежала к этому типу. Первый заем был осуществлен администрацией Пермской области летом 1994 г. (50 млрд. руб.). Затем наиболее активными эмитентами стали Санкт-Петербург, Свердловская область (100, 200 млрд. руб.), Челябинская область (50, 100 и 150 млрд. руб.), республика Татарстан, Новосибирская область (70, 100, 300 млрд. руб.), а в 1997 г. к ним присоединилась Москва.

ГКО-подобные займы являются нецелевыми и эмитируются для покрытия дефицита и текущих расходов бюджета. Обеспечиваются они бюджетом и имуществом эмитента. Особенностью этих займов является размещение отдельными сериями сроком от 2 до 12 месяцев через аукционную форму продажи.

Источником дохода по ним служат депозитно-арбитражные операции (Пермская, Свердловская, Челябинская области) или бюджет эмитента (Санкт-Петербург и республика Татарстан). Довольно часто ГКО-подобные займы рассматриваются в качестве средства развития инфраструктуры регионального рынка ценных бумаг (торговых площадок, технологии торгов, увеличения числа участников, привлечения внешних капиталов и т.д.).

Успех таких займов в регионах объясняется отработанностью схемы ГКО, простотой и эффективностью технологических решений. Для них проще организовать вторичный рынок, способствуя росту ликвидности и привлекательности региональных займов. На вторичном рынке к середине 1997 г. наиболее торгуемыми были следующие ценные бумаги:

КОДО - краткосрочные областные долговые обязательства (Новосибирск).

МКО - муниципальные краткосрочные облигации (Санкт-Петербург).

ОГКО - Оренбургские городские краткосрочные облигации (Оренбург).

ОКО - областные краткосрочные облигации (Екатеринбург, Челябинск).

ОММЗ - облигации московского муниципального займа (Москва).

До середины 1997 г. прослеживалась тенденция постепенного увеличения объема вторичных торгов и снижения доходности операций с ГКО-подобными займами, обслуживаемыми долги региональных органов власти. Однако, доходность этих бумаг все же превышала доходность ценных бумаг федеральных займов и составляла на конец мая 1997 г. 23-31% годовых (по ГКО доходность была около 20%).

Самым большим по объемам операций пока является рынок МКО (около 90%

вторичных торгов по региональным бумагам в 1 полугодии 1997 г. на биржах России). Однако самым динамичным по росту объемов торгов является рынок ОММЗ. Так, в марте 1997 г. объем вторичных торгов на МЦФБ по ОММЗ составлял только 109 млн. руб., в апреле - 14,8 млрд. руб., а за период с 1 по 23 мая 1997 г. - 32,92 млрд. руб. Дневной оборот составил 7 млрд. рублей.

Арбитражные региональные займы, характерные для 1992-95 гг., достигали 16% общего количества эмиссий при среднем размере заимствований 28 млрд. руб. Доля их номинала в общем объеме эмиссий составляла 7%. Займы этого вида характеризуются как:

- нецелевые;
- общего (смешанного) покрытия;
- среднесрочные;
- погашаемые в денежной форме.

Привлеченные в процессе первичного размещения таких займов средства направлялись в сферу финансовых операций - на депозиты банков, операции с государственными и корпоративными ценными бумагами, на рынок коммерческого кредитования с целью получения прибыли (арбитража). В последствии полученная прибыль расходовалась на обслуживание займа и финансирование региональных и муниципальных программ в соответствии с провозглашенными эмитентом целями.

Такого рода займы оправданы в ситуации явной или скрытой инфляции, когда региональные институты выступают в качестве посредника при преодолении высокого "входного" барьера на рынке ценных бумаг. Наиболее ярким примером арбитражной практики является Нижегородский областной заем 1994 г. По схеме эмиссии половина средств займа размещалась на депозитах банков-покупателей облигаций под 85% средневзвешенной ставки ЦБ РФ. Вторая половина средств передавалась Нижегородской траст-компании, размещавшей средства в высокодоходные финансовые инструменты, в т.ч. депозиты, ГКО и др.

Доходы, полученные от финансовых операций, использовались для купонных выплат держателям облигаций из расчета 70% ставки ЦБ РФ, на покрытие издержек обращения займа и формирование прибыли. Полученная прибыль направлялась администрацией области на финансирование реконструкции Нижегородского цирка и производства по обработке алмазов. По результатам реализации займа прибыль администрации составила всего 4,5 млрд. руб. (общий объем займа - 100 млрд. руб.).

Промышленные (социальные) инвестиционные займы составляют около 8% общего числа выпусков. Такое положение объясняется отсутствием привлекательных инвестиционных проектов в регионах и отрицательной доходностью инвестиций в реальный сектор экономики. Эти займы являются довольно крупными, они привлекают в среднем около 185 млрд. руб. В общем объеме эмиссий в Российской Федерации на их долю приходится свыше 20% заимствований. Займы этого вида характеризуются как:

- целевые;
- смешанного покрытия;
- среднесрочные (до 5 лет);
- погашаемые в денежной или натуральной (путем обмена на акции предприятий) форме.

Основной целью этих займов провозглашается инвестиционная поддержка предприятий и инфраструктурных объектов. К ним можно отнести экологический заем правительства Ярославской области 1995-98 гг. (100 млрд. руб. по номиналу). Гарантии по промышленным инвестиционным займам, как правило, комбинированные.

В условиях общей нестабильности финансового и фондового рынков промышленные займы предусматривают создание резервных (страховых) фондов, средства которых размещаются в высокодоходных финансовых институтах.

Размер фондов промышленных инвестиционных займов существенно превышает долю средств, непосредственно направляемых на инвестиционные цели. Как правило, в них предусматриваются гарантии получателям заемных средств при реализации конкретных проектов. Главной проблемой для эмитента является их размещение и своевременное погашение. Успех займа зависит от технологической простоты, привлекающей инвесторов, имиджа заемщика и ясности гарантий по займу, а также от текущей ликвидности ценной бумаги в период обращения.

Муниципальные займы. Договор муниципального займа заключается путем приобретения гражданином или юридическим лицом выпущенных органом местного самоуправления муниципальных облигаций. Муниципальные облигации выпускаются в целях реализации программ и проектов развития муниципального образования и обеспечиваются муниципальным имуществом и средствами местных бюджетов. Государство не несет ответственности по обязательствам муниципального образования.

Исполнение обязательств по муниципальным облигациям осуществляется за счет средств местной казны в соответствии с правовым актом органа местного самоуправления о местном бюджете на текущий финансовый год. Предельно допустимая сумма долговых обязательств органов местного самоуправления по российскому законодательству не может превышать 15% расходной части местного бюджета.

Муниципальные облигационные займы, выпускаемые местными органами власти, традиционно делят на две основные категории: бюджетные и целевые. Первые, как и ГКО-ОФЗ, выпускаются для ликвидации кассовых разрывов и покрытия дефицита муниципального или областного бюджета. Вторые – выпускаются для финансирования социальных и производственных инвестиционных проектов территориального самоуправления. При этом получение прибыли не является непосредственной целью муниципальных займов.

В развитии российских муниципальных ценных бумаг можно выделить несколько основных этапов. Начиная с 1992 года многие субъекты РФ и органы местного самоуправления начали активную эмиссию ценных бумаг. В основном это были облигационные займы на строительство жилья (часто двух-трех домов) - объемами в 100-500 млн. рублей.

Такие заимствования не оказали серьезного влияния на финансовое состояние муниципальных финансов и рассматривались эмитентами как инструмент развития рыночной инфраструктуры на подведомственной территории. Во многом именно из-за отсутствия инфраструктуры местным властям не удалось разместить выпуски целиком. Это в свою очередь снизило ожидаемый объем поступлений и не позволило реализовать намеченные программы.

Качественный прорыв в развитии муниципальных ценных бумаг произошел в 1994 году, когда одновременно в нескольких регионах начался выпуск крупных облигационных займов по схеме ГКО. Предполагалось, что эти ценные бумаги составят конкуренцию ГКО на региональных рынках. Однако, ввиду ненадежности гарантий по займу и высокой конкуренции со стороны ГКО-ОФЗ эти ценные бумаги не получили широкого распространения.

Следующим поворотным моментом в развитии муниципальных ценных бумаг стал выход субъектов Федерации и муниципальных образований на рынок внешних заимствований. В первую очередь, на рынок еврооблигаций. В отличие от федерального

правительства, которые использует внешние заимствования для снижения внутреннего долга, муниципальные образования нашли во внешних заимствованиях источник дешевых среднесрочных инвестиционных ресурсов.

Основу рынка муниципальных еврооблигаций заложили облигации Правительства Москвы, первоначальный объем выпуска которых составил \$500 млн. Предполагалось, что средства займа будут направляться исключительно на реализацию самокупаемых инвестиционных проектов, расширяющих налогооблагаемую базу города. Вторым российским муниципальным эмитентом стал Санкт-Петербург, объемы эмиссии которого составили \$300 млн.

Типы и схемы обращения муниципальных займов. Сложившаяся практика выпуска займов позволяет разделить их на несколько типов:

- жилищные, телефонные и т.п.;
- арбитражные;
- ГКО-подобные;
- инвестиционно-промышленные;
- социально-экологические.

Различаются займы также характером обеспечения и механизмом предоставляемых гарантий:

- общего покрытия (бюджетом и имуществом эмитента);
- доходные (доходами от реализации проектов, в которые инвестируются заемные средства);
- смешанного покрытия (доходами и гарантиями других субъектов).

При размещении займов также применяются различные формы: агентская, дилерская, смешанная. Различия наблюдаются и в способах получения доходов (в натуральной форме, по купону, за счет дисконта, процентный доход и т.п.).

Выполняя задачу по нейтрализации бюджетного дефицита, муниципальные займы в зависимости от действующих факторов, а также сроков погашения и ликвидности ценных бумаг, имеют различную инвестиционную привлекательность и дают разную нагрузку на бюджеты муниципальных образований и субъектов Федерации.

Если рассмотреть уже размещенные и новые выпуски займов, то вырисовывается следующая ситуация: жилищные и телефонные займы вплоть до 1997 г. составляли около 60% от общего числа эмиссий. Однако по номиналу они составили менее 20% от общего объема эмиссий. Это обусловлено небольшим размером жилищных займов - в 1992-95 гг. их средний размер составлял не более 15 млрд. руб. Займы этого вида характеризуются как:

- целевые инвестиционные;
- доходные (смешанного покрытия);
- среднесрочные или долгосрочные;
- погашаемые в денежной и натуральной (жильем) формах.

Жилищные займы являются типичным примером целевых инвестиционных займов. Средства, полученные от реализации жилищных облигаций населению, используются главным образом для финансирования строительства жилых домов. Резервные фонды если и создаются, то не превышают 25% от объема привлеченных средств.

По форме выплаты дохода и погашения облигаций различают две модели займов. Наиболее распространенная модель предусматривает погашение облигаций жильем, и лишь в качестве дополнительной формы - денежными средствами. Эти облигации имеют двойственное выражение номинала - в рублях и квадратных метрах жилья, представляя собой обязательство предоставить инвестору определенное количество квадратных метров жилья при условии накопления необходимого количества обяза-

тельств. Такие займы выпускались в Нижегородской, Самарской, Ульяновской, Оренбургской, Новгородской и Амурской областях, Чувашии, Татарстане, в Москве, Омске, Калининграде, Екатеринбурге.

Вторая модель предусматривает выплату дохода только в денежной форме (из доходов от продажи с аукциона построенных на средства займа квартир), либо в дополнении с розыгрышами квартир. Эта модель применялась в Сыктывкаре, Ухте, Череповце и др.

К жилищным муниципальным займам примыкают немногочисленные пока телефонные займы - Люберецкого района Московской области и Нижегородской области, средства от размещения которых пошли на строительство и закупку оборудования для АТС. Обязательства при этом погашались установкой телефонных номеров или деньгами. Телефонные займы 1996 г. в Татарстане эмитировались не самим правительством, а Министерством связи РФ (15 млрд. руб.) и АО "Казанская РТС" (8 млрд. руб.).

Общая проблема жилищных и телефонных муниципальных займов - неясные и слабо гарантированные перспективы погашения, ведущие к неполному их размещению.

Выпуск региональных ценных бумаг в Омской области преследует реализацию двух основных целей:

8. финансирование областных программ и инвестиционных проектов регионального значения;
9. сглаживание дисбалансов кассового исполнения бюджетов различных уровней.

Ценные бумаги в Омской области (облигации) чаще всего выпускаются в безналичной форме с выдачей выписки с лицевого счета и подписанием договора купли-продажи. Исключение составляют облигации жилищного займа и муниципальные финансовые обязательства (МФО) г. Омска. Средства, полученные от реализации облигаций, направлялись:

- на финансирование регионального фонда продовольствия;
- на реструктуризацию долга областной Администрации;
- на погашение задолженности перед федеральным бюджетом;
- на реализацию социальных программ;
- на покрытие бюджетного дефицита;
- на формирование бюджета развития и др.

Доходность омских облигаций обычно превышает доходность ГКО на 10-15% годовых. Для покрытия облигаций использовались средства федерального трансферта (1997 г.), средства доходной части бюджета и очередных облигационных заимствований. В качестве обеспечения чаще всего выступает государственная и муниципальная собственность. Погашение займов производится:

- денежными ресурсами;
- другими ценными бумагами (первый купонный доход);
- товарами омских предприятий;
- через взаимозачеты по задолженности в местные бюджеты;
- сельскохозяйственной продукцией (областные займы).

В декабре 1996 г. были приняты Закон Омской области и постановление Главы (Губернатора) области о выпуске первого облигационного займа на сумму 150 млрд. рублей. Срок размещения: 28 февраля - 26 августа 1997 г. Количество облигаций - 150000 штук, номинальная стоимость облигации - 1 млн. руб. Гарантией погашения облигаций и выплаты доходов по облигациям стали поступления в областной бюджет по статье "Налог на прибыль" и пакеты акций АО с государственной долей в соб-

ственности области.

Всего в 1997 году Администрация области впервые масштабно осуществила эмиссию ценных бумаг. Выпущено три облигационных займа на общую сумму 614 млрд. рублей. Самый большой по объему сельскохозяйственный заем в размере 264 млрд. рублей позволил области рассчитаться по товарному кредиту за прошлые годы. Уже первый его реализованный транш получил высокий рейтинг на российском рынке и привлек в область почти ту же сумму в виде льготного кредитования на финансирование сельскохозяйственной кампании 1997 года через банк "СБС-Агро".

В 1998-2000 годах в целях формирования бюджета развития области планируется осуществить выпуск очередного государственного займа Омской области в виде облигаций на сумму 1 млрд. руб. (деноминированных).

Ценные бумаги городского самоуправления. В 1995 г. органами самоуправления г. Омска осуществлен выпуск жилищного накопительного выигрышного займа. Предельный размер эмиссии определен в 25 млрд. руб., срок обращения облигаций с 01.03.95 г. до 01.07.97 г. Номинальная стоимость облигации - 100 тыс. руб. Общее количество размещенных облигаций составило 52540 штук (из 250000 заявленных).

На 1998 год общий объем эмиссии городских займов постановлением Главы городского самоуправления г. Омска от 04.03.98 г. № 65-п определен в сумме 400 млн. рублей.

План эмиссии городских займов в 1998 году

	<i>I выпуск</i>	<i>II выпуск</i>	<i>III выпуск</i>	<i>IV выпуск</i>	<i>V выпуск</i>
<i>Сумма эмиссии, млн. руб.</i>	50	70	100	100	80
<i>Количество, тыс. шт.</i>	500	700	100	100	80
<i>Номинал, руб.</i>	100	100	100	100	100
<i>Срок обращения, мес.</i>	6	9	12	18	24

Средства, привлеченные от реализации облигаций, направляются на финансирование программ развития города Омска, инвестиционных проектов и покрытие дефицита городского бюджета. Для обеспечения надежности системы городских облигационных займов образован залоговый фонд из имущества, находящегося в собственности города Омска. Средства Фонда формируются за счет следующих источников:

- выручки от размещения городских облигационных займов;
- доходов от реализации городских инвестиционных проектов;
- возвратных средств, направленных на покрытие дефицита городского бюджета.

В марте 1998 г. в целях снижения дефицита бюджета г. Омска и улучшения расчетов между организациями города и области введены Муниципальные финансовые обязательства администрации г. Омска. МФО удостоверяет право держателя по наступлению просрочки платежа более 30 дней погасить задолженность по платежам в городской бюджет.

Объем выпуска МФО зависит от суммы расходной части бюджета и объема лимитов на проведение зачетов. Срок обращения МФО, дисконт, номинал и дата расчетов по налоговым платежам определяются департаментом финансов администрации г. Омска. Номинал МФО установлен в размере не менее 10 млн. рублей. МФО предназначается:

- для расчета городской администрации по кредиторской задолженности за выполненные работы и услуги;
- для любых видов расчетов между хозяйствующими субъектами;
- при расчетах с городским бюджетом по налоговым и неналоговым платежам;
- при расчетах на аукционах по продаже (долгосрочной аренде) муниципальной собственности и земельных участков в г. Омске;

- при расчетах за выкуп имущества, арестованного в обеспечение погашения задолженности по налогам;
- при расчетах по арендной плате за арендованное муниципальное имущество.

При расчетах с городским бюджетом по налоговому и неналоговому платежам МФО принимаются от плательщиков, имеющих задолженность перед бюджетом более 30 дней. По окончании периода обращения (1,5 года) МФО принимается только в качестве платежного средства по погашению задолженности в городской бюджет.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Охарактеризуйте роль региональных заимствований в экономическом развитии субъектов Российской Федерации.
2. Выделите показатели эффективности региональных заимствований и поясните их значение на примерах.
3. Прокомментируйте основные тенденции развития региональных заимствований на территории Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Литвиненко Л.Т., Нишатов Н.П., Удалищев Д.П. Рынок государственных ценных бумаг: Учеб. пособие для вузов. - М.: Банки и биржи; ЮНИТИ, 1998.
2. Баринев В.Т. Муниципальные облигации. Выпуск и размещение. - М.: Русская Деловая Литература, 1997.
3. Регионы России // CD-ROM – М.: Гарант-парк, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Федеральный закон от 22.04.1996 г. № 039-ФЗ "О рынке ценных бумаг". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 17.06.1997 г. № 256-п "О Концепции развития регионального рынка ценных бумаг в Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 15.12.1997 г. № 531-п "О создании региональной депозитарно-расчетной системы". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 4. БАНКОВСКАЯ СИСТЕМА

Основу финансовой инфраструктуры любой современной экономики составляет банковская система. Как и во всем мире, банковская система России имеет два уровня:

- 1) **Центральный банк Российской Федерации** (Банк России) с сетью своих представительств и расчетно-кассовых центров в регионах;
- 2) **коммерческие банки и банковские филиалы**. Особую структуру образуют филиалы и отделения Сберегательного банка РФ.

Центральный банк является главным банком Российской Федерации и находится в ее собственности. Он независим от органов исполнительной власти, экономически самостоятелен и осуществляет расходы за счет собственных доходов. Его основные задачи: регулирование денежного обращения - обеспечение устойчивости рубля, единой денежно-кредитной политики; надзор за деятельностью коммерческих банков и других кредитных организаций; выпуск и изъятие из обращения денежных знаков (эмиссия). Банк России: предоставляет кредиты; покупает, продает и хранит государственные ценные бумаги; покупает и продает иностранную валюту.

Банк России выдает и отзывает лицензии на совершение банковских операций, регистрирует уставы и ведет Книгу регистрации банков, устанавливает экономические

нормативы для банков (например, минимальный размер уставного капитала). В его полномочиях осуществление надзора за соблюдением банками экономических нормативов, а также за применением законодательства о банках. Банк России осуществляет проверки операций банков, устанавливает единые правила бухгалтерского учета, статистической отчетности и совершения банковских операций, выдает предписания об устранении нарушений законодательства.

В случае неисполнения предписаний Банк России предъявляет учредителям банков требования о проведении финансового оздоровления банка, о его реорганизации, замене руководителей банка или его ликвидации. Он вправе взыскивать денежные штрафы, назначать временную администрацию по управлению банком, отзывать лицензии на совершение банковских операций.

В качестве представительств Центрального Банка в регионах выступают Национальные банки (в республиках) и Главные управления (в остальных субъектах Федерации). В целом функции и полномочия всех национальных банков и главных управлений одинаковы.

Представительства Центробанка не оказывают прямого воздействия на хозяйствующие субъекты, за исключением собственно кредитных организаций. По отношению к ним со стороны Центробанка могут оказываться различные виды поддержки или ограничения деятельности.

Например, у представительств Центробанка есть возможность ускорения или затягивания лицензирования отдельных видов банковской деятельности, проведения дополнительных инспекционных проверок. Кроме того, они могут ограничивать маневрирование свободными финансовыми средствами через корреспондентские счета в расчетно-кассовых центрах Банка России.

Проводимая представительством Центробанка политика (в отношении внешних для региона финансовых структур, выборочная поддержка тех или иных банков, взаимодействие с региональными властями и т.д.) является существенным фактором поддержания экономической активности в регионе.

Размещение банковских учреждений. Наиболее простым показателем, характеризующим региональные особенности банковской системы, является количество зарегистрированных в регионе коммерческих банков и банковских филиалов. Такие данные ежемесячно публикуются Центральным Банком России. Так, к началу 1997 г. на территории Российской Федерации было зарегистрировано:

- около 2,1 тыс. коммерческих банков;
- около 5,2 тыс. банковских филиалов, в т.ч. 1,2 тыс. - Агропромбанка РФ (с 1997 г. - "СБС-Агро");
- около 38 тыс. отделений Сберегательного банка РФ.

Однако количество банковских учреждений не всегда может служить показателем развития экономики региона, так как слабо отражает качественную сторону процесса. Наиболее распространенный показатель развития банковской системы - уровень обеспеченности населения региона банковскими учреждениями.

В среднем по России в начале 1996 г. на 100 тыс. жителей приходилось 1,7 банка и около 5,7 банковских учреждений (банков и банковских филиалов). Это в несколько раз меньше, чем в развитых западных странах.

Значительные региональные различия в обеспеченности населения банковскими учреждениями между субъектами Федерации (достигающие 30 раз по уровню обеспеченности коммерческими банками) объясняются многими факторами, среди которых можно выделить:

- подавление деловой активности со стороны местного руководства (регионы Чер-

ноземной полосы) и др;

- сильная конкуренция со стороны крупнейших банковских центров страны (близкое окружение Московской области);
- слабый финансовый и социально-экономический потенциал региона (ряд регионов Крайнего Севера).

С другой стороны, высокая обеспеченность региона коммерческими банками и банковскими филиалами может отражать:

- внешнеэкономическую направленность экономики (Калининградская, Камчатская и Сахалинская области);
- местные традиции финансовой политики (республики Северного Кавказа);
- относительную малонаселенность (республики Алтай, Калмыкия, Еврейская АО);
- топливно-сырьевую направленность экономики (Республика Саха (Якутия), Магаданская и Тюменская области).

Однако и показатели обеспеченности населения регионов банковскими учреждениями не во всем адекватны специфическим условиям России. Фактически физические лица почти полностью обслуживаются системой Сбербанка России. Кроме того, численность населения региона не отражает ни размеров территории, ни территориальной структуры его экономики.

В середине 1990-х г. в Российской Федерации насчитывалось около 1850 административных районов и более 600 городов республиканского, краевого, областного, окружного подчинения, то есть всего около 2450 единиц. В целом по России на начало 1996 г. на одну административно-территориальную единицу приходилось чуть более одного банка и 3,3 банковских филиалов. При этом в ряде регионов на одну административно-территориальную единицу приходится менее 1,5 банковских учреждений.

Неравномерность размещения банков по регионам страны является одной из наиболее ярких особенностей современной банковской системы России. Она отражает как объективные закономерности возникновения коммерческих банков в наиболее экономически развитых регионах, так и субъективные факторы (например, традиции создания собственных банков даже в малых населенных пунктах некоторых республик Северного Кавказа).

Общее количество коммерческих банков не может служить единственным показателем развития конкуренции на кредитно-банковском рынке региона и характеризовать степень его монополизации. Известны случаи, когда рост количества коммерческих банков компенсируется малым числом банковских филиалов, предоставляющих аналогичные услуги юридическим и физическим лицам, и наоборот.

Это проявляется в регионах различного ранга. Так, например, в Дагестане, при огромном количестве банков, число банковских филиалов незначительно. В Находке, наоборот, банковские услуги оказываются именно банковскими филиалами.

Два последних параметра в определенной степени могут быть учтены показателем количества банковских учреждений на одну административно-территориальную единицу субрегионального уровня - административных районов и городов субъектов федерации. Этот показатель может характеризовать степень монополизации локальных рынков банковских услуг.

В целом сегодня не приходится ожидать увеличения межрегиональных различий в количестве коммерческих банков. Уже к 1993 г. первый этап хаотичного возникновения и ликвидации коммерческих банков в регионах завершился и наступил этап относительно стабильного развития сети банковских учреждений.

Коммерческие банки. Доминирующей тенденцией развития российских банков становится концентрация банковского капитала. Причем, преобладающей формой

является создание банковских групп. Концентрация капитала и активов в банках федерального уровня сопровождается их экспансией в регионы, проходящей на фоне сокращения влияния местных банков. И сегодня коммерческие банки реализуют свои региональные приоритеты через размещение своих дочерних банков и/или филиальной сети.

Филиальные сети Сбербанка и Агропромбанка России (с 1997 г. - "СБС-Агро") охватывают практически всю территорию страны с недостижимой для других банков плотностью. Их региональные банки, отделения, филиалы, проводящие согласованную финансовую политику, есть везде и не оказывают существенного влияния на межрегиональные различия банковской системы.

Филиалы или дочерние банки других крупных банковских структур размещаются по всей территории страны с охватом наиболее перспективных регионов и основных финансово-промышленных центров. Такой стратегии придерживаются московские "новые" коммерческие банки, проводящие политику расширения своего влияния ("ОНЭКСИМбанк", "Менатеп", "Инкомбанк", "Российский кредит" и др.), а также ряд бывших "спецбанков" (например, "Промстройбанк", "Мосбизнесбанк" и др.).

Приход в регион этих банков, несмотря на первоначально настороженную реакцию местных банков и региональных администраций обычно способствует улучшению предпринимательского климата. Они несут новые банковские технологии, кредитные линии, привлекают инвесторов, стимулируют конкуренцию и т.д.

Степень "открытости" банковской системы (степень господства местных банков) в регионе может характеризоваться соотношением количества филиалов местных и внешних коммерческих банков. В силу того, что только столичные банки проводят активную внешнюю экспансию (исключение - Ленинградская область, где господствуют банки Санкт-Петербурга) этот показатель может использоваться для оценки влияния московских банков в регионе. В среднем около половины банковских филиалов в начале 1996 г. принадлежали "внешним" банкам (более 40% экспансии приходится на Агропромбанк РФ).

Наиболее "закрытыми", как правило, являются регионы с развитыми банковскими системами. В этих регионах разветвленная филиальная сеть вне административного центра была унаследована местным "Агропромбанком", созданным на базе территориального управления Агропромбанка СССР. Или же другими самостоятельными банками, выросшими из союзных "спецбанков" и находящимися под сильным влиянием местных властей. При этом "закрытость" региональной банковской системы может быть:

- чисто экономической, когда проникновение на региональный рынок внешних банков сдерживается высокой конкурентоспособностью местных банков;
- административной, когда проникновению в регион "внешних" банков противодействует представительство Центрального Банка и местные власти;
- смешанной, когда одновременно действуют оба этих фактора.

В наиболее открытых регионах основной перечень специальных услуг (предоставление крупных кредитов, валютные операции и т.д.) в территориальном центре выполняется филиалами московских банков. В сельских районах банковские услуги оказываются в основном местными отделениями банка "СБС-Агро" ("Агропромбанк"). Но даже в регионах с закрытыми банковскими системами роль филиалов внешних банков достаточно высока.

До недавнего времени руководство многих регионов весьма настороженно относилось к проникновению банков из других регионов. Звучали обвинения в выкачивании финансовых ресурсов и только сейчас региональные власти стали понимать, что

приход в регион сильных финансовых структур общенационального значения - это мощный фактор оживления деловой активности и улучшения предпринимательского климата.

Распределение банковского капитала выражается через показатель суммарных уставных фондов коммерческих банков региона. Это одна из ведущих характеристик финансового потенциала региона. Как правило, данный показатель находится в прямой зависимости от общеэкономического потенциала территории. Среди лидеров здесь выделяются (кроме Москвы): Башкирия, Татарстан, Санкт-Петербург, Московская, Нижегородская, Самарская и Свердловская области.

Однако показатель суммарного уставного фонда и его производные (например, средний размер банков региона) имеют ряд недостатков. Во-первых, размер коммерческих банков не всегда отражает спектр оказываемых банковских услуг. Ряд банков, имея незначительный собственный капитал, проводят активную политику по привлечению денежных средств, и наоборот. Во-вторых, небольшая сумма уставного капитала местных банков может компенсироваться наличием в регионе филиалов крупных внешних банковских структур. В-третьих, огромные размеры собственного капитала банков региона могут отражать активную внешнюю экспансию региональных банков. Например, в Москве финансовый потенциал банковской сферы значительно превышает показатели реальной экономической мощи города.

Другим показателем, характеризующим размеры финансовых средств региона, является сумма банковских активов. Однако этот показатель составляется нерегулярно. Более поверхностная оценка может быть проведена по сумме банковских активов 200 крупнейших банков страны, на которые приходится не менее 80% суммарных активов коммерческих банков. Анализ размещения крупнейших банков отражает территориальную концентрацию банковских активов и служит отражением статистически трудноуловимого параметра качества банковских услуг.

В целом выявление качества банковских услуг может основываться только на экспертных оценках. Одним из немногих "количественных" показателей здесь является численность банков, имеющих лицензию Центробанка РФ на совершение операций в иностранной валюте, а также число банков с генеральной лицензией на все банковские операции. Общее количество банков с валютной и генеральной лицензиями в 1996 г. превышало тысячу (около 40% зарегистрированных коммерческих банков, в т.ч. около 270 - с генеральной лицензией).

Менее значимо оценки качества банковских услуг в регионе - количество банков, получивших разрешение на проведение операций с драгоценными металлами. Их число составляет около 4% от общего числа коммерческих банков. Более подробные сведения о спектре и качестве банковских услуг в регионе можно получить при анализе состава учредителей, кредитной политики, региональной стратегии, бухгалтерских балансов и годовых отчетов коммерческих банков, банковских рейтингов и по результатам специальных маркетинговых исследований.

Населенный пункт, в котором располагается хотя бы один самостоятельный коммерческий банк, считается банковским центром. Размещение банковских центров образует каркас территориальной организации банковской системы как на общенациональном, так и на региональном уровне. Ранжирование банковских центров проводится на основе 5 показателей:

- количество зарегистрированных банков;
- количество "внешних" филиалов;
- суммарный уставный фонд банков центра;
- количество банков, имеющих лицензии на совершение операций в иностранной

валюте;

- общее количество филиалов, принадлежащих банкам данного центра.

Первые два места в этом списке не требуют особых комментариев. Можно лишь отметить, что Санкт-Петербург испытывает растущую конкуренцию со стороны крупных региональных банковских центров. Места с 3-го по 10-е занимают межрегиональные финансово-банковские центры.

Не случайно в 6 из них (Екатеринбурге, Ростове-на-Дону, Новосибирске, Нижнем Новгороде, Самаре и Владивостоке) действуют валютные биржи, которые хотя и уступают по объему операций Санкт-Петербургской и Московской валютным биржам, однако являются важным фактором деловой активности в тяготеющих регионах.

Далее расположились банковские центры регионального значения, ориентирующиеся на обслуживание ограниченной территории. Большинство из них – региональные административные центры. Но среди них встречаются и города, обладающие крупным финансовым потенциалом (столица нефтедобывающего Приобья - Нижневартовск, центры автомобилестроения - Тольятти и Набережные Челны, внешнеторговые порты - Новороссийск и Находка).

Начиная с 8-го десятка преобладают города, не имеющие высокого административного статуса, которые играют роль банковских субцентров в регионах. Встречающиеся в этой части списка административные центры субъектов Федерации по каким-то причинам отстали в формировании банковской инфраструктуры, либо не имеют необходимого финансово-экономического и социального потенциала.

Среди административных центров с относительно невысоким рейтингом - Пенза, Омск, Курск, Ульяновск, Улан-Удэ, Рязань, Архангельск, Чебоксары, Воронеж, Абакан, Иваново, Киров. Здесь же оказались крупные промышленные центры, развитие которых в качестве банковских центров сдерживается отсутствием административного статуса (Новокузнецк, Дзержинск, Тольятти, Набережные Челны, Орск).

Подтверждением этого является то, что в число 100 банковских центров не попали города, не уступающие по экономическому потенциалу многим региональным центрам - Ангарск, Златоуст, Каменск-Уральский, Магнитогорск, Нижний Тагил, Норильск, Прокопьевск и др.

100 крупнейших банковских центров России

1. Москва	26. Казань	51. Нальчик	76. Комсомольск-на-Амуре
2. Санкт-Петербург	27. Якутск	52. Ставрополь	77. Улан-Удэ
3. Екатеринбург	28. Мурманск	53. Черкесск	78. Череповец
4. Ростов-на-Дону	29. Нижневартовск	54. Рязань	79. Ухта
5. Уфа	30. Благовещенск	55. Набережные Челны	80. Сочи
6. Новосибирск	31. Кемерово	56. Киров	81. Владикавказ
7. Нижний Новгород	32. Петропавловск-Камчатский	57. Саранск	82. Бийск
8. Краснодар	33. Ярославль	58. Иваново	83. Великие Луки
9. Самара	34. Тула	59. Элиста	84. Горно-Алтайск
10. Владивосток	35. Калуга	60. Йошкар-Ола	85. Майкоп
11. Челябинск	36. Тверь	61. Белгород	86. Новокузнецк
12. Махачкала	37. Вологда	62. Новгород	87. Балаково
13. Томск	38. Петрозаводск	63. Смоленск	88. Ноябрьск
14. Пермь	39. Воронеж	64. Чита	89. Псков
15. Тюмень	40. Оренбург	65. Сыктывкар	90. Брянск
16. Саратов	41. Брянск	66. Владимир	91. Пятигорск
17. Калининград	42. Барнаул	67. Чебоксары	92. Орск
18. Красноярск	43. Новороссийск	68. Тамбов	93. Обнинск
19. Ижевск	44. Астрахань	69. Архангельск	94. Энгельс
20. Иркутск	45. Тольятти	70. Пенза	95. Подольск

21. Волгоград	46. Ульяновск	71. Орел	96. Новочеркасск
22. Южно-Сахалинск	47. Омск	72. Курск	97. Мытищи
23. Грозный	48. Кострома	73. Находка	98. Дзержинск
24. Магадан	49. Курган	74. Сургут	99. Нижнекамск
25. Хабаровск	50. Липецк	75. Волгодонск	100. Воркута

Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

Уровень развития банковской системы региона можно оценить, сложив места, занятые регионом в ранжированных рядах 4-х показателей (количество зарегистрированных банков, число банковских филиалов, уставный фонд и число банков с валютными лицензиями). Вряд ли нужно доказывать, что при равных условиях инвестиционный климат окажется благоприятнее в регионах с развитой банковской системой.

Распределение регионов РФ по уровню развития банковской системы

Уровень развития	Регионы
Сверхвысокий	г. Москва
Очень высокий	г. Санкт-Петербург, Башкирия, Татарстан, Краснодарский край, Московская, Ростовская, Свердловская и Тюменская области
Выше среднего	Республики: Дагестан, Саха (Якутия), Удмуртия. Красноярский, Приморский края. Волгоградская, Иркутская, Калининградская, Нижегородская, Новосибирская, Пермская, Саратовская и Челябинская области
Средний	Республики: Коми, Марий Эл, Чувашия. Алтайский, Ставропольский и Хабаровский края. Амурская, Архангельская, Вологодская, Воронежская, Калужская, Кемеровская, Кировская, Магаданская, Мурманская, Омская , Оренбургская, Сахалинская, Смоленская, Тверская, Томская, Тульская, Ульяновская и Ярославская области. Ханты-Мансийский АО.
Ниже среднего	Республики: Бурятия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкессия и Карелия. Астраханская, Белгородская, Брянская, Ивановская, Камчатская, Костромская, Курганская, Ленинградская, Липецкая, Псковская и Рязанские области.
Низкий	Республики: Адыгея, Алтай, Калмыкия, Мордовия, Северная Осетия, Тува, Хакасия. Владимирская, Курская, Новгородская, Орловская, Пензенская, Тамбовская и Читинская области. Еврейская АО. Ямало-Ненецкий АО.

Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

Каждый коммерческий банк проводит специфическую процентную политику, которая зависит от множества рыночных и "внерыночных" факторов и условий. Постепенно возрастать роль и чисто региональных факторов (например, уровня развития и типа банковской системы, степени ее "открытости", уровня конкуренции на банковском рынке и т.д.). В настоящее время полные данные о процентных ставках во всех регионах России не публикуются.

О существующих межрегиональных различиях можно судить лишь на основе косвенной информации, охватывающей крупные экономические районы и основанной на выборочных данных. При этом региональные различия в процентных ставках весьма существенны.

Процентная ставка по кредитам предприятиям в отдельных регионах России (начало 1997 г.)

Регионы	Средневзвешенная процентная ставка по кредитам		
	до 1 мес.	1-3 мес.	3-12 мес.
Северо-Западный	34,1	62,0	52,9
Северо-Кавказский	47,6	45,5	48,0
Уральский	61,0	57,5	63,0
Западно-Сибирский	76,4	59,1	71,4
Восточно-Сибирский	71,4	61,9	76,4
Дальневосточный	87,4	70,0	25,9

Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

Банковская система Омской области. Тенденция сокращения количества кредитных организаций в Омской области в целом соответствует общероссийской ситу-

ации. Из числа зарегистрированных Омских банков, активно функционируют лишь 9 (50,0%). В результате исключения 26 отделений Омского регионального филиала Агропромбанка из книги государственной регистрации кредитных организаций, количество филиалов банков, включая Омский банк Сбербанка России, сократилось до 71.

По состоянию на 01.06.98 г. структура Омского банка Сбербанка включала 33 отделения. Три омских банка открыли филиалы в других регионах. За пределами области находится 5 представительств омских банков, в том числе одно за рубежом.

Справка

Количество зарегистрированных коммерческих банков в Омской области (на 01.06.1998):

Всего коммерческих банков – 18;

Количество действующих кредитных организаций – 13;

Количество филиалов – 71,

в том числе:

омских банков – 22,

иногородних банков – 49.

В сравнении с общероссийской ситуацией в области ощущается дефицит кредитных учреждений. Обеспеченность банковскими организациями на 10 тысяч жителей составила на 01.01.1998 года - 35%. Тогда как по России данная цифра находится на уровне 40%. В 1997 году основная доля собственных кредитных ресурсов коммерческих банков в Омской области была направлена на кредитование предприятий производственной сферы. Анализ кредитного портфеля свидетельствует о том, что коммерческие банки отдают предпочтение быстро окупаемым операциям - удельный вес краткосрочных кредитов составил 88,7%.

Центральный Банк РФ постоянно повышает требования к показателям финансовой устойчивости банковской системы. Прежде всего, это относится к собственным активам кредитной организации в соответствии с международными стандартами. На 01.04.1998 года величина собственных средств (капитал) действующих омских банков составила 459 млн. рублей. Распределение банков по группам, в зависимости от размера собственных средств, выглядит следующим образом:

1 группа. С величиной капитала свыше 5 млн. экю на сегодняшний день осуществляют свою деятельность 2 банка. По нормам, установленным Банком России, с 1999 года только эти 2 банка смогут осуществлять весь перечень банковских операций.

2 группа. Банки, имеющие от 1 до 5 млн. экю, будут выполнять ограниченный круг банковских операций. В эту группу вошли 5 кредитных организаций.

3 группа. В третью группу банков, имеющих размер собственного капитала менее 1 млн. экю, включены 2 банка. Если их руководству не удастся нарастить собственный капитал, то банки ожидают реорганизационные или ликвидационные процедуры.

В соответствии с критериями финансового состояния банков на 01.04.1998 года к категории "проблемных" относилось 2 банка, суммарные показатели которых весьма скромны. На их долю приходится 1,8% от общего объема капитала коммерческих банков и 2,3% суммы баланса. В 1997 году ко всем проблемным банкам применялись принудительные меры в виде ограничений на совершение отдельных банковских операций. Всего из 9 кредитных организаций, у которых были отозваны лицензии, три банка арбитражным судом признаны банкротами. Однако здесь нельзя не учитывать социальные последствия, связанные с банкротством кредитных организаций.

По данным балансов тех банков, у которых отозваны лицензии на проведение банковских операций - сумма остатков вкладов граждан составила в них 21 млн.

рублей, что составляет около 1% всех вкладов жителей области. Остатки средств обязательного резервирования банков с отзывными лицензиями составили 5,0 млн. руб., т.е. в среднем удовлетворяется только 24% требований физических лиц. Общая же сумма требований юридических и физических лиц к банкам с отзывными лицензиями составила в 1997 г. более 93 млн. рублей.

Главное управление Центрального банка РФ по Омской области анализирует финансовое состояние структурообразующих предприятий области в рамках проекта "Центр мониторинга предприятий". Основная цель - ранняя диагностика возможных проблем кредитных организаций региона. Анализ проверок коммерческих банков показывает типичные причины их нестабильности. Значительную часть прибыли банки получают от ссудных операций, поэтому для них важна минимизация именно кредитного риска, т.е. риска неплатежа заемщика по выданной ссуде.

Сокращение реальных процентных ставок в 1997 году явилось фактором снижения доходности основных банковских операций. Прибыль кредитных организаций за этот период составила 95,3 млн. рублей, в т.ч. самостоятельных банков - 42,7 млн. рублей, что в 2,3 раза ниже, чем в 1996 году. Филиалами иногородних банков окончательный финансовый результат сформирован в размере 52,6 млн. рублей, что также меньше показателя 1996 года в 3 раза. Таким образом, всеми банками и филиалами получено прибыли столько, сколько в 1996 году имели одни только самостоятельные банки.

Важнейшим инструментом денежно-кредитной политики служат обязательные резервы кредитных организаций. В течение 1997 года Банк России проводил постепенное выравнивание нормативов обязательных резервов, а в январе 1998 года для них был установлен единый норматив. По данным ежемесячной отчетности к концу января 1998 года сумма сформированных обязательных резервов составила 169 млн. российских рублей и 9 млн. рублей в иностранной валюте.

Обязательные резервы кредитных организаций выполняют две функции. В макроэкономическом плане они ограничивают рост денежной массы, решая задачи обуздания инфляции и стимулирования экономической активности. Кроме того, обязательные резервы выступают в качестве гаранта обязательств банков перед клиентами. Так, в 1997-98 гг. на возмещение ущерба вкладчикам АКБ "Омторбанк" из фонда обязательного резервирования было выплачено 992 тыс. руб. Выплата вкладов производилась в размере 41% признанных требований каждого вкладчика.

Огромное значение для эффективного функционирования экономики региона имеет надежная и бесперебойная система расчетов. В 1997 году Главным управлением внедрена многорейсовая обработка платежных документов. Теперь коммерческие банки области получили возможность проводить расчетные операции 13 раз в день. Это существенно влияет на "расширку" неплатежей в экономике Омской области.

Большую роль в ускорении денежного оборота играет внедрение безналичных расчетов посредством пластиковых карт. В 1998 г. на территории Омской области развивалось 6 платежных систем. Участниками этих систем стали 11 кредитных организаций, которыми эмитировано 167 тыс. пластиковых карт. Годовой объем платежей через банкоматы приблизился к 230 млн. рублей. Доля безналичных расчетов посредством пластиковых карт в розничном товарообороте выросла за 1997-98 гг. в 10 раз, составив 2,1%. После кризиса августа 1998 года роль пластиковых карт упала до нуля, однако сама инфраструктура сохранила свой потенциал.

Покупка и продажа наличной иностранной валюты населению остается наиболее распространенным видом операций банков, имеющих валютную лицензию. Объем иностранной валюты, проведенной в 1997 году через кассы банков, в сравнении с 1996 годом увеличился в 1,38 раза и составил 1577,7 млн. долларов США. 90% этого объема

приходится на омские филиалы московских банков. Через обменные пункты в 1997 году населением области приобретено наличной иностранной валюты на 356,0 млн. долларов США.

Вместе с тем, населением продано через обменные пункты валюты на 101,3 млн. долларов США. Операции с иностранной валютой в Омской области проводят 5 уполномоченных банков и 10 филиалов иногородних банков. В течение 1997 года наблюдалась тенденция роста валютного рынка. Так, валютные активы на 01.01.1998 года увеличились на 12% и составили сумму, эквивалентную 95,5 млн. долларов США.

Отличительной чертой 1997 года стало сокращение удельного веса кредитов в иностранной валюте, а доходность кредитного рынка снизилась в 1997 году по сравнению с 1996 годом более чем в 2 раза. Однако финансовый кризис осени 1998 года способен на длительное подорвать доверие банков к российскому рублю. Причина этой ситуации кроется в том, что на момент кризиса почти 57% вложений омских банков приходилось на ГКО. Резкое падение рубля и отказ государства от погашения обязательств поставил банковскую сферу на грань банкротства.

Вместе с тем нельзя не сказать о той положительной роли, которую играют омские банки в стабилизации региональных бюджетов всех уровней и размещении ценных бумаг регионального значения. В целом, раздел омского финансового рынка на сферы влияния сегодня уже завершен и степень его дифференциации по основным показателям приближается к общероссийскому уровню. Так, банк "СБС-Агро" сосредоточил свои усилия на льготном кредитовании местных сельхозтоваропроизводителей за счет средств федерального бюджета. Несмотря на то, что на этот сегмент фондового рынка (прежде поделенный в РФ с "Альфа-банком") в 1998 году добавилось еще 10 московских банков, в Омской области у "СБС-Агро" конкурентов пока нет.

Западно-Сибирский региональный центр ОАО "АБ "Инкомбанк" реализует на территории области следующие инвестиционные проекты:

- реконструкция и расширение мощностей пивоваренного производства на ЗАО "Росар" (уже вложено \$10 млн.);
- создание современной сети сотовой связи на территории г. Омска стандарта GSM-900 (уже вложено \$12,2 млн.);
- формирование мясного холдинга на базе ОАО "Омский бекон" (банком разрабатывается программа на общую сумму порядка \$20 млн.);
- строительство установки каталитического риформинга на Омском нефтеперерабатывающем заводе (вложено \$20 млн.), что позволит ОНПЗ производить до 1 млн. тонн неэтилированных бензинов в год;
- совместные проекты с областной и городской администрациями, например, по приобретению пассажирского транспорта (\$10 млн.).

Омский банк Сбербанка РФ максимальное внимание уделяет капитальному строительству новых офисов. Омская дирекция Мосбизнесбанка специализируется на льготном кредитовании малого и среднего бизнеса по линии Международного Банка Реконструкции и Развития (МБРР). Инвестиционно-торговый банк (ИТ-Банк) занимается обслуживанием городского бюджета г. Омска и торговлей акциями местных предприятий.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Охарактеризуйте роль Центрального Банка России и Главного управления по Омской области в регулировании банковской системы.
2. Покажите зависимость развития банковской инфраструктуры от экономиче-

ского положения регионов Российской Федерации.

3. Проанализируйте место и перспективы Омской области в развитии банковской системы Российской Федерации.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Ольшаный А.И. Банковское кредитование: российский и зарубежный опыт. / Под ред. Е.Г.Ищенко, В.И.Алексеева. - М.: Русская Деловая Литература, 1998.
2. Полфреман Д., Форд Ф. Основы банковского дела. - М.: ИНФРА-М, 1996.
3. Регионы России // CD-ROM – М.: Гарант-парк, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Федеральный закон от 02.12.1990 г. № 394-1 "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Программа "О мерах по реструктуризации банковской системы Российской Федерации" (Одобрена Советом директоров ЦБР и Президиумом Правительства РФ 17 и 21.11.1998 г.). // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 31.10.1994 г. № 531-п "О взаимном представительстве Администрации Омской области и Главного управления Центрального банка Российской Федерации по Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 5. ФИНАНСЫ ПРЕДПРИЯТИЙ

Финансовое состояние предприятий региона отражает экономическое благополучие, эффективности управления и общую экономическую конъюнктуру в регионе. Чем больше в регионе финансово устойчивых предприятий, тем больше в нем платежеспособных партнеров, заказчиков и потребителей, лучше перспективы экономического роста и благоприятнее инвестиционный климат.

Проблема состоит в том, что действующая статистика плохо фиксирует реальное состояние корпоративных финансов региона. Особенно это актуально в условиях, когда "уход" от налогов и неплатежи предприятий стали основным способом адаптации к неблагоприятным условиям хозяйствования.

Определенное представление о финансовом состоянии предприятий региона можно получить на основе анализа дебиторской (предприятиям) и кредиторской (предприятий) задолженности, доли просроченной задолженности в общей сумме, соотношения дебиторской и кредиторской задолженностей, объема налоговой недоимки, размера просроченной задолженности по выплате зарплаты, задолженности по погашению банковских кредитов, среднему уровню рентабельности производства и т.д. Большинство этих показателей публикуется в общероссийских и региональных статистических сборниках, сообщениях статистических органов о социально-экономической ситуации в регионах.

Еще более полезным может оказаться отслеживание динамики этих параметров (некоторые из них могут сравниваться в региональном разрезе только во временной ретроспективе, т.к. данные по другим регионам труднодоступны). Например, опережающий рост просроченной кредиторской задолженности может служить признаком обострения кризиса неплатежей.

Ключевая проблема при анализе состояния финансов предприятий региона - привлечение из многочисленных и часто противоречащих показателей качественно определенной оценки:

а) каково состояние корпоративных финансов региона на фоне соседних (сопоставимых по структуре и уровню развития) или всех регионов России;

б) как изменилось состояние корпоративных финансов за последние 3-6-12 месяцев (более короткий или длинный периоды менее информативны).

При ее решении можно попытаться вывести сводный индекс состояния корпоративных финансов региона. Самый простой способ - ранжирование российских регионов по основным показателям с последующим расчетом рейтинга интересующего региона.

Распределение регионов по доле убыточных предприятий по итогам 1996 г.

Доля убыточных предприятий	Значение, %	Регионы (в порядке увеличения доли убыточных предприятий)
<i>низкая</i>	<i>менее 35</i>	Москва и Санкт-Петербург. Ярославская, Челябинская, Белгородская, Липецкая, Самарская, Вологодская, Свердловская области. Ставропольский край. Республики Татарстан и Чувашия.
<i>ниже среднего</i>	<i>от 35 до 40</i>	Калужская, Нижегородская, Воронежская, Ростовская, Волгоградская, Саратовская, Новосибирская, Тульская, Тамбовская, Пермская области. Краснодарский край. Республика Башкортостан.
<i>средняя</i>	<i>от 40 до 45</i>	Владимирская, Тверская, Астраханская, Ульяновская, Калининградская, Мурманская, Брянская, Оренбургская, Псковская, Курская, Орловская, Новгородская области. Красноярский и Приморский края. Республика Удмуртия.
<i>выше среднего</i>	<i>от 45 до 50</i>	Кемеровская, Тюменская, Кировская, Томская, Рязанская, Пензенская, Курганская, Костромская, Смоленская области. Республики: Северная Осетия, Мордовия, Кабардино-Балкария, Хакасия. Ханты-Мансийский и Усть-Ордынский Бурятский АО.
<i>высокая</i>	<i>от 50 до 55</i>	Ивановская, Омская , Иркутская, Камчатская, Сахалинская области. Хабаровский край. Ямало-Ненецкий АО. Республики: Марий Эл, Адыгея.
<i>очень высокая</i>	<i>более 55</i>	Архангельская, Амурская, Магаданская, Читинская области. Еврейская АО. Республики: Дагестан, Карачаево-Черкессия, Коми, Карелия, Алтай, Якутия, Бурятия, Тува, Калмыкия. Коми-Пермяцкий, Корякский, Ненецкий, Чукотский, Агинский Бурятский, Таймырский и Эвенкийский автономные округа.

Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

Подчиненность системы бухгалтерского учета целям налогообложения искажает реальную картину финансово-экономического состояния предприятия. С одной стороны, действующая система бухгалтерского учета приводит к искажению соотношения доходов и расходов предприятий, обложению налогами фиктивной прибыли, возникающей при продаже продукции по цене ниже себестоимости, лишает предприятия права самостоятельной квалификации расходов на капитальные и текущие затраты, на текущие затраты и расходы будущих периодов. С другой стороны любое предприятие объективно стремится минимизировать отчетные показатели полученной прибыли.

Существующая государственная статистика направлена на обеспечение органов государственной власти необходимой информацией и позволяет лишь частично удовлетворить спрос предприятий на маркетинговую информацию. Недостаточный объем достоверной экономической информации наряду с неразвитостью информационной инфраструктуры российской экономики затрудняет принятие управленческих решений на уровне предприятий и определение степени инвестиционного риска при заключении договоров.

Платежеспособность предприятий. На фоне длительного промышленного спада в России снижается платежеспособность предприятий: к началу 1997 г. количество

убыточных предприятий в промышленности перевалило за 42%. В 1996 г. задолженность российских предприятий составила около 530,8 трлн. руб.⁷⁴ Падение объемов производства и платежеспособности приводит к сокращению инвестиций. В 1996 г. объем инвестиций в основной капитал сократился до 26,7% к уровню 1989 г.⁷⁵, а в I полугодии 1997 г. упал по официальным данным Госкомстата еще на 9%⁷⁶.

Основная часть предприятий предпочитает инвестиции из собственных средств, не связывая себя обязательствами перед рынком⁷⁷. При этом большая часть промышленных предприятий находится в частной и смешанной (частно-государственной) собственности, доля акционерных обществ, полностью реализовавших свои акции, не превышает 40%, а 20% эмитированных акций - остаются у эмитента.

На современном этапе сложились предпосылки для прямого выхода предприятий на рынок капиталов через выпуск ценных бумаг: существует огромный спрос на капитал со стороны предприятий и на корпоративные бумаги со стороны рынка. Внешние инвесторы уже отработали схемы вложения капитала в акции российских предприятий, а для мобилизации внутренних сбережений определены принципы формирования коллективных инвестиций.

Ситуация такова, что снижение инфляции и процентных ставок по кредитам в 1995-97 гг. не привело к росту инвестиций в промышленное производство. Недостаточный уровень инвестиций обуславливается неготовностью предприятий к эффективному освоению средств из-за низкого качества управления. И, с другой стороны – с рискованностью инвестирования в российские предприятия (незащищенность прав собственности, риск потери средств из-за плохого управления, непрозрачность финансового состояния предприятия и др.). Можно выделить целый ряд основных препятствий на пути к рентабельному функционированию российских предприятий:

1. Неэффективность системы управления

- отсутствие стратегии в деятельности предприятия и ориентация на сиюминутные результаты;
- недостаточное знание конъюнктуры рынка;
- низкий уровень квалификации менеджеров и персонала, отсутствие трудовой мотивации работников;
- неэффективность финансового менеджмента и управления издержками производства.

2. Низкий уровень ответственности руководителей предприятий перед участниками (учредителями) за сохранность и использование имущества, а также финансово-хозяйственные результаты деятельности. Несмотря на законодательное закрепление возможности контроля акционеров (участников) за деятельностью исполнительных органов предприятия, действенный механизм разграничения полномочий пока не сформировался.

3. Низкие размеры уставного капитала акционерных обществ. В современных условиях уставный капитал акционерных обществ, как показатель масштаба деятельности предприятия не выполняет главной функции - обеспечения минимальных гарантий возможных требований кредиторов. Так, на начало 1996 года более 85% акционерных обществ имели уставный капитал менее 100 млн. руб. и только у 3% обществ уставный капитал превосходил 1 млрд. рублей.

4. Отсутствие эффективного механизма исполнения решений судов, особенно в

⁷⁴ Россия: мониторинг, анализ, прогноз. 1997, № 6, с. 32.

⁷⁵ Рынок ценных бумаг. 1997, № 3, с. 03.

⁷⁶ Известия. 1997, 17 июля.

⁷⁷ Экспертный институт. ТПП. Конкурентоспособность российских предприятий. – М.: 1996. с. 84-88.

части обращения взыскания на имущество должника.

5. Необеспеченность единства предприятия как имущественного комплекса. Трудно говорить о долгосрочных инвестициях, пока реально не обеспечено право собственности на землю. Вопросы продажи земельных участков, расположенных под объектами недвижимости предприятий, решаются крайне медленно.

6. Высокие расходы на содержание объектов социально-культурного назначения и жилищно-коммунального хозяйства.

7. Перекрестное субсидирование и деформированная структура издержек производства вследствие дифференциации (по потребителям) цен и тарифов на товары и услуги естественных монополий, оказывающих существенное влияние на конкурентоспособность продукции российских предприятий.

8. Отсутствие достоверной информации о финансово-экономическом состоянии предприятия у акционеров (участников), руководителей предприятия, потенциальных инвесторов и кредиторов, а также у органов исполнительной власти.

Финансы омских предприятий. Одним из основных источников формирования валютных ресурсов на внутреннем рынке региона является внешнеэкономическая деятельность предприятий. В 1997 году по Омской области удельный вес недопоступления импортных товаров составил 6% объема импорта, а экспортной выручки – 3% контролируемого экспорта, что гораздо ниже среднероссийских показателей. Одновременно в 1997 году резко снизился объем экспорта, контролируемого уполномоченными банками (филиалами) Омской области.

На сегодняшний день остаются неохваченными таможенно-банковским контролем 40% внешнеторгового оборота области. Такое положение дел сохраняет определенные каналы "утечки" средств за рубеж, а, следовательно, оттока определенной части финансовых ресурсов из экономики области.

Продолжает оставаться положительным сальдо внешнеторгового баланса (превышение экспорта над импортом), которое в 1997 году сложилось в размере 420 млн. долл. США. Предприятиями региона активно привлекаются кредиты Международного банка реконструкции и развития и Европейского банка реконструкции и развития через 5 уполномоченных банков. Кроме того, за 1997 год на основании разрешений Центрального Банка России в область привлечено средств от юридических лиц-нерезидентов на сумму 22,1 млн. долларов США.

В целом по области увеличение объемов кредитования в апреле 1998 года было сформировано ростом долгосрочных кредитных вложений (на 9,5 млн. руб.), краткосрочных кредитных вложений (на 115,9 млн. руб.) и просроченной задолженности по предоставленным кредитам (на 33,1 млн. руб.). Также в 1998 г. наблюдался рост кредитных вложений коммерческих банков в экономику области (до 1969,6 млн. руб. на 01.05.98 г.).

Экономический потенциал и финансы предприятий во много определяются состоянием основных производственных фондов. Основные фонды омских предприятий на конец 1996 года составляли 59,3 трлн. руб. Динамика изменений в отраслевой структуре стоимости фондов, с учетом бурного периода экономических реформ, выглядела следующим образом:

Изменение структуры основных фондов по основным отраслям экономики (числ. - млрд. руб., знам. - %)

	1992	1993	1994	1995	1996
Все отрасли в процентах	155,8 100,0	4305,6 100,0	22998,0 100,0	64166,0 100,0	59311,0 100,0
Промышленность в процентах к итогу	88,7 56,9	2307,4 53,6	10298 44,8	27333 44,8	23058 38,9

Строительство	12,4	325,3	1240,7	3156,2	1835,4
в процентах к итогу	8,0	7,6	8,0	4,9	3,1
Транспорт и связь	23,7	656,0	5064,9	12441,1	14328
в процентах к итогу	15,2	15,2	22,0	19,4	24,2
Торговля, общепит, МТС и сбыт	4,5	182,1	615,0	1614,5	1462,7
в процентах к итогу	2,8	4,2	2,6	2,6	2,5
Жилищно-коммунальное хозяйство	9,2	213,3	3428,9	12197,8	16952
в процентах к итогу	5,9	5,0	14,9	19,0	28,6
Всего учитываемые отрасли, %	88,4	85,4	89,1	88,1	97,9

Как видно из таблицы, отраслевая структура основных фондов существенно изменилась. Эти перемены являются результатом действия целого ряда факторов:

- в результате передачи ведомственного жилья, предприятий энергетики и инженерных коммуникаций городскому самоуправлению резко увеличились фонды жилищно-коммунального хозяйства (кроме котельных, жилые здания не входили в состав основных производственных фондов);
- в 1996 году в ряде отраслей произвели пересмотр индексной переоценки фондов, что вызвало снижение стоимости основных средств;
- в отрасли "Транспорт и связь" действительно шли инвестиционные процессы и вводились новые мощности;
- удорожание основных средств происходило неравномерно и это тоже оказало влияние на изменение отраслевой структуры экономики.

Кроме того, прирост оплаты труда в целом по предприятиям Омска опережал прирост продукции, хотя динамика этих показателей по отраслям была разной. Нельзя не отметить особенности 1995 года - исключения в ряду лет, характеризующих спад в работе омских предприятий и организаций. Однако наметившийся перелом к лучшему закончился уже в 1996 году. Такая динамика производства продукции вызвала негативные изменения и в показателях производительности труда.

Производительность труда в отдельных отраслях экономики Омской области

Отрасль	Производительность труда (в текущих ценах, руб. реализованной продукции на 1 руб. ФОТ)				
	1992	1993	1994	1995	1996
Все отрасли	8,0	7,4	5,8	9,9	6,6
Промышленность	10,2	11,6	11,3	19,1	13,5
Строительство	4,3	5,1	5,1	10,4	4,5
Транспорт и связь	3,9	4,5	5,5	7,7	6,6
Торговля, общепит, заготовки, МТС и сбыт	28,6	16,9	5,2	7,5	2,7
Жилищно-коммунальное хозяйство	4,1	3,7	3,5	6,0	6,0

Производительность труда существенно снизилась, что в условиях сокращения объемов производства товаров и услуг приводит к двум ключевым последствиям:

- низкие реальные доходы обусловлены низким уровнем производительности труда. Поэтому экономическое оздоровление предприятий неизбежно ведут к резкому росту безработицы. Затягивание структурной перестройки ухудшает финансовую ситуацию.
- сокращение объемов производства приводит к уменьшению прибыли. Снижение рентабельности омских предприятий в 1996–97 гг. было вызвано не столько сокращением темпов инфляции, сколько опережающим ростом оплаты труда по сравнению с ростом прибыли.

Общее снижение эффективности использования труда в отраслях экономики г. Омска сопровождалось ухудшением использования основных фондов:

Фондоотдача по отраслям экономики в 1992–96 гг.

Отрасль	Фондоотдача, руб. реализованной продукции на 1 руб. основных фондов				
	1992	1993	1994	1995	1996
Все отрасли	2,04	0,66	0,34	0,42	0,56
Промышленность	1,93	0,70	0,47	0,63	0,97
Транспорт и связь	0,89	0,38	0,21	0,25	0,29
Строительство	1,98	0,78	0,74	1,06	1,50
Торговля, общепит, заготовки, МТС и сбыт	17,02	2,93	1,02	1,15	1,03
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,63	0,28	0,07	0,06	0,08

Однако этот процесс объясняется не только экономическим спадом, затронувшим все отрасли хозяйства. Падение фондоотдачи обусловлено еще и удорожанием основных средств в результате проводимых переоценок. Финансово-экономическое положение предприятий обуславливается эффективностью работы. Кредиторская задолженность омских предприятий существенно превышает дебиторскую. При этом предприятия некоторых отраслей промышленности фактически являются банкротами. Задолженность по крупным и средним предприятиям г. Омска за 9 месяцев 1997 года

	Дебиторская задолженность (ДЗ)		Кредиторская задолженность (КЗ)		Превышение КЗ над ДЗ, % к ДЗ	
	1.01.97	1.10.97	1.01.97	1.10.97	1.01.97	1.10.97
Все отрасли	8052,6	12521,8	13490,7	18468,7	67,5	47,5
Промышленность, в том числе:	4915,2	7913,5	8057,5	11361,1	63,9	43,6
- электроэнергетика	1480,3	1782,3	2126,1	2564,1	43,6	43,9
- топливная	2113,5	4438,3	2165,9	3900,7	2,5	-12,1
- химическая и нефтехимическая	461,6	554,4	915,7	1238,9	98,4	123,5
- машиностроение	544,0	692,5	1946,4	2499,2	257,8	260,9
- легкая	37,6	59,7	145,9	182,7	288,2	206,0
- пищевая	130,9	149,7	178,9	193,9	36,7	29,5
Транспорт	584,6	783,3	726,2	842,4	24,2	7,5
Связь	68,5	103,3	94,5	115,1	38,0	11,4
Строительство	966,6	1444,2	1497,3	2193,6	54,9	52,1
Торговля и общепит	456,4	438,1	709,5	782,6	55,5	78,6
Снабжение и сбыт	330,2	660,4	482,0	857,4	46,0	29,8
Жилищно-коммунальное хозяйство	517,5	861,6	1493,8	1731,3	188,7	100,9

Впереди идет высокая кредиторская задолженность двух отраслей — машиностроения и легкой промышленности. В первом случае объем превышения кредиторской задолженности над дебиторской приближается к объему реализации продукции всеми предприятиями отрасли. Это фактически означает ситуацию банкротства и остановки производства - если вся выручка от продажи продукции должна уйти на погашение долгов кредиторам, то для выплаты зарплаты и приобретения сырья необходимо брать новые кредиты.

Легкая промышленность находится в несколько лучшем положении — превышение кредиторской задолженности над дебиторской приближается лишь к половине стоимости реализации продукции. Очень высока кредиторская задолженность в строительстве — ситуация близка к положению в машиностроении. При этом следует отметить, что превышение кредиторской задолженности над дебиторской также приближается стоимости годового объема продукции (работ) омских строителей.

Вообще превышение кредиторской задолженности над дебиторской означает, что предприятие превращается в чистого должника. Резкое падение курса рубля в некоторой мере исправило положение. Положение несколько усугубляется тем обстоя-

тельством, что большинство финансово-кредитных учреждений, обслуживающих деятельность реального сектора экономики Омска, являются филиалами иногородних банков.

Поэтому обращение кредиторской задолженности на имущество предприятия-должника с последующим переводом капитала из Омска (особенно в случае осложнений финансовой ситуации в Москве) представляется вполне вероятным. Наиболее распространенным способом является скупка долгов с последующим изъятием наиболее ликвидной части оборотных активов, что влечет за собой массовые увольнения работников и обострение социальных проблем региона. Капитал может быть переведен за рубеж или растрочен на месте.

В то же время топливная и пищевая отрасли Омской области отличаются высокой оборачиваемостью финансовых средств. Высокие показатели оборачиваемости наблюдаются также у предприятий транспорта и связи. Во всех этих отраслях превышение кредиторской задолженности над дебиторской является минимальным (в торговле и общественном питании превышение кредиторской задолженности над дебиторской составляет 78,6%, в то время как в пищевой промышленности — 29,5%).

Оборачиваемость оборотных средств (по крупным и средним предприятиям)

	Выручка (млрд. руб.) на 01.10.97.	Оборотные ак- тивы (млрд. руб.)		Средний остаток обо- ротных средств (млрд. руб.)	Оборачивае- мость обо- ротных средств (дней)
		на 01.01.97	на 01.10.97		
Все отрасли	28059,3	16046,7	22256,8	19151,8	184,3
Промышленность, в том числе:	17759,5	9378,5	13458,1	11418,3	173,6
электроэнергетика	2332,2	1892,5	2418,6	2155,5	249,5
топливная	11057,3	3418,1	6190,2	4804,2	117,3
химическая и нефтехими- ческая	1243,5	911,8	1000,3	957,4	207,9
машиностроение и метал- лообработка	1183,9	2104,1	2552,3	2328,2	531,0
легкая	205,4	151,0	199,9	175,4	230,6
пищевая	912,8	301,5	335,3	318,4	94,2
Транспорт	2733,7	1110,1	1318,8	1214,5	119,9
Связь	436,3	110,5	153,9	132,2	81,8
Строительство	1832,1	1908,4	2803,4	2355,9	347,2
Торговля и общепит	1899,1	794,9	824,3	809,6	115,1
Снабжение и сбыт	1369,7	601,8	944,2	773,0	152,4
Жилищно-коммунальное хозяйство	1442,9	1541,0	1872,3	1706,6	319,4

Следует отметить значительное увеличение темпов роста балансовой прибыли к соответствующему периоду 1997 года на предприятиях железнодорожного транспорта. Доля рентабельно работающих предприятий в общем числе обследованных Облкомстатом субъектов составила 40,3%. Следует отметить предприятия, которые постоянно обеспечивают рост прибыли в отрасли по сравнению с 1997 г.: в мясной промышленности - ОАО "ОМД Завод колбасных изделий", ОАО Мясокомбинат "Омский"; в швейной - ЗАО "Большевичка". Хорошо обозначился рост прибыли в строительстве за счет СМУ ОНПС-4, СМУ ОНПС-5, СМУ ОНПС-6, в торговле и общественном питании - ООО "Манрос", ОАО "Омский хладокомбинат".

Круг обследуемых органами государственной статистики хозяйствующих субъектов определен Постановлением Госкомстата РФ № 37 от 01.04.98 года "Об унифицированных формах федерального государственного статистического наблюдения". Он включает в себя только предприятия и организации с численностью более 15 че-

людей. Предприятия и организации с численностью менее 15 человек составляют около 14,6% от общего количества предприятий области, но доля их кредиторской задолженности в общем объеме кредиторских долгов в Омской области незначительна.

Почти две трети омских предприятий убыточны. Наиболее высокую долю в убытках занимают предприятия топливно-энергетического комплекса (29,3%), при этом они же сохраняют и высокий удельный вес в общем объеме полученной прибыли (33,0%). Сильно возросли в последние годы убытки на предприятиях внутреннего водного транспорта. Данная ситуация обусловлена неплатежами на ОАО "Иртышское пароходство", его убытки увеличились по сравнению с соответствующим периодом 1997 года в 2,3 раза. Неблагоприятное положение сложилось и на предприятиях оптовой торговли (рост убытков на ОАО ВК "Омтор", ОАО "Плодоовощная база "Амурская").

Основная доля просроченной кредиторской задолженности (98,6% от суммы кредиторских долгов) приходится на задолженность во внебюджетные фонды, поставщикам и заказчикам за поставленные товары, выполненные работы и услуги, в бюджет всех уровней. При росте общей кредиторской задолженности, просроченные кредиторские долги растут примерно в той же пропорции.

Почти 51% общей кредиторской задолженности крупных и средних предприятий сосредоточено в таких отраслях, как сельское хозяйство, строительство, электроэнергетика, топливная, химическая и нефтехимическая промышленность и машиностроение. Лидирующее место в структуре кредиторских долгов продолжают занимать долги перед поставщиками (почти 50%), государственными внебюджетными фондами (около 20%) и госбюджетом (~15%). Наибольшая сумма просроченных долгов сложилась перед поставщиками (около 35% общей задолженности).

Из общей дебиторской задолженности 75% приходится на задолженность покупателей, а доля задолженности государственных заказчиков за поставленные товары, работы и услуги для государственных нужд и по федеральным программам составила 3,7%. 36% этих долгов сосредоточено на предприятиях военно-промышленного комплекса, 23% – на предприятиях электроэнергетики и около 32% - в строительных организациях и на предприятиях жилищно-коммунального хозяйства. Дебиторские долги предприятий и организаций с численностью менее 15 человек в апреле 1998 года составляли лишь 1,8% от общей дебиторской задолженности области. Основная доля задолженности (53%) сосредоточена на предприятиях топливно-энергетического комплекса, машиностроения и нефтехимической промышленности.

Развитие финансов омских предприятий. В настоящее время имеет смысл говорить лишь о финансах платежеспособных предприятий в Омской области (в противном случае придется вести речь об их отсутствии). Небольшое число омских предприятий сумело удержаться на плаву в результате приватизации и рыночных преобразований в регионе.

Еще меньшее число предприятий в таких условиях нарастили производство и работают рентабельно. Здесь, прежде всего, следует упомянуть основного донора областного бюджета – Омский нефтеперерабатывающий завод. Кроме того, весьма неплохие показатели у предприятий пищевой и перерабатывающей промышленности – АО "Росар", ОАО "Мясоперерабатывающий завод "Омский", ОАО "Омский бекон", ЗАО "ОША", Любинского молочно-консервного завода, АО "Форнакс", ПТФ "Омсквинпром" и ряде других.

Все эти предприятия успешно провели перевооружение производства, активно используют финансовые механизмы привлечения инвестиций, проводят рекламные

кампании, участвуют в международных выставках, развивают розничные торговые сети. Вообще, среди платежеспособных предприятий и организаций на омском рынке стоит выделить следующие перспективные группы:

- нефтепереработка и торговля нефтепродуктами;
- пищевая и перерабатывающая промышленность;
- оптово-розничные представительства иногородних и зарубежных производителей (в том числе на основе франчайзинга);
- банковские и околобанковские структуры;
- туристические фирмы (после кризиса осени 1998 г. их значение заметно снизилось);
- строительные организации и ряд других.

В эти структуры привлекаются основные финансовые вложения как российских, так и иностранных инвесторов. Например, внешние инвестиции пришли на АО "Росар" (Бельгия), АО "Омский хладокомбинат" (Новосибирск), АО "Омский бекон" (Москва) и ряд других. После приватизации часть предприятий перешла в собственность финансово-банковских структур, некоторые из которых активно участвуют в повышении платежеспособности предприятий (Инкомбанк). В то же время другие (ИТ-Банк) ограничились установлением контроля над перспективными акционерными обществами и выжидают удобного момента для проведения спекулятивных операций: завод техуглера, винзавод "Омский".

Из негативных тенденций следует отметить тенденцию постепенного ухода омских предприятий из-под городского налогообложения и перерегистрацию либо в сельских районах области, либо вообще за ее пределами. Например, ушли из Омска ЗАО "ОША", АО "Сибнефть" и ряд других. Другая уловка, применяемая с целью сокращения налогового бремени за счет местных налогов – "дробление" предприятий и (ПО "Полет", хлебозавод № 2 и др.). Выход из ситуации подсказывает сама практика хозяйственной жизни города – исправно платят налоги те предприятия, которые имеют торговые сети на территории областного центра и зависят от органов городского самоуправления.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Выделите основные параметры, используемые при анализе финансов предприятий в Российской Федерации.
2. Дайте характеристику состоянию финансов предприятий Омской области.
3. Проанализируйте основные тенденции формирования финансов предприятий в Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Дадашев А.З., Черник Д.Г. Финансовая система России: Учеб. пособие. – М.: ИНФРА-М, 1997.
2. Курс экономики: учебник / Под ред. Б.А.Райзберга. – М.: ИНФРА-М, 1997.
3. Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора. – М.: Изд-во МГУ, ИНФРА-М, 1997.
4. Регионы России // CD-ROM – М.: Гарант-парк, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Постановление Госкомстата РФ от 31.01.1998 г. № 007 "Об утверждении "Основных методологических положений по оценке скрытой (неформальной) экономики". // Справочная правовая система "Гарант". – М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 02.02.1993 г. № 059-п "О порядке применения экономических санкций за нарушение

государственной дисциплины цен". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

3. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 13.01.1998 г. № 008/1-п "О состоянии и мерах по улучшению инвестиционного климата и повышению эффективности госкапвложений в Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 6. ФИНАНСЫ НАСЕЛЕНИЯ

Состояние финансов населения определяется уровнем и структурой доходов и расходов. Это один из аспектов уровня жизни населения, взятый скорее в "денежном", чем "социальном" измерении. В настоящее время территориальные различия в денежных доходах населения достаточно велики. Наиболее высокий уровень доходов - в Москве и Санкт-Петербурге, северных и восточных регионах с ориентированной на экспорт экономикой (Тюменская область, Красноярский край).

Низкодоходными регионами являются республики с высокой демографической нагрузкой на 1 занятого, многие регионы европейского Центра и Поволжья. Это вовсе не обязательно свидетельствует о различиях в уровне жизни, поскольку в высокодоходных регионах потребительские цены на товары и услуги выше, а в низкодоходных - ниже среднероссийского уровня.

С точки зрения предпринимательского климата все регионы имеют свои преимущества и недостатки. Например, если говорить о бизнесе, связанном с производством и реализацией транспортабельных потребительских товаров, то в высокодоходные регионы выгоднее их завозить, так как здесь шире возможности для ценового маневра (если только они не ограничены повышенными транспортными и иными издержками), в низкодоходных - производить (здесь меньше расходы на зарплату и связанные с ней выплаты) и затем вывозить в близлежащие высокодоходные регионы.

В составе денежных доходов выделяются:

- заработная плата;
- пенсии;
- стипендии;
- социальные пособия (в том числе пособия по безработице);
- дивиденды, проценты по вкладам, доходы от собственности;
- доходы от предпринимательской деятельности;
- доходы от личного подсобного хозяйства.

Соотношения между числом лиц, получающих те или иные виды доходов, отражает социально-демографическую структуру населения и особенности экономики региона, которые необходимо учитывать при проведении разного рода маркетинговых исследований. Особое внимание следует обратить на долю заработной платы в денежных доходах населения. За последние годы ее доля значительно уменьшилась и составляет теперь около 40% от общей суммы "фиксируемых" доходов.

Наибольшие различия между доходами и заработной платой характерны для аграрных регионов юга России, население которых имеет личное подсобное хозяйство, а также для крупных городов, где велики возможности альтернативной занятости, выше доходы от собственности и предпринимательской деятельности. И, наоборот, в районах Крайнего Севера и прилегающих регионах Сибири и Дальнего Востока заработная плата остается для большинства жителей основным источником денежных доходов.

В составе денежных расходов населения выделяют расходы на приобретение продовольственных и непродовольственных товаров, оплату услуг, обязательные

платежи, прирост сбережений во вкладах (включая покупку валюты). Региональные особенности структуры расходов могут дать общее представление о потребительском поведении населения.

Существует прямая зависимость между долей услуг в структуре потребления и уровнем жизни, и обратная зависимость между долей расходов на питание и уровнем жизни. Например, малоимущие слои населения тратят на питание гораздо большую часть своих доходов (до 60-70%), стремясь добиться максимальной экономии.

Сводный индекс потребительских цен на товары и платные услуги в Западной Сибири (стоимость жизни)

Регион	1 полугод. 1998 г. к 1 полугод. 1997 г., %	Рейтинг*
Алтайский край	...	...
Кемеровская область	104,0	1
Новосибирская область	108,5	4
Омская область	107,5	3
Томская область	106,4	2
Тюменская область	109,5	5
Республика Алтай	110,4	6

* первое место у наименьшего показателя

Источник: Социально-экономический мониторинг регионов Западной Сибири за период январь-июнь 1998 года. - Омск: Облкомстат, 1998. - с.13.

Для оценки перспектив развития региона, условий предпринимательства в финансовой сфере стоит обратить внимание на склонность населения к сбережениям, которая, как следует даже из далеких от совершенства статистических данных, значительно различается в различных регионах. Еще более ценными могут оказаться данные о соотношении между доходами и расходами населения. Они, во-первых, показывают меру съедания доходов текущим потреблением, во-вторых - в каких регионах "зарабатываются" доходы, в каких они расходуются.

В столичных регионах (Москва и область, Санкт-Петербург, Новосибирская область), привлекающих большое число приезжих, фиксируемые расходы превышают доходы местного населения. Значительное превышение доходов над расходами имеет место в высокодоходных северных и восточных регионах и в считающихся наиболее бедными республиках Северного Кавказа и Южной Сибири, где высока доля "натурального" потребления.

Обобщенное представление о финансовой ситуации в регионе можно получить с помощью показателей, характеризующих уровень и структуру задолженности по выплате заработной платы. Чем выше уровень задолженности по зарплате, тем хуже состояние корпоративных финансов региона и сложнее финансовое положение населения. Чем выше в структуре задолженности доля бюджетного финансирования (точнее, его отсутствия), тем хуже состояние государственных финансов.

Высокий уровень инфляции в первые годы реформ предопределил не только монопольные позиции банков в финансовом секторе экономики, но и сделал эти финансовые институты основными субъектами хозяйственной и политической деятельности, что не характерно для мировой практики. Основной причиной этого положения стал избранный вариант программы акционирования и приватизации государственной собственности, создавший слой новых собственников - владельцев крупных пакетов акций. Ими и стали главным образом банковские структуры.

Будучи динамично растущими субъектами экономики, они оказались держателями основной массы ценных бумаг, владельцами несвойственных кредитно-финансовым учреждениям объектов и структур. При этом оперативное руководство предприятием либо оставалось в руках прежних руководителей, либо минимизировалось, что вело к деградации производственного сектора, неуправляемости, в том числе финансовой,

большинства объектов собственности. Одна из причин этого - отсутствие квалифицированных финансовых менеджеров, неумение эффективно управлять оборотными средствами.

Попытка исправить положение путем создания финансово-промышленных групп (ФПГ) особого успеха не имела, по крайней мере, на территории Омской области. Какие-то предприятия, купленные ФПГ, получили небольшие инвестиционные вливания, но в целом стратегия финансово-промышленных групп свелась к покупке экономически устойчивых предприятий с целью получения прибыли, либо полубанкротов с целью перепродажи. Органично соединить интересы капитала и производства, то есть организовать эффективный инвестиционный процесс, до конца так и не удалось.

Динамика финансов населения. При расчете показателей динамики финансов населения используются показатели темпов изменения: объема доходов населения, объема расходов, условно свободных средств, средней заработной платы и задолженности по заработной плате (обратная шкала). Сразу следует отметить, что показатели динамики не отражают количественные характеристики. Скорее это выражение качественного роста в сравнении с предыдущим периодом.

Двадцать наиболее динамичных регионов по финансам населения

Регион	Рейтинг	Население на 01.01.97 г. (тыс. чел.)	Годовой доход (млн. руб.)
Липецкая область	1	1247,7	7,25
Тюменская область	2	3177,1	20,97
Северная Осетия	3	664,2	5,37
Ставропольский край	4	2671,8	5,52
Омская область	5	2174,2	7,33
Кабардино-Балкария	6	789,5	4,73
Воронежская область	7	2495,4	6,04
Новгородская область	8	738,5	8,15
Санкт-Петербург	9	4774,2	11,18
Ульяновская область	10	1490,0	5,77
Самарская область	11	3308,5	8,28
Орловская область	12	910,3	6,95
Краснодарский край	13	5066,0	6,40
Саха (Якутия)	14	1015,6	18,06
Ростовская область	15	4414,7	6,03
Белгородская область	16	1477,5	6,91
Новосибирская область	17	2744,6	6,26
Курганская область	18	1104,7	4,69
Татарстан	19	3763,2	6,65
Волгоградская область	20	2701,6	5,71

Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

В двадцатку наиболее динамичных регионов по показателям, характеризующим уровень жизни населения, вошли традиционно идущие впереди по уровню доходов Тюменская область и республика Саха. Но большую часть списка составили регионы с довольно низкими доходами, которые смогли в сложных условиях обеспечить их рост: Курганская (депрессивный регион), Волгоградская, Ростовская и Белгородская области, Краснодарский и Ставропольский края, республики Кабардино-Балкария и Северная Осетия.

Из крупных промышленных регионов можно отметить в этом списке такие регионы, как Липецкая, Тюменская, Ростовская и Волгоградская области, Санкт-Петербург, республика Татарстан. Однако во всех регионах из этого списка в 1996-98 гг. имели высокие значения темпы роста:

- доходов населения;
- расходов (за исключением Курганской и Волгоградской областей);
- условно свободных средств (причем один из наиболее высоких - в депрессивной Курганской области, что означает рост доходов при отставании роста цен на местном рынке);
- заработной платы (за исключением Ульяновской области, где рост доходов был обеспечен за счет трансфертов, Ростовской и Белгородской областях).

По показателю роста задолженности по заработной плате из данного списка плохие показатели отмечены в следующих регионах: Белгородской области, Санкт-Петербурге, республике Саха и Татарстане, Новосибирской области.

Уровень заработной платы в регионе - одна из ключевых характеристик рынка рабочей силы. Она зависит от уровня развития и отраслевой структуры хозяйства, разного рода районных коэффициентов и надбавок (в основном в северных и восточных районах), а также от проводимой местными властями экономической политики.

К районам с наиболее высокой средней заработной платой относятся нефтегазодобывающие округа Западной Сибири, Якутия и другие регионы севера, шахтерские регионы, а также Москва, где концентрируется банковский бизнес и высокооплачиваемые служащие государственных органов управления. Минимальна заработная плата в Центрально-Черноземном районе, на Северном Кавказе и на юге Западной Сибири, где значительная часть населения занята в сельском хозяйстве, пищевой промышленности и машиностроении.

Особенно низок уровень заработной платы в республиках Северного Кавказа, а также в Калмыкии и Туве, имеющих слаборазвитую экономику. Особняком стоит Ульяновская область, где до недавнего времени сохранялась распределительная система социалистического типа, искусственно понижающая уровень цен и заработной платы.

Необходимо иметь в виду, что значительная часть россиян формирует свои доходы за счет вторичной занятости - серый рынок услуг, личное подсобное хозяйство, мелкая торговля, челночный бизнес и т.д. Поэтому при оценке ситуации рекомендуется не ориентироваться только на существующий уровень заработной платы в регионе, т.к. показатели значительного сектора российской экономики остаются за рамками официальной статистики.

С этой точки зрения важным индикатором региональных различий в стоимости рабочей силы (и показателем деловой активности) служит уровень заработной платы наиболее престижных и массовых специальностей рыночной экономики в ее нынешнем российском варианте.

Заработная плата наиболее высокооплачиваемых специалистов в городах России в 1997-98 гг., US\$/мес.

Город	Начальник финансо- во-экономическо го отдела	Менеджер по закупкам и продаже	Аудитор	Главный бухгалтер	Секре- тарь
Москва	800-1300	700-1000	1000-1500	700-1200	200-400
Санкт-Петербург	400-700	300-700	500-800	400-700	150-300
Ижевск	300-450	300-400	200-300	200-400	70-150
Самара	300-700	200-300	300-600	300-600	150-300
Тольятти	300-500	350-700	350-550	400-600	150-300
Нижний Новгород	400-700	200-400	300-500	400-600	100-300
Екатеринбург	400-600	350-400	200-300	300-500	100-200
Ростов-на-Дону	500-700	250-300	300-400	300-600	100-250

Пермь	400-600	200-300	200-400	250-500	100-150
Новосибирск	300-600	300-400	400-500	300-400	100-200
Владивосток	400-700	200-400	500-800	400-700	150-300
Калининград	400-700	300-700	300-500	400-700	100-300

Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

Вклады населения. На сегодняшний день основным монополистом на рынке вкладов населения является Сбербанк РФ. Его доля составляет более 75% от всех вкладов населения. На протяжении последних лет эта тенденция носит постоянный повышательный характер. Величина остатков на счетах граждан в прочих коммерческих банках растет незначительными темпами, и на 01.01.97 г. составила 33 трлн. рублей.

Основную долю привлеченных средств составляли вклады, привлеченные на срок до 30 дней (94 трлн. рублей), затем идут средства на срок свыше 90 дней (20 трлн. рублей) и меньше всего вкладов на срок от 31 до 90 дней (4 трлн. руб.). Однако на счетах Сбербанка РФ фактически отсутствуют вклады сроком свыше 30 дней. И, если исключить из рассмотрения Сбербанк РФ, картина по региональным банкам изменится: вклады сроком до 30 дней (8 трлн. руб.), на срок от 31 до 90 дней (4 трлн. руб.) и на срок свыше 91 дня (20 трлн. руб.).

Такая структура вкладов характерна для большинства региональных банков. Исключения составляют Северный район (с увеличением срока размер вкладов растет) и Центрально-Черноземный район (на срок до 30 дней - 62 млрд. руб., на срок с 31 до 90 дней - 281 млрд. руб., на срок свыше 91 дня - 244 млрд. руб.). Концентрация краткосрочных вкладов в Сбербанке РФ связана со спецификой условий договора, заключаемого с клиентом. Фактически основная доля средств, размещенных в Сбербанке РФ, носит более долгосрочный характер. Таким образом, существующая отчетность искажает реальную картину.

Рост вкладов населения в некоторых регионах РФ (млн. руб.)

Регионы	Всего вкладов	В том числе:		
		До востребования и сроком до 30 дней	Сроком от 31 до 90 дней	Сроком свыше 90 дней
Всего по России	119292893	94346434	4154114	20767035
Внешэкономбанк	897669	897669	-	-
Дагестан	66153	9995	7307	48850
Сбербанк России	86812776	86685643	5364	121769
Москва	10717079	1701881	921057	8074332
Санкт-Петербург	1152298	441022	14998	696200
Омская область	269377	56601	63092	149684
Свердловская область	1108835	196465	73379	838914
Башкортостан	455739	330128	7297	117861
Читинская область	111218	33141	19997	58056
Удмуртия	183227	39819	21572	121809
Тюменская область	1224999	401162	100945	721868
Ростовская область	572746	89721	121019	361817

Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

На протяжении 1996 г. наблюдался быстрый рост (на 177%) вкладов физических лиц-нерезидентов (25 млрд. руб. на 01.01.97 г.). Наибольшая величина таких вкладов была сосредоточена в Москве (19,8 млрд. руб.), Тюменской области (1 млрд. руб.) и республике Башкортостан (453 млн. руб.). Однако в общей сумме вкладов этот показатель остается весьма незначительным (менее 0,1%).

В Омской области в сравнении с 1 полугодием 1997 года сумма вклада на душу населения выросла на 18,7% и составила на 01.05.98 г. 873,9 руб. Общая сумма вкладов населения в омские банки и филиалы иногородних банков, зарегистрированных в

Омской области по состоянию на 01.04.97 г. составила 01.557.688 млн. руб.

В сфере сбережений наблюдался отток денежных средств из депозитов большинства банков-резидентов. Небольшой прирост вкладов в филиалах столичных банков не компенсировал оттока денежных средств, зафиксированного в Омском филиале Сбербанка РФ. В мае 1998 г., по сравнению с предыдущим месяцем, отмечен рост расходов населения на покупку валюты.

Доходы населения в Омской области. Денежные доходы населения в январе-мае 1998 г. сложились в сумме 674,0 руб. на человека %. Денежные расходы оценивались в 672,7 рубля на душу, что на 10,4% выше расходов января-мая 1997 г. В мае 1998 г. по данным Облкомстата⁷⁸ в Омской области сложилась следующая ситуация:

Денежные доходы населения – 13593,6 млн. руб.

В том числе:

- покупка товаров – 940,0 млн. руб.;
- оплата услуг – 298,1 млн. руб.;
- обязательные платежи и взносы – 60,1 млн. руб.;
- сбережения во вкладах и ценных бумагах – (-16,4) млн. руб.;
- покупка валюты – 102,0 млн. руб.;
- покупка недвижимости – 0,9 млн. руб.;
- превышение доходов над расходами – (-25,2) млн. руб.

Реальная заработная плата вычисляется как номинальная заработная плата скорректированная (умноженная) на индекс потребительских цен. В апреле 1998 года покупательная способность номинальной заработной платы, рассчитываемая как соотношение средней оплаты труда и прожиточного минимума для трудоспособного населения, составила 858,0 руб.

По предварительной оценке номинальные доходы городского населения за январь-май 1998 года сложились в размере 5562,3 млн. руб. В среднем за месяц на одного жителя - 940,3 руб. В течение этого периода происходило ежемесячное снижение темпов роста доходов населения. Причем в мае доходы снизились по сравнению с апрелем на 20% за счет роста задолженности по выплате заработной платы.

Расходы горожан в течение первых 5 месяцев 1998 года превышали их доходы. В среднем за месяц расходы одного омича составили 1032,9 руб. Из общего объема денежных доходов за январь-май 1998 г. население Омска израсходовало:

- на покупку товаров - 3782,7 млн. руб.;
- оплату услуг - 1360,1 млн. руб.;
- внесло обязательных платежей и взносов 254,0 млн. руб.;
- увеличило сбережения в виде банковских депозитов и ценных бумаг на 151,5 млн. руб.;
- приобрело валюты за наличные деньги на 550,4 млн. руб.

Величина прожиточного минимума в мае 1998 г. составила по Омску 379,34 руб. на человека. Этот показатель вычисляется на основе методических рекомендаций по расчетам прожиточного минимума по регионам РФ, утвержденных 10.11.92 Министерством труда РФ. В настоящее время в соответствии с Федеральным законом "О прожиточном минимуме в Российской Федерации" от 24.10.97 № 134-ФЗ, разрабатывается новая методика расчета прожиточного минимума.

Доходы населения г. Омска в 1 полугод. 1998 года

	<i>Среднемесячный доход на душу населения, руб.</i>

⁷⁸ Социально-экономическое положение Омской области за январь-май 1998 года. Омск. Облкомстат. 1998. - с. 91.

	До 500	500-700	700-1000	1000-1500	1500-2500	2500-3500	более 3500
тыс. чел.	349	237	283	204	46	19	44
% населения	29,5	20,1	24,0	17,2	3,9	1,6	3,7

Таким образом, наглядно видно, что доходы населения претерпевают значительные колебания. По сравнению с 1997 годом усилилось расслоение доходов населения: выросли доходы населения из категории "от 1500" и уменьшились доходы категории "до 1500". Так, число населения г. Омска, имеющего среднедушевой доход менее прожиточного минимума составляет 258 тыс. чел., или 22% от общей численности населения города. В 1997 г. эта численность составляла 127,5 тыс. чел. или 10,8%.

Дифференциация заработной платы. Средний уровень заработной платы отражает ситуацию, сложившейся в различных отраслях экономики. Так, разрыв между отраслями с самой высокой (коммерческая деятельность) и самой низкой заработной платой (лесное хозяйство) составил 4,2 раза. Значительный разрыв показателей оплаты труда отмечается и в самих отраслях. При средней зарплате в промышленности 1142 руб. оплата труда в топливной промышленности в мае составила 3129 руб., что в 7,1 раза превышает оплату труда в швейной промышленности, в 4,3 раза - в машиностроении.

Различия в оплате труда отмечаются и на транспорте: в мае средняя зарплата работников трубопроводного транспорта была равна 1950 руб., что в 1,6 раза выше средней по отрасли и в 1,8 раза - средней по городу. На трамвайном транспорте среднемесячная заработная плата - 1025 руб., что составляет 82% средней зарплаты по отрасли.

Средняя заработная плата по отраслям экономики Омской области в 1997-98 гг.

	Средняя заработная плата за май 1998 г. по месту регистрации организации			
	Всего руб.	В % к маю 1997	Всего руб.	В % к прожиточному минимуму
Всего по г. Омску, в том числе	1086,0	108,5	1114,4	259
Промышленность	1141,8	102,5	1163,3	270
Электроэнергетика	1831,5	123,1	1839,5	428
Топливная	3128,8	100,0	3221,4	749
Химическая	698,1	64,4	714,7	166
Нефтехимическая	718,4	80,9	723,0	168
Машиностроение	733,7	105,6	753,9	175
Лесная, деревообрабатывающая	541,1	100,9	547,5	127
Стройматериалов	911,0	89,7	919,1	214
Текстильная	816,1	132,1	829,6	193
Швейная	442,2	93,3	451,2	105
Пищевая из нее:				
- мясная	1242,2	90,4	1263,0	294
- маслосыродельная и молочная	930,0	76,8	939,8	219
	752,2	77,7	785,0	183
Сельское хозяйство	650,8	70,8	657,2	153
Лесное хозяйство	579,7	95,0	579,7	135
Транспорт	1250,3	113,1	1263,1	294
Связь	1178,9	103,3	1193,6	278
Строительство	936,2	97,4	945,3	220
Торговля и общественное питание	828,6	106,1	841,6	196
Материально-техническое снабжение и сбыт	1314,4	100,5	1333,3	310
Операции с недвижимым имуществом	1514,2	108,2	1555,1	362

Коммерческая деятельность	2406,1	203,4	2421,3	563
Жилищно-коммунальное хозяйство	1281,8	126,0	1291,5	300
Бытовое обслуживание	711,1	113,8	716,6	167
Здравоохранение, физкультура и социальное обеспечение	817,0	125,4	823,9	192
Народное образование	690,6	108,7	754,0	175
Культура и искусство	856,0	111,7	880,1	205
Научные организации	855,5	103,1	864,7	201
Финансы, кредит, страхование и пенсионное обеспечение	1322,9	130,0	1528,1	355
Органы управления	1727,5	119,9	1771,2	412

Средняя заработная плата за май *)

Источник: : Социально-экономическое положение г. Омска за январь-июнь 1998 года. - Омск: Облкомстат, 1998. - с.70-71.

В межотраслевом разрезе наблюдаются значительные различия максимального и минимального значения среднемесячной заработной платы в отдельных округах города. Так, в Октябрьском округе в мае 1998 г. разрыв между отраслями с самой высокой заработной платой (коммерческая деятельность - 3233 рубля) и самой низкой (финансы, кредит, страхование, пенсионное обеспечение - 269 руб.) составил 12 раз.

Низкий уровень оплаты труда, рост невыплат заработной платы, задержки пособий, сложности трудоустройства усугубляют экономическое положение населения. Фонд заработной платы, начисленной работникам крупных и средних предприятий города за май 1998 года составил 4316 млн. руб. Среднемесячная заработная плата, начисленная работникам в мае 1998 г. составила 1086 руб. Средняя зарплата по г. Омску в мае была выше показателя по Омской области на 223,8 руб. или на 26%. Выплаты социального характера в мае 1998 г. составили 23,4 руб. в среднем на одного работника и по сравнению с маем предыдущего года снизились почти в 2 раза. Размер социальных выплат в отдельных отраслях имеет существенное различие от 3 руб. в организациях, осуществляющих заготовки до 205 руб. в отраслях: финансы, кредит, страхование, пенсионное обеспечение.

Задолженность по заработной плате. Основную долю в доходах населения составляет заработная плата. В Омской области по состоянию на 01.06.98 г. из 1933 обследованных Омскоблкомстатом предприятий - 1080 (56%) структур в промышленности, строительстве, на транспорте, в сельском хозяйстве, здравоохранении, образовании, культуры и искусства, науки и научного обслуживания не рассчитались со своими работниками по заработной плате. Общая сумма просроченной задолженности по выдаче средств на оплату труда составила 1118,7 млн. руб.

Наибольшая часть долга приходится на предприятия промышленности (47%) и сельского хозяйства (23%). По причине отсутствия бюджетного финансирования на 01.06.98 г. не выплачено 162,0 млн. руб., что составляет 14% от общего объема просроченной задолженности (на 01.05.98 г. - 10%). На предприятиях государственной формы собственности задолженность из бюджета составила 15%, а имеющих негосударственную форму собственности - 14%. Просроченная задолженность по состоянию на 01.07.1998 года превышала фонд оплаты труда, начисленный всем работникам предприятий Омской области в 3,9 раза (в сельских районах в 4,3 раза).

Основной причиной невыплаты заработной платы по-прежнему остается отсутствие собственных средств у предприятий. По этой причине задолженность составила 729,9 млн. руб. или 82,5% всей суммы. Наибольшая часть долга приходится на предприятия промышленности - 62,4%, строительства - 13,2% и транспорта - 7,2%.

Задолженность по заработной плате по ведущим отраслям промышленности в 1 полугод. 1998 г.

	Предприятия, имеющие за-	Просроченная задолженность по выдаче заработной платы

	долженность на 01.06.98.	Всего на 01.06.98, млн. руб.	Задолженность из-за отсутствия бюджетного финансирования, млн. руб.
Промышленность	213	521,9	-
Сельское хозяйство	424	254,2	1,9
Транспорт	91	65,5	29,7
Строительство	115	117,6	24,9
Жилищное хозяйство	6	3,5	2,3
Коммунальное хозяйство	48	53,4	39,7
Здравоохранение	62	28,7	28,4
Образование	40	27,7	27,6
Культура и искусство	55	4,9	4,5
Наука	26	41,3	4,8
Всего	1080	1118,7	162,0

Источник: Социально-экономическое положение Омской области за январь-май 1998 года. - Омск: Омблкомстат, 1998. - с.95.

Наиболее напряженная ситуация складывается в Центральном и Октябрьском округах города.

Около 30% объема просроченной задолженности приходится на сельские районы области. Неблагоприятная ситуация с выдачей заработной платы сложилась в Одесском, Оконешниковском, Павлоградском, Русско-Полянском, Калачинском, Кормиловском, Большереченском, Горьковском, Колосовском, Саргатском, Называевском, Знаменском, Усть-Ишимском, Муромцевском, Нижнеомском, Тарском, Тюкалинском, Тевризском, Большееуковском и Седельниковском районах.

Исходя из всего изложенного, можно выделить следующие особенности формирования финансов населения в Омской области:

- динамика вкладов населения в банковские учреждения в целом соответствует общероссийским процессам;
- сохраняется отставание номинальной заработной платы и реальных доходов населения в сельских районах Омской области от показателей областного центра;
- существует значительное расслоение реальных доходов населения как по его категориям (пол, возраст, образование), так и по отдельным отраслям экономики;
- задержки выплаты заработной платы в бюджет не только снижают покупательную способность населения, но и имеют устойчивую тенденцию к росту.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Охарактеризуйте роль финансов населения в общей структуре региональных финансов Российской Федерации.
2. Выделите основные показатели состояния региональных финансов в Российской Федерации.
3. Проанализируйте ключевые показатели финансов населения в Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Дадашев А.З., Черник Д.Г. Финансовая система России: Учеб. пособие. – М.: ИНФРА-М, 1997.
2. Пидкасистый А.П. Экономическое поведение потребителей. - М.: Российское педагогическое агентство, 1997.
3. Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора. - М.: Изд-во МГУ, ИНФРА-М, 1997.
4. Численность и средняя заработная плата работников Омской области за январь-июнь 1998 г.: Статист. бюллетень. - Омск: Омскоблкомстат, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Указ Президента РФ от 05.05.1998 г. № 495 "О дополнительных мерах по обеспечению выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы и оздоровлению государственных финансов". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Постановление Госкомстата РФ от 21.02.1998 г. № 015 "Об утверждении методики агрегирования показателей обследования бюджетов домашних хозяйств". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 25.01.1994 г. № 033-п "О бюджете прожиточного минимума для различных групп населения Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

Глава XI. Социально-экономическая политика в Омской области

§ 1. ЦЕНОВАЯ ПОЛИТИКА И ЦЕНООБРАЗОВАНИЕ

Ценовая (тарифная) политика - это принципы определения сферы государственного регулирования цен и тарифов, способы и формы этого регулирования. Даже если федеральные власти осуществляют регулирование цен на отдельные виды товаров, то оно обычно в равной степени относится ко всем регионам страны. Поэтому определяющее влияние на инвестиционный климат регионов оказывает именно ценовая политика региональных органов власти и управления.

В настоящее время в сферу ценового регулирования на региональном (местном) уровне попадает значительная часть потребительских товаров и услуг. При этом используются следующие формы и методы регулирования:

- предоставление субсидий и дотаций;
- введение фиксированных цен;
- ограничение предельного уровня цен;
- ограничение предельного уровня рентабельности;
- ограничение снабженческо-сбытовых и торговых надбавок и наценок;
- введение предельных коэффициентов роста цен;
- декларирование изменения цен.

Кроме методов прямого регулирования практически повсеместно осуществляются методы косвенного регулирования цен и тарифов. Среди примеров такой политики, реализуемой на территории Омской области региональными органами государственной власти и местного самоуправления, можно выделить следующие:

- организация социальных и мелкооптовых рынков товаров народного потребления для влияния на цены через снижение издержек торговцев;
- реализация товаров первой необходимости в счет социальных выплат малообеспеченным слоям населения (детских пособий, пенсий и т.д.);
- ведение оптовых закупок продовольственных продуктов через муниципальный заказ для организации питания в социальных учреждениях (школах, больницах, детских домах) и др.

Причем необходимость реализации тех или иных мер ценового регулирования на региональном и местном уровне диктуется чаще всего характером задач, стоящих перед органами власти и управления. В зависимости от ситуации могут применяться как прямые, так и косвенные меры. Однако тенденция следующая: методы прямого регулирования обычно используются для быстрого реагирования на изменение ситуации, а косвенного – для проведения долговременной политики.

В ряде регионов вплоть до последнего времени эти методы использовались в сочетании с нормированным распределением отдельных видов продуктов питания. О степени регулирования цен на региональном (местном) уровне можно судить по данным Госкомстата РФ, который ведет учет цен на 285 товаров и услуг по 140 городам страны.

Регулирование цен на товары и услуги региональными (местными) властями в 1996 г.

<i>Степень регулирования цен</i>	<i>Доля товаров и услуг с регулируруемыми ценами, %</i>	<i>Регионы (в порядке снижения степени регулирования цен)</i>
<i>Высокая</i>	<i>более 25</i>	<i>Орловская, Амурская и Астраханская области. Республики Башкортостан и Мордовия.</i>

Выше средней	20-25	Краснодарский и Хабаровский края. Республики Чувашия, Карачаево-Черкессия, Саха (Якутия). Иркутская, Курская, Ярославская, Ростовская, Калужская и Оренбургская области.
Средняя	15-20	Санкт-Петербург. Ставропольский и Алтайский края. Брянская, Белгородская, Челябинская, Читинская, Ульяновская, Ивановская, Волгоградская, Смоленская, Нижегородская, Пензенская области. Республики Кабардино-Балкария, Бурятия, Удмуртия.
Ниже средней	10-15	Свердловская, Московская, Мурманская, Липецкая, Владимирская, Воронежская, Тамбовская, Новосибирская, Ленинградская, Курганская, Вологодская, Тульская, Архангельская, Омская , Кемеровская, Костромская, Новгородская, Кировская, Пермская и Калининградская области. Республики Татарстан, Марий Эл, Карелия. Еврейская АО. Приморский и Красноярский края.
Низкая	менее 10	Москва. Томская, Рязанская, Тверская, Самарская, Сахалинская, Камчатская и Тюменская области. Республики: Коми, Адыгея, Тува, Калмыкия, Алтай, Дагестан, Северная Осетия.

Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

Органы государственного управления ценообразованием. В рыночной экономике основная роль в регулировании цен и тарифов отводится рыночной конкуренции. Задача государства здесь сводится не столько к непосредственному управлению, сколько к формированию саморегулирующейся конкурентной среды и своевременной коррекции происходящих процессов.

В настоящее время управление не только внешней (экспорт, импорт), но и внутренней торговли происходит из **Министерства внешних экономических связей и торговли РФ**. Оно проводит в жизнь единую государственную политику и осуществляет управление внешнеторговой деятельностью. В систему Министерства входят уполномоченные в субъектах РФ и ее отдельных регионах, а также Госторгинспекция. В сфере внешнеэкономической деятельности Министерство ВЭСИТ:

- разрабатывает и реализует меры государственного регулирования и контроля;
- выполняет функции государственного заказчика по экспортным и импортным поставкам продукции для государственных нужд;
- защищает экономические интересы Российской Федерации, ее субъектов и российских участников внешнеторговой деятельности на внешнем рынке, ограждает отечественных товаропроизводителей и потребителей от недобросовестной иностранной конкуренции;
- выдает лицензии на осуществление операций по экспорту и импорту, а также осуществляет лицензирование в сфере военно-технического сотрудничества;
- контролирует уровень внешнеторговых цен на продукцию и услуги военного назначения;
- разрабатывает предложения о введении государственной монополии на экспорт и импорт отдельных товаров, о запретах и ограничениях экспорта и импорта и т.д.

К функциям Министерства относится руководство представительствами Российской Федерации по торгово-экономическим вопросам в иностранных государствах. Представительства по торгово-экономическим вопросам содействуют российским организациям и фирмам в осуществлении сделок с иностранными партнерами, выдают разрешения на ввоз товаров в Российскую Федерацию или на транзит товаров через ее территорию и т.д.

Кроме того, Министерство ВЭС координирует работу по защите потребительского

рынка от некачественных импортных товаров внутри страны, взаимодействует с субъектами РФ по вопросам совершенствования торгового обслуживания, определяет требования к услугам розничной торговли и производству продукции общественного питания, организует конкурсное размещение заказов на поставку товаров народного потребления и т.д. В сфере внутренней торговли Министерство внешних экономических связей и торговли РФ осуществляет государственный контроль через Госторгинспекцию.

Определенную роль в сфере международного экономического сотрудничества играет и **Министерство РФ по сотрудничеству с государствами-участниками Содружества Независимых Государств**, которое осуществляет координацию внешне-экономических связей субъектов РФ с государствами Содружества, создает советы и комиссии по проблемам экономической интеграции, оказывает содействие созданию транснациональных экономических структур и т.д.

Таможенную политику, порядок и условия перемещения через таможенную границу Российской Федерации товаров и транспортных средств, вопросы взимания таможенных платежей, таможенного оформления, таможенный контроль осуществляет **Государственный таможенный комитет РФ** (ГТК России). ГТК России – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий руководство таможенным делом в стране. Действует он непосредственно или через региональные таможенные управления, таможни и таможенные посты. ГТК в рамках своей компетенции:

- обеспечивает экономическую безопасность Российской Федерации и защиту ее экономических интересов;
- организует взимание таможенных пошлин и налогов;
- обеспечивает реализацию таможенного режима при перемещении товаров и транспортных средств через границу;
- выдает или обеспечивает выдачу лицензий;
- выполняет функции органа валютного контроля;
- организует борьбу с контрабандой;
- участвует в организации экспортного контроля и т.д.

ГТК вправе ограничивать или запрещать ввоз отдельных категорий товаров; устанавливать упрощенный порядок перемещения физическими лицами товаров не для коммерческих целей; аннулировать или отзываться лицензии. Нормативные акты ГТК по таможенному делу действуют на всей территории Российской Федерации и обязательны для исполнения всеми государственными органами, предприятиями, учреждениями, организациями независимо от форм собственности и подчиненности, а также должностными лицами и гражданами.

Правовые, экономические и организационные основы таможенного дела определены **Таможенным Кодексом РФ**. В соответствии с его требованиями строится деятельность ГТК России и всех его органов. В Таможенном Кодексе определены основные функции таможенных органов, основные принципы перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу (право на ввоз и вывоз, запрещение ввоза и вывоза, ограничения на ввоз и вывоз, таможенные платежи, таможенные оформления).

Контрольные функции в области внутренней торговли выполняют и иные исполнительные органы. Так, **антимонопольные органы** контролируют соблюдение законодательства по защите прав потребителей. В частности, они вправе:

- давать предписания о прекращении продажи товаров с истекшим сроком годности;
- вносить предложения о приостановлении или аннулировании лицензий;

- налагать за уклонение от исполнения предписаний штрафы в размере до 5000 минимальных размеров оплаты труда и т.д.

Органы по стандартизации, санитарно-эпидемиологического надзора, по охране окружающей среды и природных ресурсов могут давать предписания о прекращении либо приостановлении продажи товаров при нарушении требований к безопасности товаров.

Департамент цен Министерства экономики РФ осуществляет контроль за применением регулируемых цен, устанавливаемых Президентом РФ, а также органами исполнительной власти субъектов РФ. В контроле участвуют органы ценообразования субъектов РФ.

Федеральная служба России по обеспечению государственной монополии на алкогольную продукцию осуществляет контроль производством и оборотом этилового спирта и алкогольной продукции, приостанавливает или аннулирует лицензии на оборот алкогольной продукции, запрещает или приостанавливает ее реализацию и т.д. Административная ответственность за нарушения правил торговли предусматривается Кодексом РФ об административных правонарушениях.

Местное самоуправление и ценообразование. На органы местного самоуправления ложится сегодня основная доля ответственности за качественное удовлетворение повседневных потребностей населения в продовольственных и промышленных товарах. Они вправе приостанавливать или прекращать продажу товаров при нарушении установленных требований, рассматривать жалобы потребителей.

Органы местного самоуправления организуют эксплуатацию предприятий торговли и общественного питания, входящих в состав муниципальной собственности, осуществляют контроль за эксплуатацией объектов торговли и общественного питания, устанавливают удобный для населения режим их работы, координируют планы розничного товарооборота, организуют рынки и ярмарки, устанавливают правила торговли, контролируют санитарное состояние мест торговли. Органы местного самоуправления вправе:

- заключать хозяйственные договоры с зарубежными партнерами для привлечения продукции, товаров и услуг на местный рынок;
- осуществлять лицензирование и квотирование поставляемой на экспорт продукции (товаров) предприятий и организаций, расположенных на их территории;
- участвуют в формировании валютных фондов за счет отчислений от валютной выручки предприятий, находящихся в муниципальной собственности;
- организовывать внешнеэкономические связи, создавать совместные предприятия по выпуску товаров народного потребления;
- создавать муниципальные внешнеэкономические организации;
- оказывать предприятиям помощь в развитии экспорта.

Регулирование цен (тарифов) на продукцию (услуги) муниципальных организаций и предприятий осуществляется в соответствии со статьей 31 федерального закона от 28.08.95 г. № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". На уровне субъекта Федерации государственное регулирование цен и тарифов осуществляется постановлением Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 15 февраля 1996 г. № 91-п "О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов) на территории Омской области".

Согласно этому постановлению администрации городов и районов Омской области предусматривают в необходимых случаях выделение из соответствующих бюджетов дотации в целях государственного регулирования цен (тарифов) на продукцию, товары и услуги по номенклатуре, относящейся к их ведению. Хозяйствующим субъ-

ектам Омской области рекомендовано установить периодичность представления материалов для пересмотра цен (тарифов) на продукцию, товары и услуги не чаще одного раза в квартал. Расчетные материалы представляются, если фактический уровень средней заработной платы по предприятию не превышает 12-ти кратного минимального размера оплаты труда и рентабельность не выше 25% от себестоимости выпускаемой продукции или оказываемой услуги.

Регулирование транспортных тарифов в условиях российских расстояний является едва ли не самым постоянным фактором, влияющим на ценообразование. Каждая транспортная организация имеет свой порядок перевозки грузов, цены и перечень услуг. Существуют тарифные руководства для определения стоимости услуг каждого вида транспорта, что в принципе позволяет заранее планировать затраты на перемещение грузов и просчитывать возможные варианты транспортировки.

При перевозках на расстояния, превышающие 100-200 км, наиболее приемлемым видом транспорта является железнодорожный. Поскольку железнодорожный транспорт остается в стране естественным монополистом, стоимость его услуг регулируется на федеральном уровне. При этом предприятия вынуждены субсидировать тарифы на пассажирские перевозки. Наиболее значимая регионально ориентированная мера в рамках регулирования железнодорожных тарифов - введение в 1995 г. льготных (сниженных на 50%) тарифов на завоз некоторых видов продукции (нефтепродуктов, угля, продовольствия) в регионы Сибири и Дальнего Востока (на расстояние более 3 тыс. км).

До сих пор часть стратегических видов транспорта остается под контролем государства. Так, трубопроводный магистральный транспорт нефти по-прежнему остается монополией государства. Газопроводный магистральный транспорт как элемент единого технологического комплекса тоже остался в ведении РАО "Газпром".

Особенности установления тарифов на железнодорожном транспорте. При перевозке грузов общего назначения, не требующих использования специализированного подвижного состава, тариф назначается следующим образом: клиент оплачивает перевозки в зависимости от расстояния и веса груза в вагоне до 80 т. Плата определяется за вес груза в вагоне, но не менее минимальной весовой нормы, указанной для каждой тарифной позиции в соответствующем разделе тарифного руководства. При превышении веса груза (80 т) плата определяется по строке "80 т" с прибавлением к плате за каждую дополнительно погруженную тонну свыше 80 т.

Плата за перевозки в специализированных и изотермических вагонах определяется по специальному тарифу, независимо от веса груза в пределах 70 т - для специализированных, 40 т - для рефрижераторных и 60 т - для вагонов-термосов. При перевозке грузов в изотермических вагонах, принадлежащих предприятиям и организациям, плата снижается на 20%. Отдельная плата взимается за все дополнительное оборудование, устанавливаемое в вагоне для погрузки и крепления грузов.

Самостоятельные тарифы существуют на перевозки наливных грузов в цистернах, негабаритных грузов в универсальных вагонах и на транспортерах МПС. Существует свой тарификатор перевозки грузов в контейнерах МПС и в контейнерах, принадлежащих предприятиям и организациям. Оплата за перевозки контейнера осуществляется в зависимости от его брутто-массы. Особая система оплаты применяется за перевозки малотоннажных грузов в сборных вагонах.

Издательство "Транспорт" выпускает прейскурант, в котором показываются тарифы на грузовые железнодорожные перевозки. Тарифы пересматриваются практически ежеквартально с учетом инфляции и роста цен на услуги смежных отраслей. Особенностью железнодорожных тарифов на грузовые перевозки является принцип

классификации грузов с учетом расстояния доставки грузов.

Тарифные руководства МПС не оговаривают вопросы страхования сохранности грузов. МПС не гарантирует срок доставки груза, хотя имеются технические нормативы скорости перемещения грузов. Известно, что скорость доставки грузов по прямому назначению вагона выше, чем в сборном вагоне. Поэтому повагонная поставка выгоднее. Еще более выгодны маршрутные перевозки, но они возможны только в условиях крупномасштабного производства, потребляющего сотни тысяч тонн грузов от стабильных и постоянных поставщиков.

МПС самостоятельно назначает маршрут перевозок, что может сказываться на времени доставки груза клиента, а иногда и на его сохранности. С другой стороны, МПС штрафует клиентуру за превышение нормативов по времени простоя вагонов под разгрузкой.

На уровне субъектов Федерации в основном регулируются тарифы на перевозки пассажиров и провоз багажа (в том числе пригородным железнодорожным транспортом), иногда - на услуги, оказываемые предприятиями промышленного железнодорожного транспорта на подъездных путях.

Государственное регулирование в сфере торговли приобретает особое значение в условиях экономического кризиса. Причем законодательное регулирование в регионах осуществляется в основном на уровне субъектов Федерации, а непосредственная реализация мер – на уровне местного самоуправления.

Наиболее представительной группой регулируемых товаров являются продукты питания (73 позиции), степень регулирования цен на которые отражает сущность проводимой региональными властями ценовой политики. При ее оценке большое значение приобретает способ регулирования.

Для учета этого фактора косвенным способом регулирования (дотации, ограничение рентабельности предприятий пищевой промышленности, ограничение торговой наценки) дан 1 балл, установлению фиксированных или предельных цен - 3 балла, нормированному распределению (по талонам) - 5 баллов. Таким образом, чем большее число баллов набирает тот или иной субъект Федерации, тем более жесткое регулирование цен на продукты питания осуществляют региональные органы власти и управления.

Распределение регионов по степени регулирования цен на продукты питания в 1996 г. (с учетом способов регулирования)

<i>Степень регулирования цен</i>	<i>Сумма баллов</i>	<i>Регионы (в порядке убывания баллов)</i>
<i>высокая</i>	<i>более 40</i>	<i>Хабаровский край. Ульяновская, Орловская, Амурская, Воронежская и Белгородская области. Республики: Калмыкия, Башкортостан, Якутия, Тува.</i>
<i>выше средней</i>	<i>25-40</i>	<i>Иркутская, Волгоградская, Смоленская, Оренбургская, Курская, Калужская, Ростовская Астраханская, Липецкая и Брянская области. Ставропольский и Красноярский края. Республики: Мордовия, Удмуртия и Чувашия.</i>
<i>средняя</i>	<i>10-25</i>	<i>Санкт-Петербург. Республики: Бурятия, Татарстан, Марий Эл, Кабардино-Балкария, Алтай, Карачаево-Черкессия, Карелия. Ивановская, Мурманская, Тамбовская, Тульская, Ярославская, Нижегородская и Кемеровская области. Еврейская АО. Алтайский и Приморский края.</i>
<i>ниже средней</i>	<i>5-10</i>	<i>Новосибирская, Архангельская, Омская, Свердловская. Челябинская, Тюменская, Пензенская, Вологодская, Костромская, Рязанская и Читинская области. Республики: Адыгея и Дагестан.</i>
<i>низкая</i>	<i>1-5</i>	<i>Красноярский край. Тверская, Кировская, Новгородская, Калининградская, Самарская, Курганская и Пермская области. Республики: Хакасия и Коми.</i>

регулирование отсутствует	0	Москва. Республика Северная Осетия. Ленинградская, Магаданская, Московская, Сахалинская и Томская области.

Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

Полученное распределение регионов гораздо лучше соответствует традиционным представлениям о консерватизме или реформаторстве проводимой властями различных регионов экономической политики. В то же время здесь сохраняется ряд расхождений со сложившимся имиджем тех или иных регионов. Несколько неожиданным выглядит лидерство Хабаровского края.

В середине таблицы оказалась считающаяся лидером рыночных преобразований Нижегородская область (согласно Госкомстату, в Нижнем Новгороде регулировались косвенными методами цены на 16 продуктов питания). Очень высок уровень регулирования цен на продовольствие в реформаторских Ярославской области и Санкт-Петербурге. С другой стороны, среди "либеральных" регионов оказалась Омская, Курганская, Пензенская области.

Следует признать, что такого рода данные и методы их интерпретации дают лишь общее представление о межрегиональных различиях в уровне регулирования потребительских цен. Для более точной оценки необходим анализ местных нормативных документов. В первую очередь следует обратить внимание на областной закон о регулировании цен. В принципе такой закон в условиях переходной экономики необходим. Устанавливая общие принципы и механизмы ценового регулирования, он делает экономическую политику на местах более "прозрачной" и предсказуемой, а также защищает интересы предпринимателей от излишнего рвения региональных властей.

Однако пока такого рода законы, как правило, ориентированы на защиту интересов региональных властей, а не предпринимателей. Они значительно расширяют сферу ценового регулирования, налагая на предпринимателей разного рода обязательства и угрожая нарушителям государственной дисциплины цен всевозможными санкциями. Защите прав предпринимателей посвящено не более 1-2 пунктов. Перечни товаров и услуг, на которые вводятся регулируемые цены, а также способы этого регулирования вводятся постановлениями областной (краевой, республиканской) администрации.

Из постановления Правительства РФ "О мерах по упорядочиванию государственного регулирования цен (тарифов)" № 239 от 07.03.1995:

п.5 "Установить, что органы исполнительной власти субъектов РФ, для которых в федеральном бюджете предусматривается финансовая поддержка, регулируют цены (тарифы) на продукцию производственно-технического назначения, товары народного потребления и услуги, на которые государственное регулирование цен (тарифов) на внутреннем рынке осуществляют органы исполнительной власти субъектов РФ, а также тарифы и надбавки на услуги транспортных, снабженческо-сбытовых и торговых организаций, по которым органам исполнительной власти субъектов РФ предоставлено право вводить государственное регулирование тарифов и надбавок, по согласованию с соответствующими федеральными органами исполнительной власти".

Так, перечень продукции производственно-технического назначения, товаров народного потребления и услуг, на которые Администрация Омской области осуществляет государственное регулирование цен (тарифов):

- газ природный, реализуемый населению и жилищно-строительным кооперативам;
- газ сжиженный, реализуемый населению для бытовых нужд (кроме заправки автотранспортных средств);
- электроэнергия и теплоэнергия, тарифы на которые регулируются региональными энергетическими комиссиями;
- топливо твердое, топливо печное бытовое и керосин, реализуемые населению;
- перевозки пассажиров и багажа всеми видами общественного транспорта в го-

- родском и пригородном сообщении (кроме железнодорожного транспорта);
- оплата населением жилья и коммунальных услуг;
 - ритуальные услуги;
 - услуги системы водоснабжения и канализации;
 - торговые надбавки к ценам на лекарственные средства и изделия медицинского назначения;
 - услуги почтовой и электрической связи по следующему перечню:
 - абонементная плата за пользование телефоном;
 - установка телефона;
 - разговоры по телефонам-автоматам местных телефонных сетей;
 - междугородные телефонные разговоры по зональным сетям и предоставление зональных каналов связи для бюджетных организаций;
 - социальные услуги, предоставляемые населению государственными и муниципальными учреждениями социального обслуживания.

Федеральное правительство пытается по возможности ограничить деятельность региональных властей в регулировании цен. Для этих целей в постановлении Правительства РФ о регулировании цен предусмотрено, что регулирование цен регионами, получающими федеральную помощь, должно согласовываться с федеральными министерствами и ведомствами.

Из закона "О федеральном бюджете Российской Федерации на 1997 г.":

Статья 26. Фактическое перечисление средств субъектам РФ, предусмотренных статьей 25 настоящего Федерального закона*, уменьшается на величину предоставляемых из бюджетов субъектов РФ дотаций, субсидий, льгот, сверх установленных федеральными законами, указами Президента РФ и решениями Правительства РФ".

* Трансфертов из фонда финансовой поддержки регионов.

Перечень услуг транспортных, снабженческо-сбытовых и торговых организаций, по которым Администрации Омской области предоставляется право вводить государственное регулирование тарифов и надбавок:

- снабженческо-сбытовые и торговые надбавки к ценам на продукцию и товары, реализуемые в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов;
- наценки на продукцию (товары), реализуемую на предприятиях общественного питания при общеобразовательных школах, профтехучилищах, средних специальных и высших учебных заведениях;
- торговые надбавки к ценам на продукты детского питания (включая пищевые концентраты);
- перевозки пассажиров и багажа железнодорожным транспортом в пригородном сообщении по согласованию с Министерством путей сообщения РФ (железными дорогами) и при условии возмещения убытков, возникающих вследствие регулирования тарифов, за счет бюджетов субъектов РФ;
- перевозки пассажиров и багажа автомобильным транспортом по внутриобластным и межобластным маршрутам, включая такси;
- перевозки пассажиров и багажа на местных авиалиниях и речным транспортом в местном сообщении и на переправах.
- перевозки грузов, пассажиров и багажа морским, речным и воздушным транспортом в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;
- услуги, оказываемые предприятиями промышленного железнодорожного транспорта на подъездных путях.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Покажите роль государственного регулирования цен и тарифов в Российской Федерации.
2. Охарактеризуйте и сопоставьте эффективность методов прямого и косвенного регулирования цен и тарифов в Российской Федерации.
3. Попробуйте обосновать приоритеты государственного регулирования цен и тарифов на территории Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Курс экономики: учебник / Под ред. Б.А.Райзберга. - М.: ИНФРА-М, 1997.
2. Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора. - М.: Изд-во МГУ, ИНФРА-М, 1997.
3. Регионы России // CD-ROM – М.: Гарант-парк, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Постановление Правительства РФ от 10.07.1998 г. № 748 "Об утверждении Порядка осуществления государственных закупочных и товарных интервенций для стабилизации рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и Положения о государственном агенте, осуществляющем государственное регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 15.02.1996 г. № 091-п "О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов) на территории Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 07.09.1998 г. № 352-п "О регулировании вывоза продовольственных товаров из Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Социальная политика властей неоднозначно влияет на инвестиционный климат региона. С одной стороны, она обеспечивает снижение социальной напряженности, делает регион более привлекательным для инвестиций. С другой стороны, чрезмерный упор на социальную защиту населения сдерживает экономическое развитие территорий за счет налогового бремени, дополнительных обязанностей работодателей (сохранение рабочих мест, дотирование жилищного хозяйства, содержание социальной инфраструктуры).

Неизбежное следствие этого - снижение конкурентоспособности экономики региона и новый виток деградации социальной сферы. С точки зрения инвестиционного климата социальная политика отражает хорошо известную проблему "социальная справедливость или экономическая эффективность". Региональные органы власти пытаются соблюсти баланс между этими двумя целями.

Устав (Основной закон) Омской области

Статья 104. Политика в сфере социальной защиты населения.

Политика Омской области в сфере социальной защиты населения осуществляется на основе:

- а) содействия обеспечению занятости трудоспособного населения;
- б) предотвращения снижения реальных доходов малоимущих групп населения и сокращения уровня бедности за счет реализации системы социальной адресной помощи;
- в) защиты населения посредством развития государственных и негосударственных форм

страхования и пенсионного обеспечения;

г) поддержки малоимущих и иных групп населения в приобретении и содержании жилья;

д) реабилитации инвалидов и развития социальной инфраструктуры, обеспечивающих нормальные условия жизни и деятельности инвалидов;

е) предоставления льгот и услуг отдельным категориям граждан;

ж) ресурсного и финансового обеспечения социальных льгот;

з) поощрения благотворительной деятельности.

В любом случае, социальные обязанности, возлагаемые на предпринимателей, не должны подрывать экономическое "саморазвитие" территорий. Лучший вклад предпринимателя в социальную политику региона - предоставление местному населению рабочих мест с соответствующей заработной платой и выплата налогов в бюджеты разных уровней.

Трехсторонние соглашения. Соглашения между администрациями регионов, профсоюзами и руководителями предприятий в последнее время получили достаточно широкое распространение. Как правило, они включают 5 разделов (основных блоков вопросов).

Блок 1. Стабилизация экономики и стимулирование производства. В соответствии с этим положением работодатели должны стремиться наращивать производство товаров, работ и услуг, улучшать финансовое положение предприятий и организаций, финансировать и организовывать подготовку кадров и повышение квалификации работающих, осуществлять своевременное перепрофилирование производств и т.д. Это не очень обременительные для предпринимателей обязанности. Региональные администрации обязуются оказывать поддержку инвестиционной деятельности, развитию малого и среднего предпринимательства, осуществлять регулирование цен и т.д.

Блок 2. Уровень жизни и доходы населения. Для выполнения этого положения работодатели должны принимать меры к систематическому росту доходов работающих, своевременно выплачивать заработную плату, а также индексировать ее в случае задержки. Однако механизмов принуждения предпринимателей такие соглашения обычно не содержат. Региональные администрации обязуются ежемесячно или ежеквартально рассчитывать бюджет прожиточного минимума и индекса потребительских цен и опубликовывать их в областных газетах, а также своевременно выделять средства на оплату труда бюджетным работникам.

Блок 3. Занятость населения и развитие рынка труда. В рамках этой статьи администрация, предприниматели и профсоюзы устанавливают предельно допустимый уровень безработицы, который разнится от 3,5% в относительно благополучной по состоянию рынка труда Омской области до 10% в депрессивной Псковской области. Администрация региона обязуется разработать областные программы содействия занятости и социальной защиты незанятого населения. Главным их направлением считается сохранение рабочих мест на предприятиях и недопущение критической ситуации на рынке труда.

В некоторых соглашениях стороны согласовывают комплекс мер, предусматривающих стимулирование предприятий и организаций, способствующих сохранению и созданию рабочих мест (Красноярский край, Тамбовская область) или обеспечивающих занятость инвалидов, матерей-одиночек и других социально уязвимых слоев населения (Омская, Пензенская, Рязанская, Тульская, Курская и Иркутская области). Как правило, в целях стабилизации занятости предусматривается перепрофилирование отдельных участков, цехов, производств под выпуск конкурентоспособной продукции, создание условий для повышения квалификации кадров, овладения второй

профессией, проведение работ по прогнозированию, анализу и постоянному учету численности высвобождаемых работников.

В Красноярском крае, Омской, Новгородской, Курганской и Тамбовской областях согласовано не принимать без крайней необходимости иностранную рабочую силу, в том числе из ближнего зарубежья. Потенциально это одна из самых серьезных норм трехсторонних соглашений, реализация которой ухудшает предпринимательский климат региона из-за снижения конкуренции на рынке рабочей силы. Подобного рода ограничения оправданы в регионах с массовым притоком дешевой рабочей силы и вызванной этим социальной напряженностью.

Блок 4. Охрана труда и экологическая безопасность. Данная статья адресована работодателям, которые обязуются сформировать комитеты по охране труда, организовывать обучение работников, предоставлять работникам компенсации и льготы за тяжелые, вредные и опасные работы. В некоторых договорах (Пензенская, Псковская, Новгородская, Тульская области) предусмотрено обязательное страхование от временной нетрудоспособности вследствие профессиональных заболеваний и производственных травм. Областные администрации совместно с федеральными органами надзора проводят независимую экспертизу условий труда на предприятиях и осуществляют контроль за состоянием окружающей среды.

Устав (Основной закон) Омской области

Статья 105. Политика Омской области в сфере охраны здоровья и окружающей природной среды.

1. Органы государственной власти Омской области определяют политику в сферах здравоохранения и охраны окружающей природной среды.

2. Политика Омской области в сферах здравоохранения и охраны окружающей природной среды осуществляется на основе:

- а) обеспечения государственной поддержки системам охраны природы, здравоохранения, защиты материнства, отцовства и детства, инвалидов и престарелых, медицинского и экологического образования и просвещения;
- б) обеспечения медико-санитарного благополучия населения;
- в) стимулирования здорового образа жизни населения, контроля за обеспечением безопасных условий труда, занятий физической культурой и спортом, сохранения благоприятной для жизни окружающей среды;
- г) обеспечения гражданам равных возможностей на получение бесплатной медицинской помощи в государственных и муниципальных медицинских учреждениях;
- д) развития системы социального медицинского страхования граждан и негосударственных медицинских учреждений;
- е) обязательного лицензирования деятельности по оказанию медицинских услуг;
- ж) контроля за состоянием природной среды и рациональным использованием природных ресурсов;
- з) предотвращения пагубных техногенных последствий для окружающей среды и здоровья человека;
- и) возмещения ущерба, нанесенного в результате загрязнения окружающей среды;
- к) развития областных санитарно-курортных учреждений и домов отдыха.

Блок 5. Социальная защита населения. По этому блоку вопросов основные обязательства ложатся на администрации регионов - от социальной помощи малообеспеченным группам населения (пенсионерам, инвалидам, учащимся, беременным и кормящим женщинам и т.д.) до наращивания объемов жилищного строительства, выделения садово-огородных участков и усиления борьбы с преступностью. Функции работодателей заключаются в реализации социальной политики администрации области и целевых программ социальной направленности, финансировании досуга и отдыха трудящихся и членов их семей, содержанию учреждений культуры, оздоров-

ления и отдыха, находящихся на их балансе.

Трехсторонние соглашения основаны на идее социального партнерства, взаимном уважении сторон, отказе от силового разрешения конфликтов и т.д. Эффективность этих соглашений обычно невелика (стороны обязуются принять меры, которые они собираются или обязаны выполнять). Однако в качестве декларации о совместных действиях эти соглашения делают экономическую политику в регионе более понятной и предсказуемой.

Регион	Срок действия постоянного соглашения	Основные статьи (разделы) соглашений				
		стабилизация экономики	доходы населения	занятость	охрана труда	социальные гарантии
Псковская область	1995 г.	-	+	+	+	+
Красноярский край	1995 г.	+	+	+	+	+
Новосибирская область	1995 г.	+	+	+	+	+
Омская область	1995 г.	+	0	+	+	+
Липецкая область	1995 г.	+	0	+	+	+
Иркутская область	1995 г.	+	+	+	+	+
Тамбовская область	1995 г.	+	+	+	+	+
Пензенская область	1995 г.	+	0	+	+	+
Кабардино-Балкария	1995 г.	+	-	+	+	+
Марий Эл	1995 г.	+	+	+	+	+
Рязанская область	1995 г.	+	0	+	+	+
Курганская область	1996-97 гг.	+	-	+	+	+
Новгородская область	1996-97 гг.	+	+	+	+	+
Тульская область	1996-97 гг.	+	+	+	+	+
Курская область	1996-97 гг.	+	-	+	+	+

Обозначения: (+) - статья присутствует, (-) - статья отсутствует, (0) - положения статьи упоминаются в составе другой статьи.

Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

Помимо Администрации Омской области, Соглашение о социальном партнерстве ежегодно заключается между Федерацией Омских профсоюзов, Союзом товаропроизводителей и работодателей, Союзом предпринимателей и администрацией г. Омска.

Социальная ситуация. Региональные различия в социальной ситуации определяются различиями в уровне жизни населения. Уровень жизни населения зависит от функционирования и структуры региональной экономики, состояния рынка труда, демографического состава населения, природно-климатических условий, экономико-географического положения, политики федеральных и региональных властей. В самом первом приближении для анализа социальной ситуации можно использовать количественный (на основе статистических параметров) и качественный (на основе миграционного поведения) подходы.

Совпадающие оценки социальной ситуации на основе статистических показателей уровня жизни и миграционного поведения населения свидетельствуют о благополучности региона. Однако в большинстве случаев эти оценки расходятся. Социальная ситуация в российских регионах настолько разнообразна, критерии ее оценки так различны, что вряд ли можно втиснуть ее в жесткую схему. Важно не упустить из виду это разнообразие при оценке инвестиционного климата того или иного региона.

Для статистического измерения региональных различий в уровне жизни применяется отношение среднедушевых доходов населения к величине прожиточного минимума (покупательная способность доходов). Оценка его составляющих (особенно реальных доходов населения) в российских условиях весьма приближительна.

Однако единая методика расчета для всей территории страны при одновременном

учете межрегиональных различий, как величины доходов, так и уровня потребительских цен позволяет его использовать в качестве показателя уровня жизни в различных регионах. Так, к 1996 г. максимальная покупательная способность доходов населения сложилась в г. Москве, Тюменской области, Красноярском крае, Кемеровской области, Санкт-Петербурге, Орловской и Ульяновской областях, республике Коми. В республике Марий Эл, Калмыкии, Ингушетии, Туве, Читинской области зафиксированные статистикой среднедушевые доходы оказались ниже величины прожиточного минимума.

Другой, не менее важный аспект уровня жизни - оценка его структуры. Наибольший интерес представляет показатель удельного веса семей, находящихся ниже официального уровня бедности (т.е. имеющих на душу населения доходы ниже величины прожиточного минимума).

Между покупательной способностью доходов и уровнем бедности прослеживается достаточно тесная обратная зависимость. Вместе с тем имеется ряд очевидных расхождений. Например, на Дальнем Востоке при относительно высокой покупательной способности доходов аномально высок удельный вес бедных семей.

С другой стороны, есть регионы (самый характерный пример - Владимирская область), где низкая покупательная способность сочетается с низким, по российским меркам, уровнем бедности. Это дает основания для типологии российских регионов на основе сочетания обоих показателей уровня жизни населения. При этом выделяются следующие типы регионов:

Тип 1. Наиболее высокий уровень жизни: максимальная покупательная способность при минимальном уровне бедности. Полный набор регионов-лидеров, практикующих:

- а) либеральные реформы (обе столицы и Нижегородская область);
- б) "мягкое" вхождение в рынок (Ульяновская и Орловская области);
- в) использование экспортного потенциала (Липецкая и Тюменская области, Красноярский край).

Тип 2. Высокий уровень жизни: максимальная покупательная способность при среднем уровне бедности. Те же, но менее выраженные группы регионов и получающая массивную поддержку Кемеровская область.

Тип 3. Относительно высокий уровень жизни: средняя покупательная способность при низком уровне бедности. Металлургические, нефтедобывающие и нефтеперерабатывающие регионы с различными подходами к реформам, русская часть Северного Кавказа (за исключением попавшего в зону нестабильности Ставрополья), одна из столичных областей.

Тип 4. Уровень жизни выше среднего: высокая покупательная способность при повышенном уровне бедности. Северо-восток Европейской части России в целом (здесь ситуация хуже, чем следует из формально высокой покупательной способности доходов), самая благополучная часть Поволжья и, опирающиеся на 2-3 крупных экспортоориентированных предприятия, Вологодская и Белгородская области.

Тип 5. Средний уровень жизни: средняя покупательная способность при среднем уровне бедности. Набор специфических (за исключением Архангельской и Тверской областей) регионов: "околоевропейской" Карелии, западных и восточных ворот России (Калининградская область и Приморский край), единственной островной области (Сахалин), прежде зажиточного "прифронтового" Ставрополья.

Тип 6. Уровень жизни ниже среднего: низкая покупательная способность при относительно низком уровне бедности. Депрессивные, но центральные Московская и Владимирская области. Социально-экономическая "середина" между индустриаль-

ным Центром и Средним Поволжьем (Пензенская область и Мордовия).

Тип 7. Относительно низкий уровень жизни: средняя покупательная способность при высоком уровне бедности. Новгородская область, Восточная Сибирь и Дальний Восток, регионы сосредоточения оборонной промышленности (Удмуртия и Хабаровский край).

Тип 8. Низкий уровень жизни: низкая покупательная способность при повышенном уровне бедности. Известная высокой безработицей Ивановская область, Нижнее Поволжье (Саратов – Волгоград - Астрахань), самые благополучные северокавказские республики: Адыгея, Кабардино-Балкария и Карачаево-Черкессия. Прежде благополучная Новосибирская область.

Тип 9. Наиболее низкий уровень жизни: минимальная покупательная способность при высоком уровне бедности. Слаборазвитые и/или кризисные области, республики Северного Кавказа (вместе с Калмыкией) и Восточной Сибири, республика Марий Эл.

Типология регионов России по уровню жизни населения

Покупательная способность	Удельный вес бедных семей		
	низкий	средний	высокий
	менее 30%	от 30 до 40%	более 40%
высокая (более 150%)	Тип 1: Москва, Санкт-Петербург. Орловская, Нижегородская, Липецкая, Ульяновская, Тюменская области. Красноярский край.	Тип 2: Мурманская, Калужская, Костромская, Смоленская, Тульская, Тамбовская, Кемеровская области.	Тип 4: Вологодская, Белгородская, Самарская, Пермская, Камчатская, Магаданская области. Республики Коми и Татарстан.
	менее 40%	от 40 до 50%	более 50%
средняя (от 120 до 150%)	Тип 3: Ленинградская, Брянская, Рязанская, Ростовская, Свердловская, Ярославская, Курская, Челябинская, Томская области. Краснодарский край. Республики Башкортостан и Хакасия.	Тип 5: Архангельская, Тверская, Воронежская, Калининградская, Омская , Сахалинская области. Ставропольский и Приморский края. Республика Карелия.	Тип 7: Новгородская, Иркутская и Амурская области. Алтайский и Хабаровский края. Республики: Удмуртия, Алтай и Саха (Якутия).
	менее 50%	от 50 до 60%	более 60%
низкая (менее 120%)	Тип 6: Владимирская, Московская и Пензенская области. Республика Мордовия.	Тип 8: Ивановская, Астраханская, Волгоградская, Саратовская, Новосибирская области. Республики: Чувашия, Адыгея, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкессия.	Тип 9: Псковская, Курганская, Кировская, Оренбургская, Читинская области. Республики: Марий Эл, Калмыкия, Северная Осетия, Тува, Бурятия.

Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

Для более детальной оценки уровня жизни населения можно использовать натуральные показатели, характеризующие потребление тех или иных благ по сравнению со среднероссийским или "нормативным" уровнем. Среди них:

- потребление (в расчете на душу населения) основных продуктов питания;
- накопленное домашнее имущество (предметы длительного пользования - автомобили, холодильники, прочая бытовая техника). Особый интерес представляет уровень и динамика обеспеченности населения личными автомобилями, расходящиеся с представлениями о тотальном обнищании россиян;
- обеспеченность жильем (общая и жилая площадь на 1 человека, уровень благоустройства жилого фонда);
- обеспеченность объектами социальной инфраструктуры (школами, больницами,

спортзалами и т.п.) и т.д.

Такого рода показатели, помимо оценки уровня жизни населения, могут оказаться полезными и при самом первом ознакомлении со структурой запросов местного населения. Наконец, можно обратить внимание на такой показатель, как уровень младенческой смертности, который является одним из ключевых индикаторов не только социального неблагополучия региона, но и общего уровня социально-экономического развития.

Проблема создания обобщающего (интегрального) показателя уровня жизни пока не решена. В принципе для этого можно объединить его компоненты, "взвешенные" по степени важности. Однако определение значимости каждого компонента зависит от конкретной ситуации, а эти оценки очень субъективны. Так, при высокой инфляции на первый план выходит поддержание приемлемого жизненного уровня и обеспечение минимальных социальных гарантий населению.

При стабилизации экономического положения на повестке дня встает вопрос о качестве социальной помощи и развитии социальной инфраструктуры. В разных регионах действуют разные политические, экологические, структурные факторы.

Для различных регионов и различных целей можно использовать разные методики, обращая внимание в первую очередь на показатели, по которым наблюдается явное отставание от соседних регионов или от общероссийского уровня, а также резкое ухудшение ситуации за последние годы.

Миграционные процессы. Миграционная ситуация характеризуется соотношением числа въехавших и выехавших из региона за определенный период. В конечном счете она отражает оценку населением нынешнего состояния и перспектив территории.

В начале 1990-х гг. произошли принципиальные изменения в миграционном поведении россиян. Начался массовый отток населения из северных и восточных регионов. В результате отъезда экономически активного населения во многих северных регионах стала расти доля населения старше трудоспособного возраста, что увеличивало затраты на их субсидирование.

В целом массовый отток населения - признак социального и во многих случаях экономического неблагополучия региона. Приток населения, напротив, свидетельствует о благоприятной социальной ситуации. Однако для ряда регионов массовый приток отдельных категорий мигрантов (например, вынужденных переселенцев и беженцев) является фактором обострения социальной напряженности, что в свою очередь ведет к ухудшению предпринимательского климата.

Миграционная ситуация в регионах России в начале-середине 1990-х гг.

Увеличивающийся приток населения
Ленинградская, Брянская, Владимирская, Костромская, Тверская, Тульская, Нижегородская, Белгородская, Липецкая, Астраханская, Волгоградская, Самарская, Ростовская и Оренбургская области.
Неустойчивый приток населения
Новгородская, Псковская, Ивановская, Калужская, Московская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Кировская, Воронежская, Курская, Тамбовская, Пензенская, Саратовская, Курганская, Пермская, Кемеровская, Новосибирская, Калининградская области. Республики: Марий Эл, Мордовия, Чувашия, Татарстан, Адыгея, Дагестан, Башкортостан, Удмуртия, Хакасия. Краснодарский, Ставропольский, Алтайский края.
Неустойчивая динамика миграции населения
Омская, Томская, Тюменская, Иркутская области. Республики: Карелия, Карачаево-Черкессия, Северная Осетия, Алтай, Бурятия. Красноярский край. Москва и Санкт-Петербург.
Неустойчивый отток населения
Архангельская, Читинская и Амурская области. Приморский и Хабаровский края. Республики: Калмыкия, Кабардино-Балкария, Бурятия, Тува. Еврейская АО.
Увеличивающийся отток населения

Мурманская, Магаданская, Камчатская, Сахалинская области. Чукотский АО. Республики: Коми, Калмыкия и Саха (Якутия).

Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

Социальная напряженность. Социально-экономический, финансовый, политический, криминогенный, экологический аспекты региональной ситуации определяют уровень социальной напряженности в регионе - степень недовольства населения сложившейся ситуацией и предрасположенность к различным формам социального протеста.

Высокая социальная напряженность проявляется в забастовках, несанкционированных митингах и демонстрациях, пикетировании, голодовках, сборе подписей в пользу принятия федеральными или региональными органами власти какого-либо решения. Крайними проявлениями являются массовые беспорядки, столкновения с милицией и войсками, погромы и вооруженные выступления.

Однако ключевое значение имеют не сами массовые акции, но предрасположенность населения к таким действиям. В таких внутренне напряженных регионах достаточно незначительного толчка для резкого обострения ситуации. Тогда как в спокойных регионах даже крупный социальный конфликт, острая социальная проблема могут сказаться лишь на результатах очередных выборов.

Повышенная социальная напряженность в регионе - источник неопределенности в условиях предпринимательской деятельности. Поэтому она повышает риск предпринимательства, особенно связанный с крупными и долгосрочными инвестициями. Анализ напряженности во многих случаях может помочь оценить вероятность и негативные последствия обострения социально-политической обстановки в регионе.

Социальная напряженность в регионе определяется сочетанием внешних и внутренних факторов различной природы (социальных, экономических, политических, национальных, экологических и т.д.), проявляясь как в эпизодических акциях протеста, так и в подспудно зреющих конфликтах. Умение оценивать эти проявления и их причины - одна из предпосылок снижения неопределенности условий инвестиционной деятельности и повышения ее эффективности.

Внешние факторы социальной напряженности. К внешним факторам, оказывающим влияние на отдельные регионы и территории, относят факторы внешнеполитического и внешнеэкономического характера. Распад СССР привел к росту напряженности в регионах нового российского приграничья, т.к. именно сюда направился основной поток мигрантов из стран СНГ.

На рост социальной напряженности в новом приграничье повлияли и причины психологического характера. Например, раздражение населения введением таможенного и пограничного контроля, особенно в регионах с этнически однородным населением (российско-украинская граница в районе Донбасса и Харьковской области, российско-казахстанская граница и т.д.). Причины внешнеполитического характера могут порождать напряженную ситуацию и в отдельных частях конкретного региона. Ситуация на Северном Кавказе служит наглядным примером такой ситуации.

Внутренние факторы социальной напряженности. Среди внутренних факторов, влияющих на рост социальной напряженности в регионе, выделяются:

а) **социальные** - задолженность по выплате заработной платы, пенсий, стипендий, низкий уровень жизни, неблагоприятные условия труда, приток мигрантов, особенно вынужденных переселенцев и беженцев и т.д.;

б) **экономические** - проблемы, обусловленные:

- реструктуризацией производства, закрытием убыточных предприятий (крайне напряженная ситуация в шахтерских регионах - Кемеровской и Ростовской областях, Воркуте, Приморском крае);

- конверсией производства (пример - социальная напряженность в Удмуртии и во многих "закрытых" городах);
- высоким уровнем скрытой безработицы (Ивановская, Владимирская, Псковская области, Мордовия и пр.);
- резким повышением цен (особенно регулируемых местными властями квартплаты, энерготарифов, платы за газ, проезда в общественном транспорте, некоторых продуктов питания и пр.);
- отключениями электроэнергии (например, из-за задолженности энергетикам местных коммунальных служб), перебоями в теплоснабжении (особенно в зимний период);
- сбоями в доставке грузов на Север (особое недовольство наблюдается в регионах восточного сектора Арктического побережья);
- строительством новых объектов, особенно экологически опасных или нарушающих сложившуюся социальную среду (например, строительство гаражей в парковых зонах или на спортивных площадках);
- крахом финансовых пирамид (например, на "родине" известных компаний "Хопер-инвест" и "Русский дом Селенга" в Волгоградской области ⁷⁹) и т.д.;
- в) **экологические** - связанные с ликвидацией последствий стихийных бедствий и катастроф техногенного характера, захоронением ядерных отходов, высоким уровнем загрязнения, "радиофобией" и т.д.;
- г) **политические** - связанные с деятельностью партий, общественных организаций и некоторых политических лидеров, особенно радикального и экстремистского толка (Дагестан), конфликтами между различными ветвями и органами власти и управления (Приморский край);
- д) **этнические** - связанные с межнациональными отношениями (сегодня актуальны для Северного Кавказа, а в начале 90-х гг. наблюдались во всех регионах с многонациональным населением, особенно в республиках - участницах "парада суверенитетов");
- е) **административно-территориальные** - взаимоотношения краев и областей с входящими в их состав автономными округами; территориальные претензии субъектов Федерации друг к другу (например, проблема Пригородного района Северной Осетии, на который претендует Ингушетия, претензии Калмыкии на ряд районов Астраханской области); дискуссии о слиянии в один субъект Федерации Москвы и Московской области, Санкт-Петербурга и Ленинградской области;
- ж) **криминогенные** - высокий уровень уличной преступности, рост организованной преступности, реальная или мнимая коррумпированность правоохранительных органов или региональных властей, отдельные дерзкие и жестокие преступления, серийные убийства и т.д.

Социальная политика в Омской области. Решение социальных проблем является важнейшей функцией регионального управления. 8 апреля 1997 г. Главой Администрации (Губернатором) Омской области принято постановление № 147-п "О прогнозе социально-экономического развития Омской области на 1997-2000 гг. и среднесрочном плане действий Администрации на период до 2000 г."

Согласно этому постановлению, приоритетные направления социальной политики в регионе реализуются посредством целевых социальных программ и мер, взаимосвязанных с целевыми федеральными программами. Так, например, в сфере труда и трудовых отношений предусматривается:

⁷⁹ Вплоть до недавнего времени шли массовые митинги обманутых вкладчиков, которых здесь насчитывается, по различным оценкам, до 200 тыс. человек.

- разработать концепцию формирования рынка труда (критерии, роль и функции органов управления);
- обеспечить сбалансированность рабочей силы и рабочих мест, сформировать рациональную структуру занятости на территории области;
- усовершенствовать систему обучения, переподготовки и повышения квалификации кадров;
- реализовать экономические и правовые гарантии работникам предприятий различных форм собственности, в том числе по оплате, социальному страхованию и охране труда;
- обеспечить защиту трудовых прав граждан, развитие системы социального партнерства;
- не допускать массовой безработицы, не препятствуя высвобождению излишнего персонала предприятий;
- осуществлять политику, направленную на восстановление трудовой деятельности как основного источника доходов населения;
- стимулировать предприимчивость и деловую инициативу трудоспособных граждан.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Поясните сущность и приоритеты социальной политики в Российской Федерации на современном этапе.
2. Дайте сравнительную характеристику социальных процессов в Омской области и других регионах России.
3. Проанализируйте и охарактеризуйте социальную ситуацию в Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Игнатов В.Г., Бутов В.И. Регионоведение (методология, политика, экономика, право). - Ростов-на-Дону: ИЦ "Март", 1998.
2. Фильев В.И. Социальное страхование в России и зарубежных странах / Практическое пособие. - М.: ЗАО "Бизнес-школа "Интел-синтез", 1997.
3. Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора. - М.: Изд-во МГУ, ИНФРА-М, 1997.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Постановление Правительства РФ от 26.02.1997 г. № 222 "О Программе социальных реформ в Российской Федерации на период 1996-2000 годов". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Федеральный закон от 24.10.1997 г. № 134-ФЗ "О прожиточном минимуме в Российской Федерации". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Правительства РФ от 18.02.1998 г. № 214 "О порядке разработки методических рекомендаций по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
4. Закон Омской области от 23.01.1998 г. № 135-ОЗ "Об адресной государственной социальной помощи в Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 3. СОЦИАЛЬНАЯ ИНФРАСТРУКТУРА

Оценку состояния социальной инфраструктуры территории можно проводить с

разных точек зрения в зависимости от текущих задач, стоящих перед управлением. Это предопределяет перечень необходимой информации и детальность анализа социальной сферы.

Подходы к оценке сферы услуг

	Метод 1	Метод 2
Подходы к оценке	Как элемент инвестиционной привлекательности территории	Как объект предпринимательской деятельности
Виды оценки	Комплексная оценка уровня развития сферы услуг	Оценка конкретного вида обслуживания
Компоненты оценки	1) Полнота набора услуг 2) Обеспеченность услугами 3) Уровень развития платных услуг как индикатор рыночных преобразований	1) Отраслевые показатели обеспеченности услугой 2) Потребности в услуге 3) Факторы, формирующие потребности в услуге, в т.ч. доходы населения

Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

Метод 1. Социальная инфраструктура может оцениваться как элемент, влияющий на степень **инвестиционной привлекательности** территории. Подразумевается, что развитая сеть учреждений культуры, образования, здравоохранения, рекреации и спорта влияет на оценку территории, формируя более интеллектуальные и физически подготовленные кадры. Хорошая организация работы пассажирского транспорта увеличивает доступность территории и мобильность населения.

Многообразие услуг связи, высокий уровень телефонизации создают новые коммуникационные возможности, меняют образ жизни населения. Развитая социальная инфраструктура стимулирует инвестиции в любые отрасли хозяйственной деятельности региона.

При таком подходе основной задачей становится комплексная оценка уровня развития сферы услуг. Она включает две основные составляющие:

- **оценку полноты набора** услуг, более важную при определении предпринимательского климата в отдельном населенном пункте или административном районе;
- **оценку степени обеспеченности** населения услугами во всех отраслях социальной инфраструктуры территории.

Справка

Обеспеченность объектами социальной инфраструктуры населения Омской области:

Удельный вес семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий (1996 г.) - 17% (РФ - 14%)

Удельный вес учащихся во 2-ю смену (1995 г.) - 26,2% (РФ - 24,8%)

Число телефонных аппаратов на 100 семей (1995 г.):

город - 41 (РФ - 46);

село - 20 (РФ - 19).

Обеспеченность жилого фонда (1994 г., %) теплоснабжением:

город - 85 (РФ - 85);

село - 29 (РФ - 22).

водопроводом:

город - 75 (РФ - 84);

село - 26 (РФ - 33).

газоснабжением:

город - 90 (РФ - 68);

село - 94 (РФ - 72).

канализацией:

город - 75 (РФ - 81);

село - 18 (РФ - 22).

Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

Видов социального обслуживания довольно много, а оценка усложнена, так как нет

общих критериев их значимости. Если в регионе слабо представлены предприятия бытового обслуживания, то развитие детских дошкольных учреждений или общественного питания никак не могут это компенсировать. Отсюда следует, что полнота набора существующих видов обслуживания является одним из важных элементов комплексной оценки.

В качестве абсолютно необходимого минимума можно выделить услуги повседневного спроса, которыми регулярно пользуется большинство населения. К ним относится торговля, здравоохранение, образование, в меньшей степени - дошкольное воспитание и пассажирский транспорт.

Оценка уровня обеспеченности услугами проводится через сопоставление фактических показателей с нормативными. Сохранившиеся с советских времен нормативы СНиП (санитарные нормы и правила) указывают, какой должна быть обеспеченность торговой площадью, посадочными местами в клубах и предприятиях общепита, помывочными местами в банях, сколько требуется работников бытового обслуживания на тысячу жителей.

В действительности эти нормативы не отражают потребностей населения в различных видах услуг. К тому же для жителей Чукотки, Дагестана и Москвы такие потребности очень сильно различаются. Однако исследований такого рода практически нет, поэтому вместо оптимальных значений для разных регионов приходится ориентироваться на средний или на максимальный в РФ уровень охвата населения социальной инфраструктурой.

При этом подходе сопоставляются региональные показатели по каждому виду обслуживания с избранным эталоном и определяются высокообеспеченные территории. Таких регионов в России почти нет, чаще всего наблюдается контрастное сочетание отдельных видов обслуживания в пределах региона.

Важным индикатором рыночных преобразований служит развитие торговли, общественного питания и бытового обслуживания - основных отраслей платного обслуживания. В переходной экономике эти отрасли оказались наиболее привлекательными для мелкого и среднего бизнеса, поэтому по их деятельности можно судить о степени развития предпринимательства.

Показатели обслуживания населения отражают его платежеспособный спрос, что крайне важно для общей оценки предпринимательского климата. Слабое развитие торговли, общепита и особенно бытового обслуживания свидетельствует о сохранении традиций самообслуживания и продовольственного самообеспечения, характерных для отсталых территорий.

Эта черта заметно усилилась во время кризиса в российской провинции. Результаты обследования ряда депрессивных регионов показывают, что многие трудоспособные жители в условиях невыплаты зарплаты занялись личным подсобным хозяйством, потеряли желание переквалифицироваться и что-либо менять в своей жизни.

Метод 2. Сфера услуг может рассматриваться как объект предпринимательства, что требует более подробной оценки состояния каждой отрасли. Статистика позволяет сделать это лишь приблизительно, используя данные об обеспеченности населения тем или иным видом услуг (без учета их качества).

Но даже столь примитивная информация существует только на уровне субъектов РФ и крупных городов, а на уровне административных районов, городов областного и районного подчинения она отсутствует.

Оценить реальные потребности в услугах не представляется возможным, т.к. маркетинговый анализ в России находится на зачаточном уровне. Интуицию здесь можно дополнить анализом факторов, формирующих потребности в услугах, например:

- обеспеченность видом обслуживания в разных регионах или городах, отражающая достигнутый уровень обслуживания;
- среднедушевой уровень доходов и структура населения, отражающая платежеспособность потребителей услуг разной стоимости;
- демографическая структура населения, определяющая объемы рынка услуг - от ритуального обслуживания до организации концертов популярных исполнителей;
- национально-культурные особенности территорий, влияющие на востребованность отдельных услуг;
- социальная структура населения и уровень образования, отражающие число возможных посетителей театров, музеев, картинных галерей и других "элитарных" видов обслуживания населения;
- особенности расселения, позволяющие прогнозировать рынок услуг редкого пользования (концерты, цирк, специализированные магазины, ломбарды и т.д.);
- природно-климатические особенности территории, влияющие на доступность услуг, снабжение товарами, необходимыми материалами и оборудованием.

При оценке предпринимательского климата соотношение факторов будет меняться, но достигнутый уровень обслуживания (выраженный через показатели обеспеченности) и доходы населения, отражающие платежеспособный спрос на услуги будут учитываться всегда. Услуги отличаются высокой эластичностью спроса. При сокращении доходов населения спрос на них сокращается еще быстрее, и, наоборот - при росте доходов выше определенного уровня спрос населения все более высокими темпами переключается на услуги.

Эта тенденция хорошо заметна в России: обедневшее население заметно сократило потребление услуг (учреждений культуры, спорта, рекреации и т.д.) и переключилось на самообслуживание, отказавшись от химчисток, парикмахерских, общественного питания. Возросшие потребности высокодоходных групп населения буквально за несколько лет создали бум элитных услуг практически во всех видах обслуживания - от салонов красоты и спортивно-оздоровительных комплексов до престижных рекреационных, медицинских и торговых услуг.

Торговля. В среднем по России на конец 1995 г. уровень приватизации предприятий торговли составил 83%, но по отдельным регионам доля приватизированных предприятий изменяется от 12% в Кабардино-Балкарии до 100% в Санкт-Петербурге. Разница в уровне приватизации отражает отношение местных властей к предпринимательству.

Стандартные статистические показатели количества предприятий торговли, обеспеченности торговой площадью на 1000 жителей в связи с резким ростом числа мелких торговых точек уже не отражают реальной картины происходящего. Целесообразно сравнивать территории по величине товарооборота на душу населения и структуре товарооборота: доле в нем непродовольственных и продовольственных товаров (в т.ч. алкогольных напитков).

Общественное питание. Анализ статистики показывает сокращение предприятий общепита, ориентированных на население с невысокими доходами. Однако быстро растет сеть предприятий быстрого обслуживания, рассчитанных на покупателей со средними доходами, а также ресторанов, обслуживающих высокодоходные слои населения. Поэтому структура расслоения по доходам является важным показателем при анализе предприятий общественного питания. Как и в торговле, здесь следует обращать внимание на различия в уровне приватизации: в среднем по РФ он составляет 80%, изменяясь от 12-18% в ряде республик Северного Кавказа до 100% в Москве. Меньшую роль играет обеспеченность населения предприятиями общепита,

выраженная показателем числа посадочных мест на 1000 жителей.

Бытовое обслуживание. Многообразие видов услуг этой группы - от ритуальных до ремонта обуви и квартир, переработки сельскохозяйственного сырья, создает немало проблем при оценке. Существуют только два агрегированных показателя: численность работников бытового обслуживания и объем бытовых услуг в стоимостном выражении, который обычно дается в целом по отрасли, хотя разрабатывается по 14 видам обслуживания. В регионах с большой долей сельского населения статистические показатели всегда были невысоки.

Это связано с общей неразвитостью сельской сферы услуг, более низкими доходами сельчан и привычкой к самообслуживанию. В переходный период сфера услуг на селе стала убыточной и сейчас находится на грани исчезновения. Статистическим показателям не следует особенно доверять при оценке достигнутого уровня обслуживания. Бытовые услуги более других отраслей ориентированы на уклонение от налогообложения.

Уровень приватизации в отрасли составляет более 80%, изменяясь от 19-24% в северокавказских республиках до 95-100% в Нижегородской и Кемеровской областях. Показатели величины доходов и структуры населения также важны для оценки. По отдельным видам услуг их можно дополнить возрастной структурой населения и уровнем смертности (ритуальные услуги), обеспеченностью автомобилями на 1000 жителей (автосервис), уровнем развития подсобного хозяйства (переработка сельскохозяйственного сырья) и т.д.

Общее образование. Заметное количество частных школ, лицеев и гимназий появилось пока только в крупнейших городах. Даже в Москве они составляют около 7% всех учреждений общего образования, но учатся в них менее 1% детей.

Более важным фактором следует считать уровень образования занятого населения. Как правило, родители с высшим образованием в большей степени настроены дать хорошее образование детям. Но главным критерием все же остаются доходы населения.

Общеобразовательные школы г. Омска на начало года 1996-97 учебного года

	<i>Совет- ский</i>	<i>Цен- траль- ный</i>	<i>Октябрь- ский</i>	<i>Ленин- ский</i>	<i>Киров- ский</i>	<i>Всего</i>
<i>Всего (ед./мест)</i>	39/24635	39/24186	24/17673	30/19461	33/25176	165/111131
<i>В них учащихся (чел.)</i>	34636	40385	26569	29220	37653	168463
<i>Из них: негосударственные (ед./уч-ся)</i>	3/288	3/118	1/44	1/14	1/35	9/499
<i>Вспомогательные школы-интернаты (ед./мест)</i>	2/296	5/822	3/510	3/380	1/160	14/2168
<i>В них учащихся (чел.)</i>	271	773	473	416	191	2124
<i>Детские дома (ед./чел.)</i>	2/278	1/165	2/77	-	-	5/520

Администрацией Омской области определены следующие приоритеты в сфере образования:

- поддержание стабильности образовательных учреждений и адаптация системы образования к новым условиям;
- завершение формирования нормативно-правовой базы;
- рационализация сети учреждений дошкольного, общего и начального профессионального образования, развитие элитарных школ для одаренных детей и коррекционных школ для детей с отклонениями в развитии;
- социальная защита детей-сирот.

Устав (Основной закон) Омской области.

Статья 100. Доступность и финансовая поддержка образования.

1. Омская область способствует развитию системы дошкольного, общего, внешкольного, дополнительного, начального профессионального, среднего и высшего профессионального образования.

2. В Омской области законодательно определяется минимально гарантированный размер средств и нормативы отчислений на финансирование сферы образования, науки и культуры из областного бюджета.

3. Предприятиям, учреждениям, организациям сферы образования, науки и культуры, творческим работникам предоставляются льготы, определяемые федеральным и областным законом.

Дошкольное воспитание. Традиционная дотационность и ведомственность дошкольных учреждений стали причиной их угасания в переходный период, сеть дошкольных учреждений и число посещающих их детей значительно сократились. Наиболее жизнеспособной формой представляются мини-сады, организованные в квартирах и не отягощенные инфраструктурой. В крупных городах активно развивается индивидуальный уход за детьми на дому (услуги гувернанток).

Чтобы оценить ситуацию в этой сфере, необходимо в первую очередь учитывать доходы населения, а также долю детей дошкольного возраста, не посещающих детские учреждения. Стоит обратить внимание на численность занятых домашним хозяйством или безработных женщин трудоспособного возраста - обычно они сами воспитывают своих детей или внуков.

В Омской области проводится политика на целенаправленную поддержку детских дошкольных учреждений, однако значительную их часть все же пришлось перепрофилировать.

Детские дошкольные учреждения г. Омска в 1997 году

	<i>Совет- вет- ский</i>	<i>Цен- тральный</i>	<i>Октябрь- тябрь- ский</i>	<i>Ленин- ский</i>	<i>Киров- ский</i>	<i>Всего</i>
<i>Всего (ед./мест)</i>	61/9646	73/9069	52/6777	48/6950	44/7395	278/39837
<i>В них детей (чел.)</i>	9931	8298	6740	6067	7468	38504
<i>Из них муниципаль- ные (ед./мест)</i>	42/6546	51/6502	47/6455	21/4085	35/6155	196/29765
<i>В них детей (чел.)</i>	7198	6524	6455	3272	6597	29949

Медицинское обслуживание. Обеспеченность медицинским обслуживанием статистика определяет через численность медицинского персонала и больничных коек на 10 тысяч жителей, упуская качество лечения. Однако по этим показателям можно выявить территории, на которых не хватает медицинского персонала и больниц. Статистические данные позволяют определить уровень заболеваемости населения, в том числе по отдельным видам болезней.

Но пока эта информация имеет значение лишь для государственных органов здравоохранения, поскольку юридически узаконенной частной медицинской практики в России практически нет. Переход на страховое медицинское обслуживание в Омской области, как и в других регионах, затягивается, недостаточно разработана юридическая база, не отрегулирована система финансирования. Поэтому заниматься обслуживанием в рамках только страховой медицины пока еще сложно.

Медицинские учреждения в г. Омске (с областными, ОЖД, ИРПа) в 1997 году

	Совет- вет- ский	Цен- тральный	Октябрь- ский	Ленин- ский	Киров- ский	Всего
Больницы (ед./коек), в них:	7/2117	27/9330	8/1800	6/2080	5/2098	53/17425
- дома ребенка	2/210	1/100	-	-	?	?
- санатории	-	-	-	2/195	?	?
- поликлиники (ед./пос./см.)	17/6057	42/13057	11/3674	16/5662	8/4871	94/33321
В том числе учреждения городского департамента здравоохранения (ед./коек)						
Больницы (ед./коек), в них:	7/2117	15/2820	8/1800	3/620	4/2038	37/9395
- дома ребенка	2/210	1/100	-	-	-	4/310
- санатории	-	-	-	2/195	1/75	3/270
- поликлиники (ед./пос./см.)	17/6057	26/7662	11/3674	11/2992	7/4721	72/25106

Система платного лечения, появившаяся во многих больницах, поликлиниках и диагностических центрах, остается половинчатой формой, с помощью которой учреждения здравоохранения пытаются решить свои финансовые проблемы. Поэтому наиболее распространенными видами предпринимательской деятельности в здравоохранении остаются стоматологические и косметические услуги.

В последние годы к ним добавились услуги наркологов. Потребности в рыночно ориентированных видах медицинского обслуживания целиком определяются сегодня уровнем доходов населения.

Обслуживание культурных потребностей населения претерпело наиболее серьезные изменения. Это видно по данным статистики, хотя она отражает только число учреждений культуры, количество посадочных мест в зрительных залах и книг в библиотеках.

Учреждения культуры (ед./мест) в г. Омске в 1997 году

Административ- ные округа	Театры	Дома культуры и клубы	Кино- театры	Киноконцертный зал	Цирк
Советский	1/550	6/3550	1/540	-	-
Центральный	4/2888	6/4202	5/2183	1/1200	-
Октябрьский	1/200	8/5012	1/635	-	1/2000
Ленинский	-	5/2868	3/980	-	-
Кировский	-	5/2040	2/1222	-	-
Всего по Омску	6/3638	35/17672	12/5560	1/1200	1/2000

Из-за недостатка финансирования резко сократилась сеть клубов, домов культуры и библиотек, особенно в сельской местности. Крупные дворцы культуры ограничили число предоставляемых услуг, превратившись в концертные площадки и выставочные центры. Значительно сократилась посещаемость кинотеатров, кинопрокат перестал приносить доходы. Деятельность музеев, театров и картинных галерей убыточна, она опирается на государственное финансирование и спонсорскую поддержку.

Единственным прибыльным видом стал музыкальный шоу-бизнес, ориентированный на молодежную аудиторию. Этот вид деятельности имеет отлаженную систему маркетинга, в нем поделены сферы влияния крупных производителей услуг. В остальных видах обслуживания культурных потребностей успешная предпринимательская деятельность в ближайшие годы маловероятна.

Мировой опыт показывает, что с ростом доходов населения могут стать перспективными комплексы типа "Дисней-лэнда", ориентированные на семейный отдых. Примером движения в этом направлении можно считать КДЦ "Волшебный остров", созданный на базе кинотеатра "Родина". В целом досуговая политика городского самоуправления сегодня осуществляется через реорганизацию ставших убыточными кинотеатров в культурно-досуговые центры (КДЦ) с полным набором предоставля-

емых услуг.

Еще одним способом повышения доходности учреждений культуры становится их размещение под одной крышей с крупными магазинами. Построенные по этому принципу "шопинг-центры" получают дополнительный приток посетителей в небольшие картинные галереи, музеи, концертные залы. В Омске такая тактика привлечения посетителей практикуется в Омском торговом центре, где проводятся конференции, презентации и отдельные мероприятия МВЦ "ИнтерСиб", действует художественная галерея.

Администрацией Омской области определены следующие приоритеты в сфере культуры и искусства:

- выделение объектов особой культурной значимости и их использование в качестве фактора социальной стабилизации общества;
- обеспечение сохранности музейных и библиотечных фондов, централизованное комплектование сельских библиотек;
- сохранение материально-технической базы учреждений культуры городов и районов Омской области и т.д.

Рекреационное обслуживание наиболее чутко реагирует на уровень доходов населения. Примером тому служат пустующие санатории и дома отдыха, сокращение числа путевок, оплачиваемых из профсоюзных фондов социального страхования.

В то время как среднестатистический россиянин проводит отпуск на даче или в деревне, высокодоходные категории населения формируют спрос на дорогостоящие рекреационные услуги - отдых за рубежом или в отечественных санаториях высокого уровня обслуживания. Для оценки состояния дел в этой отрасли самый важный критерий - величина и структура доходов населения, особенно количество потребителей с высокими и относительно высокими доходами.

Услуги связи остаются монополией государства, поэтому тенденции в этой сфере обслуживания мало чем различаются в разрезе территорий. Объемы почтовой корреспонденции за последние 10 лет значительно снизились, особенно пострадали посылочные пересылки. Резко снизилось качество оказываемых услуг за счет хищений из почтовых отправлений.

Очень большие изменения произошли в структуре оказываемых Министерством связи услуг населению. Так, снижение подписки на периодические издания в некоторой степени было компенсировано розничной торговлей периодикой в почтовых отделениях. Однако центральные издания пострадали непоправимо. Значительную часть доходов почтовое ведомство получает сегодня от доставки пенсий и приема коммунальных платежей.

Что касается других отраслей связи, то в Омской области все вопросы, связанные с предоставлением услуг проводной связи, замыкаются на АО "Электросвязь", которая охватывает все сельские районы и территорию Омска. Наиболее быстро растущий бизнес в этой сфере - организация сотовой связи (в Омске уже три альтернативных системы - "Би-лайн", "Сибирская сотовая связь" и "GSM"), но клиентская база этого вида услуг ограничена из-за их высокой стоимости. Дороговизна услуг мешает также широкому распространению экспресс-почты.

Пассажирский транспорт сегодня находится в государственном или ведомственном управлении, практически везде он дотационен. Единственный ранее прибыльный вид, услуги такси, оказался неконкурентоспособными по сравнению с не платящим налогов частным извозом. С переходом к более цивилизованному бизнесу услуги такси, безусловно, возродятся, но пока ситуация в больших городах России противоположна городам Запада, где такси широко распространены.

Пока же “серый рынок” услуг извоза возрастает в связи с быстрым ростом обеспеченности личными автомобилями. Например, в Омской области в 1995 году на 1000 жителей приходилось более 82 автомобилей (в среднем по России - 93), а в 1990 году их было только 58 (в среднем по России - 59).

Регулирование цен на коммунальные услуги. До принятия закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (12 августа 1995 г.) тарифов на коммунальные услуги устанавливала администрация Омской области (региональная энергетическая комиссия и областной экономический комитет). Теперь в обязанности органов местного самоуправления вменены “...организация, содержание и развитие муниципальных, энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации”.

Это привело к переходу полномочий по установлению коммунальных тарифов (пока только на водоснабжение и канализацию) к финансово-экономическому управлению городского департамента финансов. Центры жилищных субсидий образованы и действуют при окружных администрациях.

Согласно методике расчета экономически обоснованных ставок и тарифов на услуги жилищно-коммунального хозяйства, утвержденной Комитетом РФ по муниципальному хозяйству, стоимость предоставления коммунальной услуги, в процентах от которой рассчитывается ставка оплаты населением, включает в себя себестоимость, рентабельность, НДС и спецналог. Уровень рентабельности устанавливается договором между администрацией города и муниципальным предприятием “Водоканал”.

Технология установления тарифа на воду и канализацию выглядит следующим образом: из расчета себестоимости услуги и нормы рентабельности (обычно не более 25%) устанавливается средний тариф за 1 м³. После утверждения ставок оплаты воды и канализации для населения, которые меньше среднего тарифа, тариф для предприятий пропорционально увеличивается так, чтобы общая сумма поступлений в “Водоканал” покрывала себестоимость и запланированную рентабельность. В результате предприятия платят за воду и канализацию в 4-5 раз больше, чем население.

Среди всех муниципальных предприятий “Водоканал” наиболее благополучен. Особенно это касается канализации, прибыль от которой покрывает убытки водопровода. Причина прибыльности канализации в том, что большую часть очистных сооружений используют промышленные предприятия, оплачивающие сброс по специальному тарифу.

Таким образом, значительная часть нагрузки на содержание и развитие коммунального хозяйства приходится на городской бюджет и промышленные предприятия, что сдерживает развитие коммунальной инфраструктуры из-за недостатка бюджетного финансирования и развитие экономики из-за чрезмерно высокой платы за пользование коммунальной инфраструктурой.

Государственное регулирование социальной сферы в Омской области включает в себя:

- переориентацию финансовых ресурсов на адресную поддержку населения с учетом материального положения и заявительного принципа;
- регулирование цен на продукты детского питания, лекарственные средства и продукцию регионального фонда (хлеб из муки “Подольской” 1 и 2 сорта, мясо говядины, свинины, молоко, сметану и продукцию, реализуемую в учебных заведениях);
- регулирование тарифов на услуги связи, пассажирские внутриобластные перевозки, газ и топливо, услуги социальных учреждений;
- реализация федеральных Законов “О ветеранах”, “О социальной защите инвалидов

- в РФ", "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста" и др.
- организация занятости, оздоровления и отдыха несовершеннолетних в летний период;
- предоставление льготных и бесплатных физкультурно-оздоровительных услуг социально незащищенным слоям населения;
- рационализация учреждений физической культуры и спорта и закрепление рекреационных земель для физкультурно-оздоровительной деятельности, туризма и др.

Состояние рынка платных услуг населению. Как уже говорилось выше социальная инфраструктура во многом зависит сегодня от степени урбанизации территорий и сосредотачивается в основном в городских агломерациях. Наиболее полная картина статистических показателей социальной инфраструктуры доступна для г. Омска.

Структура платных услуг, оказанных населению города за 1 полугодие 1998 года, характеризуется следующими данными:

Виды услуг населению	Общий объем, млн. руб.	Удельный вес в общем объеме услуг, %	
		1 полугод. 1998 г.	1 полугод. 1997 г.
Бытовые	360,8	21,1	20,4
Пассажирского транспорта	328,0	19,2	22,1
Связи	126,4	7,4	6,6
Жилищно-коммунальные	317,7	18,6	17,3
Системы образования	85,4	5,0	3,3
Учреждений культуры	15,3	0,9	0,8
Медицинские	97,3	5,7	5,4
Рекреационного характера	44,4	2,6	2,4
Правового характера	206,7	12,1	16,1
Прочие услуги	126,4	7,4	5,6
Общий объем платных услуг	1708,4	100,0	100,0

Источник: Социально-экономическое положение г. Омска за январь-июнь 1998 года. - Омск: Облкомстат, 1998. - с.32.

Так, в 1 полугодии 1998 года объем платных услуг, оказанных населению через все каналы реализации, сохранился на уровне 1 полугодия 1997 года и составил 1708,4 млн. руб. Ситуация характеризовалась оживлением в сфере платного образования, медицины, бытового обслуживания населения, главным образом за счет частного предпринимательства.

Здесь преобладали виды обслуживания, которые носят обязательный характер: пассажирский транспорт, бытовые и жилищно-коммунальные. Доля услуг, связанных с проведением досуга (учреждения культуры и спорта) незначительна.

В 1 полугодии 1998 года жителям города было оказано услуг бытового характера на 360,8 млн. руб. В общем объеме платных услуг на их долю приходится 21,1%. Большую роль в оказании платных услуг населению играли предприниматели (в общем объеме - 42%, бытовых услуг - 66%). По ремонту радиоэлектронной аппаратуры, бытовых машин и приборов, ремонту и индивидуальному пошиву одежды, ремонту и строительству жилья доля их труда варьировала от 73 до 97%.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Охарактеризуйте место социальной инфраструктуры в экономическом развитии региона.
2. Приведите свой пример социальной инфраструктуры в Омской области.
3. Прокомментируйте этот пример с использованием первого и второго методов оценки состояния социальной сферы.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М.: ЗЕРЦАЛО, 1997.
2. Курс экономики: учебник / Под ред. Б.А.Райзберга. - М.: ИНФРА-М, 1997.
3. Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора. - М.: Изд-во МГУ, ИНФРА-М, 1997.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Федеральный закон от 10.12.1995 г. № 195-ФЗ "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Общероссийский классификатор информации по социальной защите населения ОК 003-93 (ОКИСЗН) (утв. постановлением Госстандарта России от 28.06.1993 г. № 164). // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 30.05.1996 г. № 290-п "Об областной межведомственной комиссии по вопросам социального обслуживания населения". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 4. ЖИЛИЩНАЯ ПОЛИТИКА

Под жилищной политикой понимается комплекс мер, направленных на регулирование хозяйственных отношений, связанных с вводом, распределением и эксплуатацией жилищного фонда субъектов Российской Федерации.

Конституция (Основной закон) Российской Федерации

Статья 40

1. Каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища.
2. Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище.
3. Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

Экономический интерес к жилищной сфере обусловлен разными причинами:

- жилье рассматривается как объект вложения средств с целью последующей перепродажи и получения прибыли (речь идет только о существующем жилом фонде, строительство жилья относится к инвестиционному комплексу);
- предпринимательство не связано с жилищной сферой, но при найме работников могут возникнуть дополнительные затраты, связанные с необходимостью решать проблему обеспечения жильем;
- предпринимательская деятельность сосредоточена в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Обеспеченность жильем рассчитывается ежегодно как по общей, так и по жилой площади (только жилые комнаты), приходящейся на одного человека. В среднем по РФ душевая обеспеченность общей площадью жилья составляет 17 м², жилой - на треть меньше. Показатели обеспеченности жильем заметно отличаются по регионам: от 12-13 м² на человека в районах Крайнего Севера, Дальнего Востока и на Северном Кавказе до 19 м² в Центральной России.

Данные обеспеченности жильем позволяют приблизительно оценить остроту жилищной проблемы в регионе. Для этого достаточно сопоставить данные со среднероссийскими или с показателями соседних территорий. Более точная оценка содержится в данных переписи 1989 г., где показано, какая часть населения имеет менее 3 м²

на душу, а какая - 6, 9, 12 м² и т.д. Точность этих данных достаточно высока, так как за прошедшие годы немногие граждане улучшили жилищные условия из-за спада в строительстве жилья.

При анализе чаще используют данные городских поселений, т.к. одиноко проживающие в сельских домах пенсионеры имеют высокую обеспеченность жильем и это искажает картину в целом по региону. Кроме того, можно воспользоваться показателем удельного веса семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий (в разных регионах критерии обеспеченности различны).

Качественные показатели жилого фонда можно оценить на основе двух источников информации. Наименее достоверный - текущая статистика, где ежегодно указывается доля ветхого и аварийного жилья. Эта информация конъюнктурна и постоянно занижается. Более точные данные содержит перепись населения 1989 г., где указана площадь жилого фонда (и доля проживающих) в домах разных лет постройки. Кроме того, таблицы переписи содержат данные о капитальности жилого фонда (строительном материале), что позволяет косвенно оценить степень износа жилья.

Принадлежность жилого фонда за прошедшие годы значительно изменилась. Количество проживающих в общежитиях, составлявшая в конце 80-х более 3% населения (а в северных регионах - до 10%), заметно снизилось из-за ликвидации общежитий. Зато резко увеличилась доля снимающих жилье, особенно в крупных городах и районах притока беженцев.

В большинстве случаев регистрация снимающих жилье не ведется, поэтому оценить величину этих наиболее нуждающихся групп населения, практически невозможно. Доля живущих в собственных домах изменилась незначительно и информацией переписи вполне можно пользоваться для оценки частного сектора.

Наиболее крупная категория - государственный и ведомственный жилые фонды (представленные многоэтажной застройкой) также преобразована: в целом по РФ перешло в собственность населения уже более трети жилья. Данные о доле приватизированного жилого фонда по регионам заметно отличаются: более половины жилфонда приватизировано на Северном Кавказе, на юге Западной Сибири и только 16-25% - в Татарии, Башкирии и Якутии.

Эти данные регулярно учитываются статистикой, они крайне важны для совокупной оценки рынка жилья. Как правило, чем выше уровень приватизации жилого фонда, тем активнее развиваются рыночные отношения в жилищной сфере.

Обеспеченность коммунальными удобствами является важнейшей характеристикой комфортабельности жилья. Газификация, наличие центрального отопления, водоснабжения, ванн присутствуют пока далеко не во всех жилых домах. Не говоря о сельской местности, даже в средних и малых городах значительная доля жилого фонда лишена этих удобств, что резко снижает его рыночную цену. Для оценки благоустройства можно пользоваться данными, характеризующими долю жилого фонда, обеспеченного каждым из видов удобств.

Сегодня водо-, газо-, энергоснабжением жилья ведают государственные или ведомственные (формально акционированные) организации. Однако уже в ближайшие годы начнет формироваться рынок услуг и в этой сфере. Состояние инженерных сетей (время постройки, степень износа) и количество потребителей услуг, выраженное через площадь и долю жилья, обеспеченного тем или иным видом благоустройства, войдут в число важнейших параметров коммунального обслуживания.

Процесс перехода на **новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг** происходит в различных регионах Российской Федерации с разной интенсивностью. В некоторых регионах этот переход (как и жилищная политика вообще) осуществляется

вполне осознанно, и наоборот, есть регионы, где местная администрация едва поспевает за процессами.

В большинстве регионов в 1994 г. (начало реформы) было принято решение установить ставки и тарифы для населения на основе нормы затрат по содержанию жилья и предоставлению коммунальных услуг в размере 15-20%. Уже в течение 1 квартала 1995 г. в большинстве крупных городов стоимость оплаты жилищно-коммунальных услуг в стандартной квартире увеличилась в среднем в три раза и составила от 25 до 50 тыс. рублей (в городах Севера - до 100 тыс. руб.). Тарифы оплаты устанавливались из расчета покрытия расходов от 20% до 40%.

При среднем для городов России уровне жилищно-коммунальных расходов в стандартной квартире муниципального фонда (54 м² при проживании 3 человек), равном 105,4 тыс. рублей, выделяется несколько групп городов (областей) по типам политики перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг. Несмотря на то, что в начале 1996 гг. в ряде регионов (Север, Северо-Запад, Центрально-Черноземный, Поволжье, Урал и Сибирь) наблюдалось сближение внутрирегиональных уровней оплаты жилья и коммунальных услуг, сохранялся 2,5-3,5-кратный разрыв между оплатой услуг в городах, проводящих различную политику в области реформы ЖКХ.

В настоящее время большинство региональных и муниципальных властей утверждает, что население оплачивает примерно 40% расходов на жилищно-коммунальные услуги (анализ нормативных актов выявил 3 исключения: в Нижнем Новгороде и Воронеже - 30%, в Самаре - 60%). Такой уровень предусматривался к 1996 г. постановлением Правительства № 935. Впоследствии жесткий график перехода на новую оплату жилья и коммунальных услуг был отменен, но влияние постановления № 935 продолжает прослеживаться.

При этом реальной картиной происходящих процессов ни один федеральный орган не владеет. Достаточно сказать, что основная форма статистической отчетности (22-ЖКХ "Сведения о работе предприятий жилищно-коммунального хозяйства") поступает не более чем по 60 субъектам Федерации. К тому же ее данные весьма ненадежны, поскольку на региональном уровне происходит усреднение показателей отдельных территорий.

Еще более острой проблемой является неопределенность оценок нормативных затрат на предоставление жилищно-коммунальных услуг. Несмотря на утвержденную на федеральном уровне "Методику расчета экономически обоснованных тарифов на содержание жилья и предоставление коммунальных услуг", на местах расчеты ведутся по-своему. Колебания нормативных затрат между близлежащими регионами настолько велики, что их можно объяснить только различиями в методике.

К примеру, согласно исследованиям Института экономики города, в начале 1996 г. нормативная себестоимость содержания 1 м² стандартной квартиры во Владимире составляла 7,5 тыс. руб., в Рязани - 4,7 тыс. руб.; в Ростове-на-Дону - 6,9 тыс. руб., в Волгограде - 2,9 тыс. руб. Поэтому во Владимире и Ростове-на-Дону население покрывает 23-25% нормативных затрат, а в Рязани и Волгограде - 35-40%.

Еще более значительны различия в "экономически обоснованных" тарифах на отдельные виды услуг. Так, стоимость 1 Гкал тепла колеблется от 23 тыс. руб. в Орле до 85 тыс. руб. в Туле и от 112 тыс. руб. в Тюмени до 525 тыс. руб. в Томске; кубометр канализационных стоков оценен в 1 574 рубля в Белгороде и в 229 рублей - в Воронеже; удельные тарифы на водоснабжение меняются от 113 рублей в Иваново до 303 рублей во Владимире, и т.д.

В целом можно выделить следующие группы ценовой политики на рынке жи-

лищных услуг в субъектах РФ:

1. "Сознательные консерваторы" (Брянская, Смоленская, Тульская, Орловская, Саратовская, Ульяновская области, Мордовия). Ситуация в ЖКХ ухудшается, однако для реформирования отрасли ни по одному направлению существенных шагов не предпринимается. По-видимому, эта ситуация связана с общей консервативной направленностью социально-экономической политики.

2. "Хитрые консерваторы" (Санкт-Петербург, Белгородская, Ярославская области, Башкирия, Татарстан, Красноярский край). Основные регионы-доноры на освоенных территориях. Активно и целенаправленно реализуют некоторые направления жилищной реформы при сохранении общего консервативного фона. Либо готовятся к продвижению вперед, либо ограничиваются отдельными элементами реформы.

3. "Филантропы" (Пермская, Иркутская, Кемеровская, Тюменская области, республики Коми, Саха (Якутия). Относительно богатые регионы, основные доноры в зоне Севера, Сибири и Дальнего Востока. В отличие от сознательных консерваторов могут позволить себе сохранять старую систему функционирования отрасли без особых последствий в обозримом будущем.

4. "Неподготовленные реформаторы" (Ивановская, Курганская, Астраханская, Амурская области, Краснодарский край, Кабардино-Балкария, Северная Осетия, Карачаево-Черкессия, Марий Эл, Тува). Дотационные территории с сильным влиянием коммунальных предприятий-монополистов на ход жилищной реформы. Как правило, высокие издержки на предоставление жилищно-коммунальных услуг. В попытках снизить зависимость ЖКХ от бюджетных дотаций приняли высокие темпы увеличения доли населения в покрытии издержек.

5. "Умеренные реформаторы" (Тверская, Костромская, Калужская, Вологодская, Волгоградская, Самарская, Омская, Свердловская, Челябинская области, Удмуртия). Крупные центры урбанизации на территории Европейской части или Урала. Занимают среднее положение по большинству показателей. Жилищная реформа разворачивается достаточно осторожно, однако осознанно, целенаправленно и комплексно.

6. "Подготовленные реформаторы" (Московская, Ленинградская области, Ставропольский край). Сложная бюджетная ситуация не позволяет идти по "филантропическому" пути. Однако устойчивость социально-экономической структуры способствует относительно сбалансированному реформированию ЖКХ.

Типы жилищно-коммунальной политики и размер оплаты жилья и коммунальных услуг в стандартной квартире (по состоянию на июль 1996 г.)

	Политика сдерживания роста оплаты жилищно-коммунальных услуг	Политика ускоренного роста оплаты жилищно-коммунальных услуг
Районы с относительно низкими затратами на содержание жилищного фонда (Северный Кавказ, Центрально-Черноземный район, Поволжье)	35-55 тыс. руб.: Курская, Ульяновская, Саратовская области, Дагестан.	100-125 тыс. руб.: Астраханская, Ростовская области, Краснодарский и Ставропольский края, Карачаево-Черкессия.
Средняя полоса России (Северо-Западный, Центральный и Волго-Вятский районы)	35-65 тыс. руб.: Брянская, Тульская, Смоленская, Орловская области, Мордовия и Чувашия.	110-150 тыс. руб.: Москва, Ленинградская, Ивановская, Московская, Новгородская и Калининградская области.
Районы с относительно высокими затратами на содержание жилищного фонда (Северный, Уральский, Восточно- и Западно-Сибирский, Дальневосточный районы).	65-100 тыс. руб.: Иркутская и Омская области, Хакасия и Чукотка.	165-270 тыс. руб.: Мурманская, Амурская, Сахалинская и Камчатская области, Хабаровский и Приморский края, Еврейская АО, Якутия.

Источник: Регионы России // CD-ROM. - М.: Гарант-парк, 1998.

В условиях, когда платежеспособный спрос большинства населения падает, следует ожидать падения уровня собираемости платежей за услуги, оказываемые предприятиями жилищно-коммунального хозяйства и транспорта. Поэтому дальнейшее повышение платы за содержание жилья и тарифов на коммунальные услуги скорее всего не приведет к увеличению собираемости платежей, но может вызвать рост социальной напряженности в обществе.

В связи с чем при проведении аудиторских проверок городского хозяйства, предусмотренных постановлением Главы городского самоуправления от 1 июня 1998 г. № 198-п "О первоочередных мерах по реформированию жилищно-коммунального хозяйства г. Омска в 1998 году". Особое внимание обращается на анализ системы внутреннего учета и ценообразования с целью исключения необоснованного завышения тарифов.

Состояние жилой зоны г. Омска. Вся жилая площадь домов, расположенных в Омске по состоянию на декабрь 1997 года — 21408033 м². Доля частных домов — 11,9%, муниципального жилого фонда — 48,7%, ведомственного жилого фонда, по состоянию на декабрь 1997 года — 39,4%. Следует отметить, что из 53052 домов, составляющих жилой фонд Омска, только 6302 являются многоквартирными, что ярко свидетельствует о специфике застройки жилой части Омска.

Ее большую часть составляет так называемый частный сектор (44512 домов). Кроме того, возраст основной части жилого фонда — более 20 лет (90,6% домов). С одной стороны, это свидетельствует о необходимости проведения реконструкции и требует наличия масштабного маневренного жилого фонда. С другой стороны, большинство старых домов располагается в частном секторе. По данным статистики 13% жилой площади в городе не оборудовано водопроводом и канализацией, что примерно соответствует доле частных домов.

В то же время вся жилая часть Омска занимает 104,6 км², из которых 33 км² приходится на малоэтажную застройку (только под приусадебными участками - 22,9 км²). Таким образом, более 30% жилой зоны Омска занимает неблагоустроенную часть города. Учитывая, что географически многие территории частного сектора приходятся на центральные районы города, так как в последние десятилетия велось интенсивное освоение левобережной части и окраин города (Московка, Амурский, Чкаловский, Заозерный), нерациональность градостроительной политики не вызывает сомнений.

Результатом ошибок в застройке города является растянутость коммуникаций и удорожание их эксплуатации. Перегруженность центральных транспортных магистралей (ул. Ленина, пр. Маркса) является общепризнанной. Косвенным подтверждением этого является размер общей площади основных автомагистралей и городских улиц — 28,6 км². В настоящее время площадь застроенных массивов составляет 2,6 км² и речь о сносе частных домов в настоящее время не идет - в Омске достаточно свободных земель под застройку.

Это направление является продолжением прежней градостроительной политики: в городе велось интенсивное освоение новых площадей, а старый жилой фонд практически не сносился и не реконструировался. Однако если в 60-х годах такая политика приводила к снижению удельного веса ветхих домов в общем объеме жилого фонда, то в 90-е годы их число стало стремительно увеличиваться.

Обеспеченность жилой площадью населения г.Омска

Годы	Жилой фонд, тыс. м ²	Численность населения г. Омска, тыс. чел.	Жилье, м ² на одного жителя
1960	4771	-	-
1970	8860	821,2	10,8

1980	13353	-	-
1981	13673	1043,5	13,1
1982	13863	1060,6	13,1
1983	14231	1079,5	13,2
1984	14764	1093,6	13,5
1985	15545	1107,7	14,0
1988	16665	-	-
1989	17230	1148,5	15,0
1990	17488	1158,8	15,1
1991	17804	1166,8	15,3
1992	18546	1168,6	15,9
1993	18855	1166,6	16,2
1994	19467	1161,2	16,8
1995	19872	1162,7	17,1
1996	20189	1160,2	17,4
1997	21408	1157,7	18,5
1998	21729	1174,5	18,5

Это объясняется естественными причинами: высокие темпы жилищного строительства в шестидесятые годы позволяли вводить более трехсот тысяч м² жилья ежегодно; темп прироста нового жилья опережал темп старения имеющегося жилого фонда. Соответственно, на протяжении 50-х годов удельный вес ветхого жилья в общем жилом фонде снижался, в 60-е — стабилизировался, в 70-е — начал постепенно расти. Определенный перелом произошел в 90-е годы, когда объем жилого фонда, переходящего в ветхое состояние, сравнялся с объемами нового строительства. Наконец, после 2000 г. в Омске в разряд ветхого перейдет сразу 1,5 млн. м² жилья, что может окончательно закрепить неблагоприятные тенденции в развитии города.

Ввод в действие жилых домов за счет всех источников финансирования в 1 полугодии 1998 г.

Субъект Федерации	Население, тыс. чел.	Ввод в действие жилых домов за счет всех источников финансирования		Рейтинг по абсолютным значениям	Рейтинг на душу населения
		абсолютный среднемесячно, тыс. м ²	на 1000 жителей среднемесячно, м ²		
Алтайский край	2672,0	16,1	6,0	3	4
Кемеровская область	3022,8	21,8	7,2	2	3
Новосибирская область	2749,3	6,1	2,2	6	7
Омская область	2178,5	9,5	4,4	4	6
Томская область	1073,2	9,0	8,4	5	2
Тюменская область	3211,1	39,5	12,3	1	1
Республика Алтай	202,5	1,1	5,5	7	5

Источник: Социально-экономический мониторинг регионов Западной Сибири за период январь-июнь 1998 года. - Омск: Облкомстат, 1998. - с.7.

Даже если абстрагироваться от экономической стороны процесса, для того, чтобы переломить тенденцию разрастания трущоб необходимо обеспечить реконструкцию и снос не менее 500 тыс. м² в год, при одновременном вводе нового комфортабельного жилья на уровне 400-500 тыс. м² в год. В "лучшие годы" в Омске вводилось до 770 тыс. м² жилья (1985 г.); тем не менее нельзя не учитывать депрессивное состояние местных строительных организаций.

Ситуация характеризуется большой инерционностью: уже в настоящее время наступило определенное равновесие между новым жильем повышенной комфортности, обычным благоустроенным жильем в многоквартирных домах, зданиями, требующими капитального ремонта и смены внутридомовых коммуникаций, а также ветхим и аварийным жилым фондом. Специфика положения заключается в том, что рынок жилья пополняется прежде всего квартирами в старых зданиях.

Стоимость строительства жилья повышенной комфортности значительно дороже, чем средний уровень цен на рынке старого жилья. С ним сопоставима стоимость строительства обычного благоустроенного жилья (свыше \$300 за 1 м² — стоимость строительства нового жилья; примерно таков же уровень цен на “старое” жилье)⁸⁰. Учитывая отсрочку с начала строительства, а также инфляционный риск, при равной стоимости потребитель чаще предпочитает готовое жилье.

Однако эксплуатационные расходы ветхих домов с ранними сроками ввода и общежитий значительно выше, чем новых зданий за счет более высоких расходов на текущий ремонт. И даже в случае успешного завершения жилищно-коммунальной реформы ситуация не изменится и средств для расселения трущоб у городской администрации не появится. Наоборот, содержание ветшающего жилого фонда будет отвлекать все больше средств у города из-за скопления малоимущих жителей в старых домах.

Разумеется рост потребности в жилье, обусловленный демографической ситуацией, в ближайшие годы будет покрываться объемами нового жилищного строительства (примерно до 300 тыс. м² в год), хотя рост уровня цен в строительстве жилья привел к очередному снижению объемов ввода в 1997 году до уровня 189 тыс. м². Таким образом, в ближайшие годы ввод нового жилья будет примерно соответствовать выводу ветхого жилья.

Цены на рынке жилья. Стоимостные показатели в жилищной сфере начали работать лишь недавно. Ранее оценка стоимости жилья велась местными бюро технической инвентаризации (далее - БТИ) и не отражала реальной ситуации, т.к. сильно занижалась. Основным способом оценки была статистика квартирных обменов. В последние годы в крупнейших городах страны стала доступной информация о рыночной стоимости жилой площади и ее динамике, основанная на данных риэлторских фирм.

Но в большинстве городов и регионов полноценный рынок еще не сформирован, о чем можно судить по небольшим объемам продаж и покупки жилья. Поэтому стоимостными данные не всегда надежны и могут резко колебаться из-за немногочисленности проводимых на рынке операций.

Кроме того, по среднедушевым доходам можно приблизительно оценить уровень жизни и покупательную способность населения того или иного региона, возможности оплаты растущих коммунальных тарифов. Однако для операций на рынке жилья более интересна информация о структуре доходов, особенно доле населения с высокими доходами.

Помимо объективных показателей, немалую роль в жилищной сфере играют и субъективные предпочтения населения. Особенно важно учитывать этот фактор при работе на рынке жилья - при определении привлекательности городского района и круга возможных покупателей.

Большинство риэлторов привыкли опираться на собственные представления, поскольку аналитическая информация о предпочтениях населения зачастую отсутствует. Однако в столичных городах уже более десяти лет градостроительные институты (Генплана Москвы, Институт проблем города) проводят социологические опросы, позволяющие оценить жилищные предпочтения населения, как по типу застройки, так и по конкретным районам.

По данным выборочного обследования цен на рынке жилья во втором квартале 1998 г., проведенном Департаментом постоянных советников Администрации г. Ом-

⁸⁰ Следует отметить что рынок жилья сильно дифференцирован в результате объективных (комфортность, местоположение) и субъективных (стратегия риэлтерской фирмы, узость легального рынка жилья и др.) факторов.

ска, реализация жилищного фонда происходила только на вторичном рынке. Приоритетными в объеме продаж являлись спальные районы. Продажа квартир низкого качества осуществлялась в среднем по 1740,5 руб. за 1 м² общей площади. На 14,0% выросли цены на квартиры улучшенной планировки. Значительно ниже предыдущих периодов сложилась цена на элитные квартиры и составила 2900,0 руб. за м².

Уровни цен 1 м² общей площади жилых помещений в г. Омске

	Уровень цены во 2 квартале 1998 г., руб.			Соотношение максимальной и минимальной цены, %
	минимальная	максимальная	средняя	
Квартиры низкого качества	1487,0	2100,0	1740,5	1,4
Типовые квартиры	1644,5	2600,0	2063,8	1,6
Квартиры улучшенной планировки	1800,0	3500,0	2480,3	1,9
Элитные квартиры	-	-	2900,0	-

Источник: Социально-экономическое положение г. Омска за январь-июнь 1998 года. - Омск: Облкомстат, 1998. - с.44.

В 1997 году продолжалась работа по передаче в муниципальную собственность ведомственного жилого фонда и связанных с ним инженерных коммуникаций. Всего за год в муниципальную собственность было передано 347 домов общей площадью 737,7 тыс. м², плановые убытки составили 97,0 млрд. руб. Совместным решением Администрации и Законодательного Собрания Омской области, Администрации г. Омска, Совета Федерации Омских профсоюзов, Союза товаропроизводителей и работодателей области от 08.10.97 г. "О дополнительных мерах по стабилизации экономического положения в оборонно-промышленном комплексе" передача жилого фонда, находящегося на балансе предприятий ВПК, в муниципальную собственность определена одним из важнейших направлений поддержки предприятий ВПК.

Общая площадь жилых домов в г. Омске (тыс. м²) по округам на 01.01.97.

	муниципальных	ведомственных	частного сектора	ЖСК	кондоминыумы	Всего
Советский	2884,1	1006,1	150,5	422,6	148,5	4611,8
Центральный	2207,7	1454,5	1007,0	435,8	136,3	5241,3
Октябрьский	1217,6	1259,0	177,1	293,4	25,7	2972,8
Ленинский	920,1	1502,3	689,3	322,7	26,2	3460,6
Кировский	2200,6	757,4	491,7	602,5	130,5	4182,7
Всего по Омску	9430,1	5979,3	2515,6	2077,0	467,2	20469,2

По данным БТИ в 1997 году на балансе Администрации г. Омска находилось 48,7% жилья. Очевидно, что рост удельного веса фондов жилищно-коммунального хозяйства будет продолжаться еще некоторое время: процесс передачи ведомственного жилья продолжится до 2000 года. Таким образом, от эффективного использования финансовых ресурсов населения и реализации жилищно-коммунальной реформы непосредственно зависит будущее города. Пока вместо дохода содержание жилого фонда приносит балансодержателям лишь убытки.

Перспективы жилищного строительства. Возможны два подхода к оценке перспектив жилищного строительства в муниципальных образованиях.

В первом случае можно оценить спрос на жилье как $\frac{1}{7}$ от размера фонда оплаты труда (предполагается, что минимум раз в семь лет работник должен улучшать жилищные условия). При фонде оплаты труда в 1997 году в 6,3 трлн. руб. получится, что население г. Омска готово инвестировать в жилищное строительство не менее 900 млрд. руб., что явно не соответствует действительности (в 1997 году введено в эксплуатацию 189300 м² жилья – т.е. в 2 раза ниже).

Во втором случае предполагается, что при составе семьи из трех человек и двух

работающих родителей семья может откладывать $\frac{2}{3}$ заработка сверх трех прожиточных минимумов для последующего приобретения (строительства) жилья. Если исходить из среднемесячной зарплаты по области (городу) в 850 тыс. руб. и прожиточного минимума в 345,5 тыс. руб. (по данным Облкомстата на конец 1997 года по г. Омску), семья должна откладывать в год около 5,3 млн. руб.

При стоимости строительства в 2 тыс. руб. за 1 м² и нормативе жилой площади на 1 человека в 18 м² такая семья будет расплачиваться за квартиру со строителями около 20 лет. Естественно, при таких сроках жилье никто строить не будет, что означает невозможность привлечения средств населения в жилищное строительство. Однако фактически строительство все-таки идет.

В современных условиях целесообразно рассматривать ограничение на срок получения жилья — не более пяти лет. В таком случае работники, занятые в топливной промышленности могут вкладывать часть своих средств в жилищное строительство, в то время как большинство работников бюджетных отраслей такой возможности лишены.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Выделите основные направления жилищной политики в Российской Федерации.
2. Перечислите качественные показатели, используемые для оценки жилищной политики в регионах Российской Федерации.
3. Охарактеризуйте ключевые проблемы жилищной политики на территории г. Омска.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Жилищная экономика. / Под ред. Г.Поляковского. - М.: Дело, 1996.
2. Черняк В.З. Управление инвестиционным проектом в строительстве. - М.: Русская Деловая Литература, 1998.
3. Регионы России // CD-ROM – М.: Гарант-парк, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Градостроительный кодекс РФ от 07.05.1998 г. № 073-ФЗ. // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 30.07.1998 г. № 303-п "О создании и порядке ведения регистра жилых домов, строящихся на территории Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Главы городского самоуправления г. Омска от 19.07.1996 г. № 550-п "О развитии жилищного строительства в городе Омске до 2010 года". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 5. РЕФОРМА ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

Концепция реформирования жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации включает в себя три этапа:

I этап (1997-98 гг.). Разработка нормативно-правовой базы и кредитно-финансовых механизмов. Разграничение функций собственника-домовладельца, управляющей организации (службы заказчика) и обслуживающей организации в государственном и муниципальном жилищных фондах. Проведение разгосударствления эксплуатационных организаций. Переход на договорные отношения в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг. Организация переобучения кадров для работы в управляющих и обслуживающих организациях.

Доведение до 60% доли жилищных фондов, обслуживаемых на конкурсной основе. Внедрение отбора на конкурсной основе управляющей и обслуживающей организаций для эксплуатации государственного и муниципального жилищных фондов. Переход на заключение в письменной форме договоров найма государственного и муниципального жилья. Обеспечение контроля за уровнем тарифов на предоставление жилищно-коммунальных услуг с учетом постепенного снижения затрат на их предоставление.

Упорядочение системы льгот, предоставляемых отдельным категориям граждан, и определение источников их финансирования. Включение в оплату жилья платы за наем и затрат на капитальный ремонт. Введение антимонопольного регулирования при установлении тарифов на услуги предприятий-монополистов. Дифференциация ставок оплаты жилья в зависимости от качества и местоположения, а также оплаты жилья, превышающего по площади социальную норму, и тарифов на коммунальные услуги при сверхнормативном потреблении.

Демонопользация деятельности организаций ЖКХ. Принятие федеральных стандартов оплаты жилья и коммунальных услуг. Создания органов государственных жилищных инспекций в субъектах РФ. Содействие массовому созданию товариществ собственников жилья, включая помощь в обучении кадров. Переход к установке индивидуальных приборов учета и регулирования потребления воды, газа и других энергоресурсов в домах-новостройках, реконструированном и капитально отремонтированном жилье.

II этап (1999-2000 гг.). Доведение доли государственного и муниципального жилищных фондов, обслуживаемых на конкурсной основе, до 100%. Широкое использование практики выбора на конкурсной основе управляющей организации в государственном и муниципальном жилищных фондах. Переход на полную оплату населением затрат на содержание жилья. Завершение в основном перевода ЖКХ на работу в режиме безубыточного функционирования. Поэтапное включение затрат по обязательному страхованию жилья в себестоимость жилищных услуг. Разработка методологии технико-экономических обоснований и инвестиционных проектов для привлечения организациями коммунального хозяйства средне- и долгосрочных кредитных ресурсов на развитие объектов инфраструктуры.

III этап (2001-2003 гг.). Завершение перехода на полную оплату населением затрат на обслуживание и ремонт (включая капитальный) жилья и коммунальных услуг в части покрытия текущих издержек. Завершение внедрения механизма обязательного страхования жилья. Обязательная установка в жилых домах индивидуальных приборов учета и регулирования потребления воды, газа и других энергоресурсов. Широкое внедрение механизма привлечения кредитных средств для развития городской жилищно-коммунальной инфраструктуры с использованием различных источников инвестирования. Товарищества собственников жилья становятся преобладающей формой управления многоквартирными жилыми домами.

Преобразования в жилищно-коммунальной сфере осуществляются в рамках реализации Государственной целевой программы "Жилище". Однако социально-экономическое состояние России все еще продолжает оказывать негативное влияние на работу коммунальной инфраструктуры. Договоры на коммунальное обслуживание заключаются формально и не обеспечивают необходимого качества обслуживания. Не создан механизм ресурсосбережения. Инвестиции в коммунальное хозяйство снизились в 2 раза. Продолжает нарастать износ основных фондов, снижается надежность систем инженерного обеспечения.

Способом преодоления кризиса служит изменение системы финансирования, то

есть переход от бюджетного дотирования к оплате в полном объеме жилищно-коммунальных услуг потребителями при условии обеспечения социальной защиты малообеспеченных семей и экономического стимулирования качества обслуживания.

В 1994-95 годах резкий рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги позволил преодолеть их отставание от темпов инфляции. При этом доля затрат населения в эксплуатационных издержках отрасли выросла с 2-3% до 20-40%. В результате объем недофинансирования услуг ЖКХ по сравнению с 1993 г. хотя и снизился, но составил более 50 трлн. руб.

Поскольку рост затрат на жилищно-коммунальные услуги опережал темпы инфляции, доля дотаций на содержание жилищного фонда в муниципальных бюджетах не уменьшилась. Положение усугублялось тем, что в 1995 году реальные доходы населения снизились на 13%. Поэтому рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги оказался особенно болезненным.

Сложившаяся ситуация потребовала увеличения срока перехода предприятий ЖКХ на самоокупаемость с 5 до 10 лет. Органы местного самоуправления сегодня могут устанавливать тарифы на жилищно-коммунальные услуги исходя из оценки доходов граждан и реальных затрат на поддержание жизнеобеспечения населенных пунктов.

Если на первом этапе реформы ЖКХ снижение издержек происходило через повышение тарифов на жилищно-коммунальные услуги, то теперь усилия сосредотачиваются на рационализации жилищной инфраструктуры. Есть все основания полагать, что опережающий инфляцию рост стоимости жилищно-коммунальных услуг был в значительной мере связан с монополией предоставляющих услуги организаций.

Основными целями реформирования ЖКХ сегодня являются:

- обеспечение стандартов проживания;
- снижение издержек и тарифов при поддержании стандартов проживания;
- смягчение реформ оплаты жилья и коммунальных услуг при переходе отрасли на режим безубыточного функционирования.

Основными способами достижения указанных целей служат:

- совершенствование управления, эксплуатации и контроля в ЖКХ;
- переход на договорные отношения, развитие конкуренции, контроль потребителей за объемом и качеством услуг, конкурсный отбор организаций, осуществляющих обслуживание жилья и обеспечивающих снабжение материалами, оборудованием, а также выполняющих проектно-строительные работы;
- установление повышенных тарифов на сверхнормативную площадь и сверхнормативное потребление коммунальных услуг, а также дифференциация оплаты в зависимости от качества и местоположения жилья;
- совершенствование социальной защиты населения: упорядочение системы льгот, усиление адресной направленности выделяемых средств.

Демонополизация и развитие конкурентной среды. Важнейшим элементом реформы должно стать создание конкурентной среды в системе управления и обслуживания жилищной сферы. Это позволит собственникам жилья выбирать ту организацию, которая сможет обеспечить качество услуг по более низким ценам. Развитие конкуренции в жилищно-коммунальной сфере осуществляется для преодоления монопольного положения организаций ЖКХ через:

- муниципальный заказ органов местного самоуправления на обслуживание жилищно-коммунальных объектов;
- договорные расчеты за потребленные жилищно-коммунальные услуги, а также экономические санкции за нарушение обязательств;
- привлечение организаций различных форм собственности для оказания жилищ-

но-коммунальных услуг на равноправной основе.

К сферам деятельности, в которых возможно развитие конкуренции, законодательством отнесены:

- управление и обслуживание жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства;
- привлечение организаций, использующих альтернативные формы коммунальных услуг, в том числе автономные системы жизнеобеспечения (крышные котельные, газоснабжение от емкостного и баллонного газа и др.);
- выполнение работ по обслуживанию объектов коммунального хозяйства (ремонт и прочистка сетей, уборка мусора, эксплуатация лифтового хозяйства и т.п.);
- проектно-изыскательские, строительные работы и т.д.

Органам местного самоуправления целесообразно ускорить процесс разгосударствления организаций ЖКХ, обеспечить реальное равноправие хозяйствующих субъектов форм собственности и заключение соответствующих договоров на конкурсной основе. В сфере действия естественных монополий, связанных со сложившейся технологией, следует применять дополнительные методы антимонопольного воздействия. В связи с этим органам исполнительной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления через службы заказчика и государственную жилищную инспекцию субъекта РФ рекомендовано:

- осуществлять контроль за тарифами на услуги путем оценки расчета затрат естественных монополистов и прибыли для формирования цен. Привлекать к работе в региональных энергетических комиссиях при расчете тарифов для коммунальных организаций и топливно-энергетических организаций органы местного самоуправления, объединения потребителей, антимонопольные органы и др.;
- повышать организационно-правовую и финансово-экономическую независимость хозяйствующих субъектов для ускорения перехода на договорные отношения;
- контролировать обеспечение гарантированного минимума жилищно-коммунальных услуг на уровне федеральных стандартов;
- способствовать внедрению приборов индивидуального учета и регулирования расхода воды, тепла, газа и других энергоресурсов.

Контроль за соблюдением договоров между собственниками объектов ЖКХ, производителями и потребителями услуг, надзор за состоянием жилищных фондов и выполнением технологических процессов осуществляется органами местного самоуправления и органами Государственной жилищной инспекции Омской области.

Система управления жилищно-коммунальным хозяйством. Ключевой проблемой реформирования ЖКХ является формирование взаимоотношений, участниками которых становятся:

- инвестиционные, строительные и эксплуатационные организации, осуществляющие финансирование, строительство и содержание объектов ЖКХ;
- собственники жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства, представляющие их органы;
- потребители услуг - владельцы, наниматели и арендаторы жилых помещений, товарищества собственников жилья и т.д.

Реформирование ЖКХ направлено на повышение роли органов местного самоуправления, появление предприятий, осуществляющих текущую эксплуатацию и развивающих жилищно-коммунальные объекты. Особое внимание здесь уделяется:

- проведению реформы управления, финансирования и ценообразования, направленной на эффективное функционирование ЖКХ;

- формированию структур, представляющих интересы и защищающих права потребителей услуг (службы заказчика, управляющие организации, товарищества собственников жилья и др.);
- введению договорных отношений при предоставлении жилищно-коммунальных услуг;
- завершению передачи в муниципальную собственность ведомственных объектов ЖКХ.

В основе управления жилищно-коммунальным хозяйством лежат взаимоотношения между собственником-домовладельцем, управляющей организацией, подрядными организациями, осуществляющими обслуживание жилищного фонда и объектов инженерной инфраструктуры, и государственный органом контроля за качеством предоставляемых жилищно-коммунальных услуг. В перспективе собственник-домовладелец сам должен решать, кто будет обслуживать его недвижимость.

Органы местного самоуправления, как собственники объектов ЖКХ, формируют на своей территории единую социальную и финансовую политику в сфере ЖКХ. Подрядные жилищные и коммунальные организации несут ответственность за соблюдение нормативно-технических требований, эффективное использование финансовых ресурсов, обеспечение сохранности жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства.

На муниципальном уровне стоит задача завершения процесса разграничения прав собственности на объекты ЖКХ в соответствии с порядком, предусмотренным распоряжением Президента Российской Федерации от 18 марта 1992 г. № 114-рп. При этом право управления муниципальным жилищным фондом рекомендовано передавать службам заказчика (управляющим организациям).

Основные фонды подотраслей коммунального хозяйства подразделяются на две группы. **Технологические фонды** - включает инженерную инфраструктуру (сети, котельные, насосные станции, очистные сооружения и т.п.). **Производственные фонды** - состоит из объектов, обеспечивающих обслуживание фондов первой группы (гаражи, мастерские, производственные здания и т.д.).

Собственник объектов коммунального назначения может передавать эти фонды в оперативное управление коммунальным организациям-подрядчикам. Объекты коммунального назначения обслуживаются муниципальными предприятиями или акционерными обществами при сохранении органом местного самоуправления контрольного пакета акций. При акционировании предприятий ЖКХ учитывается порядок приватизации производственной и технологической групп основных фондов.

Организации, специализирующиеся в сфере управления, осуществляют распределение финансовых ресурсов между производителями жилищно-коммунальных услуг. Собственник-домовладелец выполнит эти функции сам или нанимает муниципальную (служба заказчика) или стороннюю специализированную организацию. Управляющая организация по поручению собственника осуществляет сбор платежей, заключение договоров с подрядными организациями, контроль за их исполнением, а также заключение договоров найма.

Муниципальные организации по обслуживанию жилья рекомендовано не закреплять за отдельными территориями. Это позволит стимулировать конкуренцию при организации конкурсов на обслуживание жилья. Признано целесообразны создавать равные условия для частных и для муниципальных организаций (предоставление нежилых помещений без арендной платы, предоставление служебной жилой площади и т.д.).

Службы заказчика выполняют роль управляющих организаций для муници-

пальных объектов. Для управления жилищным фондом других форм собственности (товарищества собственников жилья, жилищно-строительные кооперативы и т.п.) могут наниматься специализированные управляющие организации, привлекающие ремонтно-эксплуатационные организации и организации коммунального хозяйства.

Подрядные организации освобождаются от регистрационно-учетных функций, паспортно-учетной работы, сбора платежей за жилье и коммунальные услуги, оформления льгот и субсидий и других форм социальной защиты населения. Объекты коммунального назначения могут обслуживаться организациями всех форм собственности при наличии лицензии на право обслуживания объектов инженерной инфраструктуры. В небольших населенных пунктах функции заказчика передаются самим органам местного самоуправления, которые заключают договоры с подрядными организациями.

На современном этапе система договорных отношений включает:

- договор между собственником жилищно-коммунальных объектов и хозяйствующим субъектом;
- договор между собственником жилищного фонда и нанимателем (владельцем) жилого помещения;
- договор между хозяйствующими субъектами (например, между водо- и тепло-снабжающими организациями);
- договор между организациями, предоставляющими коммунальные услуги, и потребителями этих услуг.

Государственное регулирование и контроль. Разнообразие видов собственности предполагает государственное регулирование содержания и использования объектов коммунального назначения, включая разработку региональных стандартов. По мере улучшения финансирования обслуживания жилищного фонда и объектов коммунального назначения эти стандарты могут ужесточаться.

Органы контроля рекомендовано наделять правом административного воздействия (штрафы и лишение лицензий) на подрядные организации. Функцией государственных жилищных инспекций субъектов РФ является также оперативное реагирование на обращения населения. Государственные жилищные инспекции взаимодействуют с территориальными подразделениями Министерства по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства РФ.

Администрация субъекта Федерации проводит комплексный анализ и обобщение тенденций развития ЖКХ, формирует государственную политику в этой сфере, координирует органы управления и осуществляет разработку нормативных актов и стандартов качества, эксплуатации, капитального ремонта и реконструкции объектов ЖКХ. Одной из форм государственного контроля за качеством жилищно-коммунальных услуг является лицензирование, определение групп потребителей для обязательного обслуживания и минимального уровня предоставляемых услуг в случае невозможности полного удовлетворения всех потребностей.

В области технического обеспечения ЖКХ особого внимания заслуживают системы диспетчерского управления, позволяющие регулировать процесс распределения и потребления ресурсов. Такие системы могут предоставлять информацию на все уровни управления.

Создание товариществ собственников жилья. Объединения собственников жилья (кондоминиумы), включающие земельный участок и жилое здание, являются одним из способов защиты прав населения, влияя на стоимость и качество предоставляемых услуг. Кроме того, товарищества собственников жилья имеют возможность самостоятельно решать вопросы обслуживания и эксплуатации жилья, опреде-

лять порядок расходования средств на эти цели.

Члены товариществ собственников жилья прямо заинтересованы в установке приборов индивидуального учета потребления воды, газа и других энергоресурсов, так как реальный объем потребления значительно меньше рассчитываемого по нормативу. Органам местного самоуправления рекомендовано освобождать товарищества собственников жилья от местных налогов при условии, что высвободившиеся средства будут потрачены на содержание жилищного фонда. Для стимулирования создания товариществ собственников жилья рекомендуется:

- освобождение от НДС работ по обслуживанию и ремонту жилья, инженерного оборудования, мест общего пользования, придомовой территории, выполняемых подрядными организациями;
- исключение из налогооблагаемой базы дотаций бюджетов всех уровней на развитие и обслуживание объектов ЖКХ.

Выплата дотаций на содержание жилья и коммунальные услуги в кондоминиумах осуществляется в тех же размерах, что и на содержание муниципального жилищного фонда. Определении тарифов на жилищно-коммунальные услуги для кондоминиумов происходит на основании общих тарифов в муниципальном образовании.

Оплата жилья и коммунальных услуг. Переход на новые принципы расчетов в жилищно-коммунальном хозяйстве осуществляется постепенно. Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления при формировании бюджетов выделяют отдельной строкой средства для поддержания федеральных социальных стандартов.

Кризис неплатежей граждан и бюджетных организаций не позволяет сегодня обеспечить устойчивое финансирование ЖКХ. В связи с этим предусмотрены мероприятия по сокращению задолженности через применение штрафных санкций, выпуск ценных бумаг, проведение взаимозачетов между предприятиями и бюджетом и другие меры. Органам местного самоуправления при выборе подрядчиков по оказанию жилищно-коммунальных услуг рекомендовано:

- отдавать предпочтение организациям, выполняющим полный объем предусмотренных договором работ при минимальной стоимости;
- стимулировать получение собственниками жилья доходов от использования придомовой для оплаты жилья и коммунальных услуг территории (например, сбор за парковку автомобилей);
- предусмотреть механизм покрытия убытков этих организаций.

Повышение доли затрат населения на содержание жилья и предоставление коммунальных услуг может быть достигнуто за счет снижения самих затрат. Стимулы снижения затрат:

- внедрение индивидуальных приборов регулирования и учета воды, газа и других энергоресурсов;
- заключение договоров на конкурсной основе;
- регулирование тарифов при заключении договоров между службой заказчика и организациями-монополистами.

Тарифы определяются на основе соответствия нормативам и стандартам (численность работающих в процентах к численности населения, затраты на единицу услуги в сравнении с аналогичными организациями, структура затрат в процентах, ремонтно-эксплуатационные издержки, издержки управления, амортизация и др.). Ставка оплаты жилья по договору найма в государственном и муниципальном жилищных фондах включает не только плату за содержание и ремонт жилья (в том числе капитальный), но и плату за наем. Плата за наем жилья определяется соотношением спроса

и предложения на конкретное жилье.

В переходный период базовая величина платы за наем отражает амортизационные отчисления на полное восстановление жилищного фонда в среднем по населенному пункту. Население оплачивает часть отчислений на капитальный ремонт жилья, которая определяется исходя из местных условий, динамики доходов населения и других факторов. Например, величина платы за наем может быть выше, чем налог на имущество для стимулирования процесса приватизации жилищного фонда. В дальнейшем в ставку оплаты рекомендуется включать страхование жилья, а также возмещение затрат по предоставлению жилищно-коммунальных услуг.

Другие меры, направленные на упорядочение оплаты жилья и коммунальных услуг:

- для определения ставок оплаты жилья рекомендуется использовать характерные для населенных пунктов типы домов и местоположение, принятые за базисный уровень. Критерием здесь могут стать ставки аренды жилья на свободном рынке. Дифференциация оплаты жилья проводится поэтапно, не допуская формирования "бедных" и "богатых" районов;
- основным инструментом муниципальной политики ценообразования является изменение платы за наем жилища, поскольку этот вид платежа можно дифференцировать в зависимости от качества и местоположения жилища. Наниматели и собственники жилых помещений, имеющие второе жилье, должны оплачивать его содержание и предоставление коммунальных услуг в полном размере;
- в проект нового Жилищного кодекса РФ планируется внести положения, позволяющие признавать вторым жильем не только жилые помещения в городской черте, но и благоустроенные жилые строения в пригородной зоне, имеющие условия для круглогодичного проживания;
- повышение ставок оплаты сверхнормативного жилья, а также тарифов на сверхнормативное потребление коммунальных услуг. Органам местного самоуправления рекомендуется повысить оплату для семей, занимающих жилье, превышающее социальную норму (например, 10 м² на чел.), содействуя в купле-продаже или обмене жилья меньшей площади;
- в целях защиты прав потребителей в договорах найма и договорах на обслуживание с собственниками жилья должны содержаться права и обязанности сторон, гарантирующие оплату услуг в соответствии с реальным объемом и качеством.

Федеральный стандарт социальной нормы площади жилья. Органы государственной власти субъектов РФ вправе устанавливать региональные стандарты социальной нормы площади жилья или делегировать это право органам местного самоуправления. Однако при перераспределении средств федерального бюджета между регионами Правительство РФ руководствуется федеральным стандартом.

Федеральный стандарт социальной нормы площади жилья определяется исходя из следующих норм: 18 м² общей площади жилья на одного члена семьи, состоящей из трех и более человек, 42 м² - на семью из двух человек, 33 м² - на одиноко проживающих граждан. Федеральный стандарт стоимости жилищно-коммунальных услуг на 1 м² общей площади жилья рассчитывается на основе стандартного набора услуг: содержание и ремонт жилья (включая капитальный ремонт), теплоснабжение, водоснабжение, канализация, газоснабжение, электроснабжение (с учетом сложившихся норм потребления), а также предельной стоимости услуг.

Данный стандарт ежегодно пересматривается, изменение величины федерального стандарта осуществляется с учетом общего уровня инфляции (за исключением случаев отмены перекрестного субсидирования и изменения цен на энергоносители).

Анализ сложившейся структуры затрат на оказание жилищно-коммунальных услуг позволяет установить средний по России показатель 1997 года равный 8200 рублям. Федеральный стандарт платежей граждан Правительство РФ определяет на основе следующих показателей (в %):

1997 год - 35%;	2001 год - 80%;
1998 год - 50%;	2002 год - 90%;
1999 год - 60%;	2003 год - 100%.
2000 год - 70%;	

Максимальная доля расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном семейном доходе определяется при расчете субсидий, компенсирующих оплату жилья и коммунальных услуг низкодоходными категориями граждан. Конкретные величины компенсаций устанавливаются органами местного самоуправления. Однако при распределении средств федерального бюджета учитывается лишь максимально допустимая доля расходов (в % от совокупного семейного дохода):

1997 год - 16%;	2001 год - 22%;
1998 год - 18%;	2002 год - 23%;
1999 год - 19%;	2003 год - 25%.
2000 год - 20%;	

Субсидии и льготы. На 1 апреля 1998 года в г. Омске действовали 5 служб заказчика (в округах г. Омска) и Управление муниципального заказа администрации города, а также 8 служб субсидий - городской центр жилищных субсидий, 7 служб в округах г. Омска. В 1 квартале 1998 года 31,5 тысячам семей (9,7% от числа семей, имеющих право на субсидию) были начислены субсидии в размере 6,1 млн. руб. Общая сумма начисленных субсидий распределяется по видам жилищных и коммунальных платежей следующим образом:

- на оплату жилья - 1,0 млн. руб. (16,4%);
- отопления - 1,7 млн. руб. (27,9%);
- горячего водоснабжения - 0,9 млн. руб. (14,7%);
- холодной воды и канализации - 0,7 млн. руб. (11,5%);
- газа - 0,9 млн. руб. (14,7%);
- электроэнергии - 0,7 млн. руб. (11,%);
- вывоз мусора - 0,2 млн. руб. (3,3%).

По состоянию на 1 апреля 1998 года 309,1 тыс. граждан (26,6% населения Омска), проживающих в муниципальном жилищном фонде города имеют льготы по оплате жилья и коммунальных услуг, в том числе на основании закона о ветеранах льготы предоставлены 170,4 тысячам граждан (55,1%), на основании других законодательных актов - 138,7 тысячам граждан (44,9%).

Фактические расходы по реализации льгот сложились в 1 квартале в сумме 17,5 млн. руб., в том числе за счет федерального бюджета - 1,8 млн. руб. (10,3%), регионального - 14,8 млн. руб. (84,6%), средств предприятий и организаций - 0,9 млн. руб. (5,1%).

Социальная защита населения при переходе на рыночные принципы оплаты жилищно-коммунальных услуг состоит в недопущении:

- включения в тарифы затрат, связанных с монопольным положением организаций ЖКХ;
- сдерживания развития субсидирования оплаты жилья и коммунальных услуг низкодоходных семей;
- необоснованного снижения качества услуг, предусмотренного договорами найма на предоставление жилищно-коммунальных услуг;
- неоправданно высокого уровня ставок на оплату жилья, превышающего по пло-

щади социальную норму, и тарифов на сверхнормативное потребление коммунальных услуг.

Министерством труда и социального развития РФ разрабатывается отдельная программа выделения жилищных субсидий. В ней будет четко указан источник финансирования каждой льготы и приняты меры по учету изменений прожиточного минимума в целях постепенного увеличения платы за жилье и коммунальные услуги. Это предполагает:

- исключение возможности отказа в выделении жилищных субсидий гражданам под каким бы то ни было предлогом, в том числе проживающим в ведомственных домах;
- при определении величины субсидии полный учет всех видов коммунальных платежей (оплата жилья, плата за наем, за водоснабжение, канализацию, теплообеспечение, горячее водоснабжение, газоснабжение, электроснабжение);
- предоставление субсидий гражданам, имеющим просроченную задолженность по оплате жилья и коммунальных услуг, при их согласии погасить эту задолженность в согласованные сроки;
- осуществление контроля за применением мер принуждения к должникам специальной комиссией по жилищным спорам, куда войдут представители органов местного самоуправления, государственных жилищных инспекций, служб социальной защиты и юристы.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Охарактеризуйте сущность реформирования жилищно-коммунальной сферы в Российской Федерации.
2. Поясните роль и различия региональных и федеральных жилищных стандартов в процессе реформирования ЖКХ.
3. Проанализируйте степень и перспективы реформирования ЖКХ в вашем округе, поселке, микрорайоне.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Жилищная экономика. / Под ред. Г.Поляковского. - М.: Дело, 1996.
2. Занадворнов В.С., Занадворнова А.В. Экономика города: Учеб. пособие. - М.: ИЧП "Издательство Магистр", 1998.
3. Регионы России // CD-ROM – М.: Гарант-парк, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Указ Президента РФ от 28.04.1997 г. № 425 "О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Постановление Правительства РФ от 18.06.1997 г. № 707 "Об упорядочении системы оплаты жилья и коммунальных услуг". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 22.10.1996 г. № 484-п "Об упорядочении системы оплаты жилья и коммунальных услуг в Омской области". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
4. Постановление Главы городского самоуправления г. Омска от 29.08.1997 г. № 279-п "О реформе жилищно-коммунального хозяйства города Омска". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 6. СИСТЕМА ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Охрана здоровья граждан – это совокупность мер политического, экономического, правового, социального, научного, медицинского, санитарно-гигиенического и противоэпидемического характера, направленных на сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого человека, предоставление ему медицинской помощи в случае утраты здоровья. К ним относятся:

- бесплатность медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения;
- соблюдение прав человека и гражданина в области охраны здоровья и обеспечения государственных гарантий;
- приоритет профилактических мер в области охраны здоровья граждан;
- доступность медико-санитарной помощи;
- социальная защищенность в случае утраты здоровья;
- ответственность органов государственной власти, предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности, должностных лиц за обеспечение прав граждан в области охраны здоровья.

Общие вопросы здравоохранения относятся к совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Компетенция Российской Федерации и ее субъектов, а также органов местного самоуправления закреплена в “Основах законодательства РФ об охране здоровья граждан”.

С организационно-правовой точки зрения охрана здоровья граждан представляет собой неоднородную систему. Выделяются государственная, муниципальная и частная системы здравоохранения.

К **государственной системе** относят Министерство здравоохранения РФ, органы управления здравоохранением ее субъектов, находящиеся в государственной собственности лечебно-профилактические учреждения, фармацевтические предприятия, аптечные и другие учреждения.

К **муниципальной системе** относятся муниципальные органы управления здравоохранением и находящиеся в муниципальной собственности учреждения, аналогичные тем, которые входят в государственную систему здравоохранения.

К **частной системе** здравоохранения относятся лечебно-профилактические и аптечные учреждения, имущество которых находится в частной собственности, а также лица, занимающиеся частной медицинской и фармацевтической деятельностью.

В Российской Федерации введено обязательное и добровольное медицинское страхование, порядок и условия которого установлены законом “О медицинском страховании граждан в Российской Федерации”. Объем предоставляемых медицинских услуг гражданам поставлен в зависимость от вида медицинского страхования. Гарантированный объем бесплатной медицинской помощи обеспечивается в соответствии с программами обязательного медицинского страхования. Оно предполагает формирование средств путем отчисления в фонд обязательного медицинского страхования 3,6% фонда оплаты труда каждого работающего.

Система государственного управления здравоохранением. Общее руководство здравоохранением осуществляет Президент и Правительство РФ. Правительство РФ обеспечивает проведение государственной политики в области здравоохранения. Оно утверждает и финансирует федеральные программы по развитию здравоохранения; координирует деятельность органов государственного управления, а также предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности в сфере охраны здоровья граждан.

Министерство здравоохранения РФ (Минздрав России) является федеральным органом исполнительной власти, специально созданным для непосредственного руководства здравоохранением в стране. Оно действует на основе Положения о Министерстве здравоохранения РФ, утвержденного Правительством РФ 3 июня 1997 г. К основным задачам Минздрава России относятся:

- разработка основ государственной политики в области здравоохранения, в том числе санитарно-эпидемиологического благополучия населения;
- реализация федеральных целевых программ по развитию здравоохранения, профилактике заболеваний, оказанию медицинской помощи, обеспечению населения лекарственными средствами, медицинской техникой и изделиями медицинского назначения;
- организация оказания медицинской помощи населению;
- осуществление государственного санитарно-эпидемиологического надзора, санитарно-гигиеническое нормирование, координация охраны здоровья населения;
- обеспечение методического руководства и взаимодействия государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения;
- организация проведения научных исследований, внедрение достижений науки и техники в медицинскую практику;
- разработка нормативов и стандартов в области здравоохранения, включая медицинскую помощь, фармацевтическую деятельность, контроль за их соблюдением;
- обеспечение функционирования и развития Всероссийской службы медицины катастроф совместно с другими федеральными органами исполнительной власти и т.д.

Минздрав России осуществляет лицензирование и контроль деятельности по производству, хранению и оптовой реализации лекарственных средств, изделий медицинского назначения, по производству, реализации и техническому обслуживанию медицинской техники, работ с возбудителями инфекционных заболеваний человека, деятельности органов по сертификации лекарственных средств, изделий медицинского назначения и медицинской техники.

В его функции входит осуществление государственной политики в сфере стандартизации качества лекарственных, диагностических, дезинфекционных, иммунобиологических препаратов, изделий медицинского назначения и медицинской техники. Он выдает разрешения на применение новых медицинских технологий; на применение лекарственных, диагностических, дезинфекционных средств, иммунобиологических препаратов, изделий медицинского назначения, медицинской техники.

Приказы, указания, постановления и инструкции Минздрава России по вопросам диагностики, лечения, профилактики заболеваний и фармацевтической деятельности, а также по другим вопросам, отнесенным к его компетенции, обязательны для всех учреждений, предприятий и других организаций независимо от их организационно-правовой формы.

В субъектах РФ нет единообразия органов управления здравоохранением. Действуют министерства, департаменты, главные управления, отделы здравоохранения и др.⁸¹. Функции и полномочия органов управления здравоохранением субъектов РФ во многом сходны с теми, которые имеет Минздравом России в сфере здравоохранения. На эти органы возложен региональный контроль за соблюдением законодательства РФ по вопросам здравоохранения, осуществление федеральной политики и реализа-

⁸¹ На территории Омской области действуют Главное управление здравоохранения Администрации Омской области и Департамент здравоохранения Администрации г. Омска.

ция федеральных программ по развитию здравоохранения.

Региональные органы управления здравоохранением выдают разрешения на применение новых методов профилактики, диагностики и лечения, новых медицинских технологий. Они осуществляют лицензирование медицинской и фармацевтической деятельности, контроль за деятельностью муниципальных лицензионных комиссий.

В субъектах РФ утверждаются нормативы затрат по амбулаторному и стационарному лечению. На основе этих нормативов и показателей заболеваемости определяется структура медицинской помощи населению. Программы здравоохранения субъектов РФ служат основой формирования муниципальных программ, содержащих показатели объема деятельности учреждений здравоохранения и их финансирования на муниципальных уровнях. Местные органы самоуправления осуществляют задачи и функции, включающие в себя:

- развитие сети учреждений муниципальной системы здравоохранения, определение объема и характера их деятельности;
- создание условий для развития частной системы здравоохранения;
- организация первичной медико-санитарной помощи;
- контроль за соблюдением стандартов качества медицинской помощи;
- обеспечение граждан лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения на подведомственной территории.

Органы местного самоуправления лицензируют медицинскую и фармацевтическую деятельность на подведомственной территории по поручению органов государственного управления субъектов РФ.

Единая номенклатура и типовые категории учреждений здравоохранения утверждаются Минздравом России. К учреждениям здравоохранения, занимающимся непосредственным медицинским обслуживанием граждан и обеспечением санитарно-эпидемиологического благополучия, относятся стационарные и амбулаторные учреждения.

Их основными типами являются лечебно-профилактические, аптечные, санитарно-профилактические и судебно-медицинские учреждения. Конкретными разновидностями учреждений здравоохранения являются поликлиники, больницы, диспансеры разного профиля, родильные дома, санитарно-эпидемиологические центры, станции скорой медицинской помощи, медико-санитарные части при предприятиях, учреждениях и др.

В соответствии с системами здравоохранения они подразделяются на три категории: государственные, муниципальные и частные. В свою очередь государственные учреждения подразделяются на федеральные и субъектов РФ. Учреждения государственной системы здравоохранения независимо от их ведомственной подчиненности являются юридическими лицами. Они действуют в соответствии с нормативными актами с учетом того, акты каких органов на них распространяются (например, федеральные учреждения – на основании федеральных актов и т.п.).

Государственные органы назначают и освобождают от должности руководителей таких учреждений и т.д. Муниципальные и частные учреждения также подконтрольны государственным органам управления здравоохранением в вопросах качества медицинского обслуживания и соблюдения правовых актов, общих для всех учреждений.

Учреждения здравоохранения могут осуществлять свою деятельность только при наличии лицензии, которую они получают на основании сертификата соответствия условий их деятельности установленным стандартам. Лицензии и сертификаты выдаются лицензионными комиссиями, создаваемыми государственными органами субъектов РФ. Лицензионные комиссии вправе лишать лицензий или приостанавли-

вать их действие при несоблюдении требований государственных стандартов и качества медицинской помощи.

Правовыми актами допускается частная медицинская практика, а также занятие народной (целительской) медициной. Порядок и условия их осуществления регламентируются законодательством и иными правовыми актами.

Кроме того, государственные учреждения в последнее время получили право оказывать платные медицинские услуги на основе договоров с предприятиями, учреждениями и организациями. Хотя это и не совсем согласуется со статусом учреждений государственной системы здравоохранения, финансируемых из государственных бюджетов.

Санитарно-эпидемиологический надзор как разновидность административного надзора регламентируется законом РФ от 19 апреля 1991 г. "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", Положением о Государственной санитарно-эпидемиологической службе РФ, Положением о Министерстве здравоохранения РФ и другими правовыми актами. Различается государственный и ведомственный специализированный санитарно-эпидемиологический надзор.

Государственный надзор определяется как деятельность органов и санитарно-профилактических учреждений, направленная на профилактику заболеваний людей путем предупреждения, обнаружения и пресечения нарушений санитарного законодательства РФ. В содержание государственного надзора входит:

- наблюдение, оценка и прогнозирование здоровья населения в связи с состоянием среды его обитания;
- выявление причин и условий инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний;
- разработка обязательных мероприятий, обеспечивающих санитарно-эпидемиологическое благополучие населения;
- контроль за проведением гигиенических и противоэпидемических мероприятий, соблюдение санитарного законодательства организациями и гражданами;
- применение мер пресечения санитарного правонарушения и привлечение к ответственности лиц, их совершивших.

Государственный надзор осуществляется **Государственной санитарно-эпидемиологической службой РФ**, систему которой образуют Департамент государственного санитарно-эпидемиологического надзора Минздрава РФ; центры санитарно-эпидемиологического надзора в субъектах РФ, городах, районах, а также на водном и воздушном транспорте; научно-исследовательские учреждения; дезинфекционные станции и другие санитарно-профилактические учреждения, а также предприятия по производству медицинских иммунобиологических препаратов.

Минздрав России руководит предприятиями, учреждениями и организациями службы через подчиненные центры государственного санитарно-эпидемиологического надзора в субъектах РФ, на водном и воздушном транспорте. Местные центры государственного санитарно-эпидемиологического надзора подчиняются вышестоящим центрам.

Дезинфекционные станции находятся в подчинении соответствующих центров государственного санитарно-эпидемиологического надзора. Руководство учреждениями и предприятиями службы, на которые возложены функции санитарно-эпидемиологического надзора, осуществляется:

- заместителем Министра здравоохранения, возглавляющим Департамент государственного санитарно-эпидемиологического надзора – Главным государственным санитарным врачом РФ;

- главными врачами центров государственного эпидемиологического надзора – главными государственными санитарными врачами субъектов РФ, городов и районов, на водном и воздушном транспорте.

Перечень основных функций Государственной санитарно-эпидемиологической службы приведен в Положении об этой службе. В Положении конкретизированы сферы действия санитарных правил, норм и нормативов. Например, они устанавливают гигиенические и эпидемиологические критерии безопасности для человека продовольственного сырья, пищевых продуктов и питьевой воды, товаров народного потребления и объектов окружающей природной среды: атмосферного воздуха, вод и почвы.

Одной из важнейших функций службы является разработка санитарных правил, норм и гигиенических нормативов. Они обязательны для выполнения на всей территории страны всеми государственными органами, государственными и негосударственными организациями, их должностными лицами и отдельными гражданами.

Контрольно-надзорные функции службы связаны с осуществлением предварительного контроля (например, при размещении объектов промышленности) и надзора за соблюдением санитарного законодательства РФ. Должностные лица Государственной санитарно-эпидемиологической службы наделены широкими полномочиями:

- беспрепятственно посещать и обследовать поднадзорные объекты;
- получать от организаций и граждан необходимые сведения и документы;
- изымать образцы (пробы) материалов, веществ, изделий, пищевых продуктов, воздуха, воды и почвы для лабораторных исследований и проведения гигиенической экспертизы;
- требовать проведения гигиенических и противоэпидемических мероприятий;
- приостанавливать либо прекращать строительство, а также введение в эксплуатацию законченных объектов, действующих предприятий, организаций, транспортных средств и других объектов;
- проводить дезинфекцию, дезинсекцию в очагах инфекционных заболеваний;
- применять административные взыскания к лицам, виновным в нарушении санитарных правил и др.

Органам Государственной санитарно-эпидемиологической службы предоставлено право требовать возмещения ущерба от вреда, причиненного здоровью граждан, а также расходов лечебно-профилактических и санитарно-профилактических учреждений на проведение гигиенических, противоэпидемических и медицинских мероприятий при возникновении массовых заболеваний и отравлений людей.

Ведомственный санитарно-эпидемиологический надзор осуществляется государственными органами, хотя и в отношении объектов, подведомственных отдельным министерствам и ведомствам. Он обеспечивает санитарно-эпидемиологическое благополучие в войсках и на специальных объектах Министерства обороны РФ, Министерства путей сообщения РФ, Министерства внутренних дел РФ, Федеральной службы безопасности и др.

Территориальный Фонд обязательного медицинского страхования является самостоятельным государственным некоммерческим финансово-кредитным учреждением, создаваемым для реализации государственной политики в сфере обязательного медицинского страхования как составной части государственного социального страхования. Территориальный Фонд в своей деятельности подотчетен Законодательному Собранию, Главе Администрации (Губернатору) Омской области и Федеральному фонду обязательного медицинского страхования.

Основными задачами территориального Фонда являются:

- обеспечение реализации Закона РФ "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации" на территории Омской области;
- обеспечение предусмотренных законодательством РФ прав граждан в системе обязательного медицинского страхования на территории Омской области;
- достижение социальной справедливости и равенства всех граждан в системе обязательного медицинского страхования;
- обеспечение финансовой устойчивости системы обязательного медицинского страхования на территории Омской области.

Территориальный фонд осуществляет сбор страховых взносов на ОМС со всех страхователей Омской области на собирательный счет. После выравнивания финансовых ресурсов территориальный фонд переводит страховщикам средства исходя из подушевого норматива и количества застрахованных. В рамках своей деятельности Территориальный фонд обязательного медицинского страхования:

- аккумулирует финансовые средства на обязательное медицинское страхование населения Омской области;
- регистрирует плательщиков страховых взносов и организует банк данных по всем категориям плательщиков страховых взносов;
- совместно с органами Государственной налоговой службы РФ осуществляет контроль за поступлением в территориальный Фонд страховых взносов;
- использует права, предоставленные налоговым органам РФ для взыскания недоунесенных или не внесенных в срок страховых взносов и применения финансовых санкций;
- финансирует обязательное медицинское страхование населения по дифференцированным подушевым нормативам, устанавливаемым правлением территориального Фонда;
- предоставляет кредиты страховым медицинским организациям при обоснованной нехватке финансовых средств в пределах бюджета территориального Фонда;
- осуществляет сбор и анализ информации о финансовых ресурсах системы обязательного медицинского страхования Омской области;
- накапливает финансовые резервы для обеспечения устойчивости системы обязательного медицинского страхования.

Порядок образования и использования средств территориального Фонда определяется федеральными законами, законом Омской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Омской области", утверждаемом Законодательным Собранием Омской области и Территориальной программой обязательного медицинского страхования Омской области. Направления и размеры расходования средств территориального Фонда определяются областным законом на соответствующий год. Финансовые средства территориального Фонда образуются за счет:

- части страховых взносов предприятий, организаций, учреждений, независимо от форм собственности на обязательное медицинское страхование;
- субвенций, выделяемых из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования на выравнивание условий реализации программ обязательного медицинского страхования;
- средств, перечисляемых на обязательное медицинское страхование неработающего населения;
- средств, взыскиваемых территориальным Фондом с плательщиков страховых взносов в порядке применения финансовых санкций;

- доходов от использования временно свободных средств и нормируемого резервного фонда территориального Фонда и др.

Финансовые средства территориального Фонда находятся в государственной собственности Российской Федерации, не входят в состав областного бюджета, других фондов и изъятию не подлежат. В рамках реализации Территориальной программы обязательного медицинского страхования Омской области средства фонда расходуются на:

- оплату медицинской помощи и иных услуг, оказываемых застрахованным гражданам учреждениями здравоохранения;
- формирование нормируемого резервного фонда;
- финансирование текущего содержания территориального Фонда;
- финансирование страховых медицинских организаций на обязательное медицинское страхование и др.

Средства территориального Фонда находятся на специальных счетах в банковских учреждениях и расходуются в строгом соответствии с целевым назначением. Финансирование ОМС осуществляется территориальным Фондом по дифференцированным подушевым нормативам на основании договора, заключаемого в соответствии с Правилами обязательного медицинского страхования на территории Омской области. Средства выделяются страховым медицинским организациям по нормативу, утвержденному Главой Администрации (Губернатором) Омской области. Средства, не израсходованные в истекшем году, изъятию не подлежат.

Обязательное медицинское страхование в Омской области. Гражданам Омской области при возникновении страхового случая гарантируются равные возможности в получении медицинской и лекарственной помощи за счет средств обязательного медицинского страхования. Страховым случаем признается совершившееся событие, требующее предоставления застрахованным медицинской помощи в объеме и на условиях, соответствующих утвержденной территориальной программе ОМС Омской области. Обязательное медицинское страхование населения Омской области проводят страховые организации (страховщики), имеющие лицензию, а также филиалы Территориального фонда.

Страхование граждан осуществляется с учетом существующего прикрепления населения к амбулаторно-поликлиническим учреждениям и границ территориальных медицинских участков. Распределение территорий (участков) проводится на основании соглашения между страховщиками, территориальным фондом (филиалами) и страхователями.

Субъектами ОМС являются жители области, страхователи, страховщики, территориальный фонд и медицинские учреждения. Страхователями выступают: для неработающего населения - администрации районов города и области, для работающего - предприятия, учреждения, организации любой формы собственности и лица, занимающиеся индивидуальной трудовой деятельностью. Медицинскими учреждениями в системе ОМС являются, имеющие лицензию лечебно-профилактические учреждения, научно-исследовательские и медицинские институты, другие учреждения, оказывающие медицинскую помощь, а также лица, осуществляющие медицинскую деятельность.

Обязательное медицинское страхование осуществляется в форме договора, заключенного между субъектами ОМС. Предметом договоров ОМС служит оказание страховщиком медицинских и иных услуг застрахованным гражданам в объеме и на условиях, установленных территориальной программой, а также оплата страховщиком этих услуг за счет финансовых средств из Территориального фонда по подуше-

вому нормативу. Срок действия договора ОМС устанавливается не менее, чем на один год.

Каждому гражданину, застрахованному в системе обязательного медицинского страхования, выдается полис. Сроки выдачи полисов оговариваются в договорах ОМС, заключенными между страхователем, страховщиком и территориальным фондом. К полису прилагается перечень медицинских учреждений, с которыми страховщик заключил договор. Территориальная программа ОМС Омской области доводится страховщиком до каждого застрахованного.

Размер страхового взноса на обязательное медицинское страхование для всех хозяйствующих субъектов, независимо от формы собственности, устанавливается в процентах по отношению к начисленной оплате труда и утверждается Правительством РФ. Для неработающего населения размер базового взноса на одного застрахованного по ОМС устанавливается администрацией области. Размеры страховых взносов призваны обеспечить выполнение утвержденной территориальной программы ОМС и деятельность страховых организаций.

Для выполнения страховых обязательств по ОМС у каждого страховщика создается фонд финансирования медицинских услуг, оказываемых в объеме территориальной программы. Размер его составляет не менее 75% средств подушевого норматива и расходуется строго по целевому назначению. Кроме того, в территориальном фонде и у каждого страховщика создается резервный фонд в размере:

в территориальном фонде - не менее 20% средств, выделенных (собранных) на выполнение территориальной программы. Он формируется из 10% средств подушевого норматива оставляемого ежегодно страховщиками в резерве;

в страховых организациях - не менее 10% полученных средств на ОМС по подушевому нормативу.

Страховщики вправе создавать и фонд профилактических мероприятий, направляя в него до 5% средств, полученных по подушевому нормативу. Эти средства расходуются на оплату услуг лечебно-профилактические учреждения по профилактике заболеваний, входящих в территориальную программу ОМС. Использование средств этого фонда в коммерческих целях запрещается.

Цена (тарифы) на медицинские услуги по ОМС определяются соглашением между Администрацией Омской области, территориальным фондом, Союзом Омских страховщиков и ассоциацией медицинских работников области. Тариф страховых организаций на ведение дела устанавливается в процентах к подушевому нормативу, согласовывается со страховщиками и утверждается администрацией области.

Проводя обязательное медицинское страхование, страховщик заключает договора со страхователем, территориальным фондом и медицинским учреждением. Страховщик оплачивает медицинскую помощь, оказанную лечебно-профилактические учреждения застрахованному контингенту по ценам, утвержденным в установленном законодательством РФ порядке.

Расчет с медицинскими учреждениями осуществляется ежемесячно путем безналичной оплаты платежных требований в течение 10 дней после получения счета. Качество и объем оказываемых лечебно-профилактических услуг оплачивается, исходя из установленных на территории Омской области медико-экономических стандартов.

Страховщик контролирует соответствие оказанных лечебно-профилактические учреждения услуг требованиям территориальной программы и медико-экономическим стандартам, путем проверок экспертами в соответствии с временным положением "О контроле качества, результатах деятельности лечебно-профилактические учреждения, экономических санкциях и ...", действующее на территории Омской

области.

Права и обязанности страховщиков определяет Закон РФ "О медицинском страховании граждан в РФ".

Медицинское учреждение оказывает лечебно-профилактическую помощь застрахованным в объеме и на условиях, установленных территориальной программой ОМС, медико-экономическими стандартами и настоящими правилами. Медицинские учреждения обязаны требовать от пациента предъявления полиса при оказании медицинской помощи. Лицам, обратившимся в лечебно-профилактические учреждения без полиса, медицинская помощь оказывается только по экстренным показаниям.

Деятельность лечебно-профилактических учреждений оплачивается согласно тарифам на медицинские услуги, выполненным объемам и качеству. Перечень медицинских услуг, оказываемых лечебно-профилактическими учреждениями, должен соответствовать имеющимся лицензиям и сертификатам.

При невозможности оказания услуги, соответствующей медицинским стандартам и включенной в лицензию лечебно-профилактического учреждения, оно обязано организовать ее предоставление. Взаиморасчеты между лечебно-профилактическими учреждениями при этом не могут увеличивать стоимость услуги, оплачиваемой страховщиком в соответствии с медико-экономическими стандартами.

Финансовые санкции в ОМС. По истечению сроков уплаты страховых взносов невнесенная сумма считается недоимкой и взыскивается с начисленной пени. Пени начисляются за каждый день просрочки со страхователей:

- по страховым взносам работодателей и иных плательщиков - 1% суммы недоимок;
- по взносам органов исполнительной власти – 0,1% суммы недоимок.

За несвоевременное зачисление или перечисление страховых взносов в Федеральный и территориальный фонды ОМС по вине банков, ими уплачивается пени за каждый день просрочки в размере 1% сумм этих взносов. Максимальный срок банковских операций - 7 дней. За отказ работодателя зарегистрироваться в качестве плательщика страховых взносов налагается штраф в размере 10% причитающихся к уплате сумм страховых взносов на ОМС.

В случае сокрытия или занижения сумм, с которых должны начисляться взносы на ОМС, в том числе и при отказе от регистрации в качестве плательщика - штраф в размере взноса на ОМС с сокрытой или заниженной суммы, взыскиваемый сверх причитающегося платежа с учетом пени; при повторном в течение года нарушении - указанный штраф взыскивается в двойном размере. Страховщик вправе приостановить действия договора при просрочке очередного взноса на ОМС территориальным фондом свыше 20 дней, уведомив об этом территориальный фонд и возобновить действие договора после поступления этих средств с учетом пени.

За несвоевременную оплату счетов медицинского учреждения страховщик выплачивает пеню в размере 0,4% от несвоевременно перечисленной суммы за каждый день просрочки. За некачественное или неполное оказание медицинской помощи, по сравнению с требованиями стандартов и территориальной программы ОМС, медицинское учреждение выплачивает штрафы, предусмотренные временным положением "О контроле качества, результатах деятельности лечебно-профилактических учреждений, экономических санкциях и порядке предъявления, рассмотрения и удовлетворения претензий при работе в условиях ОМС".

При необоснованном отказе медицинского учреждения в заключение договора со страховщиком – информация передается для рассмотрения в областную лицензионную комиссию или в судебные органы. Страховщик имеет право требовать от юридических и физических лиц, ответственных за причиненный вред здоровью застра-

хованного гражданина, возмещения расходов в пределах сумм, затраченных на оказание гражданину медицинской помощи, за исключением случаев, когда вред причинен страхователем пострадавшего. Все спорные вопросы, возникшие между субъектами ОМС и не разрешенные сторонами, рассматриваются в областной лицензионной комиссии или в суде.

Страховщик несет ответственность перед всеми субъектами ОМС в пределах перечисленных ему средств на обязательное медицинское страхование и средств от коммерческого использования собственного резервного фонда ОМС.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Покажите структуру организации медицинского обслуживания населения в Российской Федерации.
2. Охарактеризуйте отличие добровольного и обязательного медицинского страхования.
3. Прокомментируйте принципы построения системы обязательного медицинского страхования в Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. *Административное право Российской Федерации: Учебник.* – М.: ЗЕРЦАЛО, 1997.
2. Баранова Л.Г., Врублевская О.В., Косарева Т.Е., Юринова Л.А. *Бюджетный процесс в Российской Федерации.* – М.: Перспектива; ИНФРА-М, 1998.
3. Стиглиц Дж.Ю. *Экономика государственного сектора.* – М.: Изд-во МГУ, ИНФРА-М, 1997.
4. *Регионы России // CD-ROM* – М.: Гарант-парк, 1998.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. *Федеральный закон от 28.06.1991 г. № 1499-1 "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации".* // *Справочная правовая система "Гарант".* – М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. *Временный порядок финансового взаимодействия и расходования средств в системе обязательного медицинского страхования граждан (утв. Федеральным фондом ОМС 19.08.1993 г. № 03-01).* // *Справочная правовая система "Гарант".* – М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. *Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 12.08.1996 г. № 398-п "Об утверждении нормативных документов в системе обязательного медицинского страхования населения Омской области".* // *Справочная правовая система "Гарант".* – М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

§ 7. СИСТЕМА ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Действующая пенсионная система сложилась, когда экономические отношения базировались исключительно на государственной (общенародной) собственности и государство жестко регулировало все сферы жизни общества и народного хозяйства. В рамках системы пенсионного обеспечения решались многие несвойственные для нее задачи. В частности, в целях привлечения работников на работы, связанные с неблагоприятными условиями труда, в районы Крайнего Севера создано законодательство, предусматривающее снижение установленного пенсионного возраста (55 лет для женщин, 60 лет для мужчин) на 5, 10, 15 лет.

Значительные преимущества установлены для назначения пенсии за выслугу лет. Такие пенсии нередко назначаются трудоспособным лицам в возрасте около 40 лет (летный состав гражданской авиации, педагогические работники, работники учре-

ждений здравоохранения, творческие работники театров и других театраль-но-зрелищных предприятий и коллективов и т.д.). Наличие многочисленных льгот по возрасту ставит трудящихся в неравные условия, приводит к ситуации, когда лица, независимо от продолжительности срока уплаты взносов и их величины, получают пенсию большего размера в течение более длительного периода.

При этом низкое соотношение численности между лицами трудоспособного возраста и пенсионерами обусловлено не только демографическими факторами и уровнем занятости в экономике, но и низким возрастом выхода на пенсию для женщин и распространением практики досрочного выхода на пенсию. Доля пенсионеров, получающих пенсию досрочно (Списки № 1 и 2 производств, работ, профессий, должностей и показателей, которые дают право на пенсию по возрасту, на льготных условиях с учетом критериев уровней профессиональных рисков, Крайний Север и выслуга лет), составляет 17-19%.

Сложилась ситуация, при которой расчетное соотношение численности плательщиков пенсионных взносов к численности пенсионеров составляет менее 1,4:1, в то время как по статистическим данным о численности занятых оно должно составлять 1,8:1. Это положение объясняется особенностями российской пенсионной системы, среди которых можно выделить: низкий пенсионный возраст, высокую долю льготников, возможность получения пенсии для работающих пенсионеров и приток пенсионеров из республик бывшего СССР.

Конституция (Основной закон) Российской Федерации

Статья 39

1. Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.
2. Государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом.
3. Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

В последнее время активно создавалась правовая основа для изменения базы для уплаты страховых взносов в Пенсионный фонд РФ и ликвидации задолженности плательщиков перед Фондом. Один из важнейших страховых принципов пенсионной системы - исчисление пенсии из тех денежных выплат, на которые начисляются страховые взносы. Позитивный сдвиг наблюдался в соотношении средней пенсии и средней заработной платы в стране: с 26% в 1992 году до 35-39% в 1997 году.

Однако этот сдвиг был достигнут за счет резкого сокращения дифференциации в размерах пенсий. В настоящее время дифференциация максимальной и минимальной пенсий составляет 1,4:1 вместо 3:1 по законодательству. Вследствие этого заработная плата практически не играет роли при исчислении размера пенсии и у населения ослабли стимулы к ее "зарабатыванию".

Обострение проблем в пенсионном обеспечении было связано с появлением и быстрым нарастанием задолженности по выплате пенсий во второй половине 1990-х гг. Учитывая, что данная проблема, непосредственно влияющая на материальное положение почти 26% населения России, из социально-экономической стала политической, Президентом РФ и Правительством РФ был принят ряд мер по улучшению ситуации с выплатой пенсий.

Начиная со второго полугодия 1997 г. пенсии выплачивались регулярно. Однако уже в марте 1997 г. положение с обеспечением своевременной выплаты пенсий резко ухудшилось.

Состояние действующей системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации представляет собой одну из острейших социально-экономических проблем,

которая усугубляется тем, что затрагивает жизненные интересы 37 млн. престарелых, инвалидов и семей, потерявших кормильца. Доходы пенсионеров хронически отстают от уровня цен. Основной проблемой пенсионного обеспечения является низкий уровень как абсолютных, так и относительных размеров пенсий при высоком тарифе страховых взносов (29% фонда оплаты труда).

Максимальный размер пенсии устанавливается всем работникам, имевшим заработки, превышающие 55-65% средней заработной платы. Это связано с ограничением размера пенсии 3 минимальными размерами, а для лиц, работавших в неблагоприятных условиях труда – 3,5 минимальными размерами пенсии.

Особо остра проблема минимального размера пенсии, уровень которого по отношению к прожиточному минимуму нетрудоспособного населения продолжает снижаться. Так, в 1992 году минимальный размер пенсии составлял 84,6% прожиточного минимума, в 1993 году 78,5%, в 1994 году - 66,6%. При этом, если в январе 1994 года данное соотношение составляло 79%, то в декабре 1994 года оно упало до 52%, а в марте 1995 года - до 45-47%.

В целях поддержания материального положения пенсионеров в связи с увеличением потребительских цен на товары и услуги принят Указ Президента РФ от 14 июня 1997 г. № 573 "О мерах по поддержанию материального положения пенсионеров". Указ устанавливает, что, начиная с 1 января 1998 г., минимальный размер пенсии по старости с учетом компенсационной выплаты не может быть ниже 80% прожиточного минимума пенсионера. Предусмотрен и механизм поддержания этого уровня.

Федеральным законом "О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий" предусмотрен переход на новый механизм исчисления и увеличения государственных пенсий, основанный на определении индивидуального коэффициента для каждого пенсионера. Этот механизм исчисления пенсий будет использован не только для исчисления пенсии, но и для ее постоянной индексации в связи с ростом средней заработной платы в стране.

Кроме того, закон позволит более объективно дифференцировать размеры пенсий в зависимости от трудового вклада и ограничить уравнивательные тенденции в пенсионном обеспечении. Пенсионеру предоставляется возможность либо:

- сохранять все установленные льготы, но получать пенсию в пределах существующего максимального размера (3-3,5 минимума);
- рассчитать пенсию с применением индивидуального коэффициента без ограничения максимумом (косвенное ограничение размера пенсии задается предельным соотношением зарплат), но без учета прежних льгот.

Вместе с тем применение нового порядка определения размера пенсии затруднено в связи с недостатком финансовых ресурсов, необходимых для обеспечения выплаты с 1 февраля 1998 г. пенсий, исчисленных с применением индивидуального коэффициента пенсионера.

Пенсионная реформа 1990 года. Пенсионная реформа предполагает рационализацию пенсионного обеспечения и повышение уровня трудовых пенсий за счет перераспределения ресурсов. Это не означает, что указанные выше пропорции и соотношения не будут меняться. Например, в данный момент доля расходов на пенсии, выплачиваемые за счет средств Пенсионного фонда РФ, не превышает 5,4% валового внутреннего продукта.

Этот показатель сформировался через соотношение расходов на пенсии с фондом оплаты труда, которое задано тарифом страховых взносов в пенсионный фонд (29% фонда оплаты труда). Таким образом, в зависимости от изменения доли оплаты труда в валовом внутреннем продукте будет меняться и доля расходов на пенсии при неиз-

менности параметров пенсионного обеспечения.

Основными целями пенсионной реформы определены:

- реализация гарантированного Конституцией РФ права граждан на пенсионное обеспечение в старости, в случае инвалидности, при потере кормильца и в иных установленных законом случаях;
- финансовая стабилизация пенсионной системы и создание предпосылок для ее развития на основе государственного страхования и бюджетного финансирования;
- адаптация системы пенсионного обеспечения к рыночным отношениям;
- рационализация условий предоставления и размеров пенсий;
- повышение эффективности пенсионной системы путем совершенствования управления пенсионным обеспечением.

Принципы реформы пенсионного обеспечения:

- каждый имеет право на государственное пенсионное обеспечение вследствие старости, инвалидности, при потере кормильца и в иных установленных законом случаях;
- каждый работающий по найму подлежит обязательному государственному пенсионному страхованию;
- каждый застрахованный по обязательному государственному пенсионному страхованию имеет право на трудовую пенсию в соответствии с продолжительностью страхования и заработком, с которого уплачивались страховые взносы;
- финансирование государственного пенсионного обеспечения основывается на принципе солидарности, включая солидарность поколений, субъектов РФ и отраслей экономики;
- средства обязательного государственного пенсионного страхования используются исключительно на пенсионное обеспечение застрахованных граждан.

Часть этих средств централизованно перераспределяется в целях обеспечения пенсионных гарантий граждан независимо от их места жительства на территории РФ. Расходы на пенсионное обеспечение лиц, не участвовавших в пенсионном страховании, покрываются за счет средств федерального бюджета.

Основные черты будущей пенсионной системы предопределены ее нынешним содержанием. Предусматривается сохранение государственной пенсионной системы с учетом развития новых форм пенсионного обеспечения. С введением в государственную пенсионную систему социальных пенсий и созданием негосударственных пенсионных фондов возникли предпосылки развития трехуровневой пенсионной системы.

В настоящее время в РФ широко предоставлены **трудовые и социальные пенсии**. Распространение социальных пенсий определяется социально-экономическим развитием общества в прошлом, которое характеризовалось полной занятостью трудоспособного населения и правом каждого гражданина на трудовую пенсию за свой (или кормильца) стаж работы.

Однако по мере развития рыночной экономики число лиц, не имеющих трудового (страхового) стажа, будет расширяться, а роль социальных пенсий возрастать. Государство с социально ориентированной экономикой не может игнорировать проблемы материального обеспечения значительного круга нетрудоспособных граждан по разным причинам не охваченных социальным страхованием.

Поэтому **первым уровнем системы государственных пенсий является базовая пенсия**, которая в перспективе заменит социальную пенсию. **Вторым уровнем является трудовая (страховая) пенсия**.

Роль этого типа государственной пенсии определяет организацию социального

страхования. В процессе реформы она должна обеспечить солидарность поколений работников наемного труда, на которой базируется социальное страхование.

Из этого следует принципиальное требование к реформе трудовых пенсий - обеспечить соответствие размеров пенсий продолжительности страхования и величине взносов граждан. Не связанные с уплатой страховых взносов периоды при определении размера пенсии будут учитываться при условии возмещения расходов за счет средств федерального бюджета (учеба, воинская служба по призыву и др.). Это означает осуществление в пенсионной системе страховых принципов, исключаящих привилегии для отдельных слоев или групп застрахованных.

Размер **трудовых пенсий** предполагается исчислять исходя только из страховых признаков: возраста, страхового стажа, страховых взносов, заработной платы (дохода), с которой уплачивались страховые взносы, а также пенсионных накоплений, отнесенных на именные накопительные счета застрахованных. Страховой стаж застрахованного лица представляет собой суммарную продолжительность периодов трудовой деятельности застрахованного лица в течение его жизни, за которые уплачивались страховые взносы.

Третий уровень системы пенсионного обеспечения составят **негосударственные пенсии**. Негосударственное пенсионное обеспечение в пенсионной системе рассматривается как дополнительное и может осуществляться в форме дополнительных пенсионных систем отдельных организаций, отраслей экономики, либо территорий или в форме личного пенсионного страхования граждан, производящих накопление средств в страховых компаниях или пенсионных фондах. Обе эти формы должны развиваться.

В связи с трудным экономическим положением создание дополнительных **профессиональных пенсионных систем** на современном этапе не представляется возможным. Их формирование будет осуществляться по мере готовности отдельных организаций и их групп, отраслей хозяйства или территорий, а также возможности государства предоставить соответствующие льготы. После принятия решения о создании дополнительной профессиональной пенсионной системы она становится обязательной и не может быть ликвидирована по решению ее учредителей.

Пенсионная реформа окажет положительное воздействие на систему оплаты труда и соответственно на рынок труда, с которого будут высвобождены лица, достигшие пенсионного возраста, но продолжающие работать в целях сохранения достигнутого уровня благосостояния. Высвобождение части пожилых работников откроет вакансии для молодых и более энергичных работников.

Это, в свою очередь, будет способствовать структурной перестройке экономики. Развитие дополнительного добровольного пенсионного обеспечения негосударственного характера будет способствовать накоплению финансовых средств, их инвестированию в производство и структурную перестройку экономики.

Роль персонифицированного учета. В апреле 1996 г. вступил в силу Федеральный закон "Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования", на основании которого началось создание новой инфраструктуры пенсионной системы. Следующим шагом по введению системы персонифицированного учета станет корректировка порядка назначения и перерасчета пенсий с использованием персональных лицевого счетов.

В мае 1997 г. в Закон РФ "О государственных пенсиях в РФ" внесены изменения, предусматривающие установление трудового стажа и определение среднемесячного заработка при назначении и перерасчете пенсий по данным индивидуальных лицевых счетов. Для обработки информации по индивидуальному учету в системе государ-

ственного пенсионного страхования создан Информационный центр персонифицированного учета при Пенсионном фонде РФ.

Начиная с 2000 года, персонифицированным учетом будет охвачено все население Российской Федерации. В рамках системы персонифицированного учета на каждое застрахованное лицо открывается индивидуальный лицевой счет.

В настоящее время система персонифицированного учета обеспечивает сбор сведений о трудовом стаже и заработке, на который начисляются пенсионные взносы. Кроме того, в лицевой счет включаются сведения о времени работы каждого застрахованного лица в особых условиях труда, а также на работах, дающих право на пенсию за выслугу лет и о нестраховых периодах.

В то же время для внедрения условно-накопительных и именных накопительных пенсионных счетов граждан на лицевом счете будет аккумулироваться следующая дополнительная информация:

- сумма страховых взносов, уплаченных работодателем за застрахованное лицо на распределительных принципах;
- сумма страховых взносов, уплаченных за застрахованное лицо и направленных на накопление;
- сумма начисленного инвестиционного дохода, связанного с инвестированием части страховых взносов, направляемых на накопление;
- сумма страховых взносов, перечисляемых через Пенсионный фонд РФ в профессиональные пенсионные системы (в переходный период), а также инвестиционный доход по этим накоплениям.

Для того чтобы в максимальной степени отразить указанную информацию, с 2000 года в составе лицевого счета каждого застрахованного лица будут открыты следующие субсчета:

условно-накопительный счет - на котором отражаются взносы, уплаченные работником или работодателем на распределительной основе. На базе условно-накопительных счетов застрахованным лицам будет назначаться часть трудовой пенсии, которая финансируется из распределительного источника;

именной накопительный пенсионный счет - на котором отражаются страховые взносы, идущие на накопление и регистрируется начисленный инвестиционный доход, связанный с их инвестированием;

профессиональный пенсионный счет - открываемый для работников, участвующих в обязательных профессиональных пенсионных системах. На этом счете отражаются дополнительные взносы, уплачиваемые работодателями для финансирования досрочного выхода на пенсию, а также начисленный инвестиционный доход, полученный от инвестирования средств через профессиональные пенсионные системы.

Назначение и выплата пенсий по всем трем видам субсчетов должны будут производиться на основе особых правил, отдельно и независимо друг от друга.

С 2001 года трудовые пенсии для выходящих на пенсию по старости граждан будут назначаться в рамках системы персонифицированного учета на основе **условно-накопительных счетов**. Основным источником финансирования части трудовых пенсий, назначаемых на распределительной основе по данным этих счетов будут служить текущие поступления в Пенсионный фонд РФ, за исключением страховых взносов, направленных на накопление, и доходов от их инвестирования.

Страховые взносы, направленные на накопление и доходы от их инвестирования образуют **пенсионные резервы**, которые подлежат инвестированию Пенсионным фондом РФ через независимые управляющие компании и могут расходоваться лишь на выплату части трудовых пенсий лицам, которые имеют накопления на **именных**

накопительных счетах в Пенсионном фонде РФ.

Учитывая всеобщий характер включения работников в накопительную схему и незначительность накопленных ресурсов для работников, выходящих на пенсию в течение первых 5 лет с момента введения накопительных элементов, предусматривается использовать их на частичное финансирование выплат пенсий лишь после 2005 года. Таким образом, начиная с 2005 года трудовые пенсии для большинства выходящих на пенсию по старости будут состоять из двух частей, назначаемых на распределительной и накопительной основе.

По мере роста пенсионных накоплений застрахованных лиц часть трудовой пенсии, финансируемой из накопительного источника, будет возрастать и в долгосрочной перспективе может достигнуть величины, равной величине трудовой пенсии, финансируемой на распределительной основе. В связи с этим с 2005 года предусматривается внесение изменений в порядок исчисления трудовых пенсий, финансируемых на распределительной основе. Относительная величина части пенсий, назначаемых на распределительной основе, должна постепенно уменьшаться по мере возрастания части пенсий по накопительной схеме.

В целях предотвращения чрезмерной дифференциации пенсий, а также в целях стимулирования работников к уплате страховых взносов планируется ввести максимальный уровень индивидуальных доходов, выше которого обязательные страховые взносы не должны уплачиваться. Для реализации принципов социальной справедливости и повышения мотивации к уплате страховых взносов предполагается обеспечить права наследования накопленных на именных накопительных счетах средств пережившим супругом и лицами, находящимися на иждивении застрахованного.

Пенсионный фонд РФ образован постановлением Верховного Совета РСФСР от 22 декабря 1990 года в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения в РФ. Пенсионный фонд РФ является самостоятельным финансово-кредитным учреждением и выполняет отдельные банковские операции в порядке, установленном законодательством о банках и банковской деятельности. Пенсионный фонд РФ подотчетен Федеральному Собранию РФ, информация о результатах его деятельности ежегодно представляется на рассмотрение Федерального Собрания РФ.

Средства Пенсионный фонд РФ формируются за счет:

- страховых взносов работодателей;
- страховых взносов граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью, в том числе фермеров и адвокатов;
- страховых взносов иных категорий работающих граждан;
- ассигнований из бюджета РФ на выплату государственных пенсий и пособий военнослужащим и их семьям, пособий на детей в возрасте старше 1,5 лет, на предоставление льгот в части пенсий, пособий и компенсаций гражданам, пострадавшим от чернобыльской катастрофы, на расходы по доставке и пересылке пенсий и пособий;
- средств, возмещаемых Пенсионному фонду РФ Государственным фондом занятости населения РФ в связи с назначением досрочных пенсий безработным;
- средств, взыскиваемых с работодателей и граждан в результате предъявления регрессивных требований;
- добровольных взносов физических и юридических лиц, а также доходов от капитализации средств Пенсионного фонда РФ и др.

Пенсионный фонд РФ и его денежные средства находятся в государственной собственности РФ. Денежные средства Пенсионного фонда не входят в состав бюджетов, других фондов и изъятию не подлежат. Пенсионный фонд РФ обеспечивает выпол-

нение следующих функций:

- целевой сбор и аккумуляцию страховых взносов;
- взыскание сумм государственных пенсий по инвалидности вследствие трудового увечья, профессионального заболевания или по потере кормильца;
- капитализацию средств Пенсионного фонда РФ, а также привлечение в него добровольных взносов физических и юридических лиц;
- контроль с участием налоговых органов за поступлением в Пенсионный фонд РФ страховых взносов, а также контроль за расходованием его средств;
- ведение индивидуального учета застрахованных лиц и государственного банка данных по всем категориям плательщиков взносов в Пенсионный фонд РФ;
- участие в разработке и реализации межгосударственных и международных соглашений по вопросам пенсий и пособий и т.д.

Пенсионный фонд РФ может принимать участие в финансировании программ социальной защиты пожилых и нетрудоспособных граждан. Средства Пенсионный фонд РФ направляются на:

- выплату государственных пенсий;
- выплату пособий по уходу за ребенком в возрасте старше 1,5 лет;
- оказание органами социальной защиты населения материальной помощи престарелым и нетрудоспособным гражданам;
- финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности Пенсионного фонда РФ и его органов.

Предприятия, организации, учреждения, в том числе банки, обязаны представлять уполномоченным Пенсионного фонда РФ в районах и городах, ревизионной комиссии Пенсионного фонда РФ необходимые документы и сведения, за исключением сведений, составляющих коммерческую тайну, перечень которых устанавливается законодательством. Уполномоченные Пенсионного фонда РФ в районах и городах подлежат обязательному государственному личному страхованию и имеют право на возмещение причиненного им ущерба в порядке и на условиях, установленных для сотрудников Государственной налоговой службы РФ.

Негосударственные пенсионные фонды (НПФ) - особая организационно-правовая форма некоммерческих организаций социального обеспечения, видом деятельности которых является негосударственное пенсионное обеспечение участников НПФ на основании договоров с вкладчиками НПФ в пользу участников фондов. НПФ осуществляют деятельность и производят выплаты негосударственных пенсий участникам НПФ независимо от системы государственного пенсионного обеспечения населения.

Учредителями НПФ могут быть юридические и физические лица. Учредители не имеют прав на переданное НПФ имущество, которое является его собственностью. Негосударственный пенсионный фонд отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом.

В целях защиты прав и интересов вкладчиков и участников деятельность НПФ подлежит обязательному лицензированию в порядке, установленном законодательством РФ. В соответствии с уставом НПФ выполняют следующие функции:

- разрабатывают условия негосударственного пенсионного обеспечения;
- заключают пенсионные договоры и аккумулирует пенсионные взносы;
- ведут пенсионные счета и информируют о их состоянии вкладчиков и участников;
- заключают договоры с управляющим;
- формируют и размещают собственные средства, включая пенсионные резервы;

- осуществляют актуарные⁸² расчеты;
- осуществляют контроль за поступлением средств и исполнением обязательств перед участниками НПФ и т.д.

Собственное имущество НПФ подразделяется на имущество, предназначенное для обеспечения уставной деятельности и пенсионные резервы. Имущество, предназначенное для обеспечения уставной деятельности НПФ, образуется за счет:

- совокупного вклада учредителей;
- целевых взносов вкладчиков, части дохода фонда от размещения пенсионных резервов, используемых для покрытия издержек фонда;
- дохода фонда от использования имущества, предназначенного для обеспечения уставной деятельности фонда;
- благотворительных взносов и других законных поступлений.

Отчисления на формирование имущества, предназначенного для обеспечения уставной деятельности НПФ, не могут превышать 20% дохода от размещения пенсионных резервов в первые 3 года его деятельности и 15% дохода от размещения пенсионных резервов в дальнейшем. НПФ при осуществлении бухгалтерского учета разделяет предназначенное для обеспечения уставной деятельности имущество и имущество, составляющее пенсионные резервы. НПФ ведет учет пенсионных накоплений, пенсионных резервов и выплаченных пенсий по каждой пенсионной схеме с фиксированным размером пенсионных взносов (т.н. "несолидарная пенсионная схема").

Для обеспечения платежеспособности по обязательствам перед участниками НПФ формирует **пенсионные резервы** за счет пенсионных взносов и дохода от их размещения. Пенсионные резервы создаются по каждому виду пенсионных обязательств в размерах, обеспечивающих покрытие этих обязательств. Нормативный размер пенсионных резервов устанавливается государственным уполномоченным органом. В целях защиты прав участников совокупный вклад учредителей НПФ на день подачи документов для получения соответствующей лицензии не может быть менее 15000 минимальных размеров оплаты труда, внесенных денежными средствами.

Для обеспечения исполнения обязательств перед участниками НПФ создает **страховой резерв**. Нормативный размер страхового резерва и порядок его формирования и использования устанавливаются государственным уполномоченным органом.

Кроме того, НПФ обязаны ежегодно по итогам финансового года проводить актуарную оценку результатов деятельности по негосударственному пенсионному обеспечению и доходов от размещения пенсионных резервов. Актуарное оценивание осуществляется актуарием. По итогам финансового года НПФ обязаны ежегодно проводить независимую аудиторскую проверку.

В целях обеспечения исполнения обязательств перед участниками НПФ вправе на добровольной основе создавать **объединенные гарантийные фонды**. Принципы создания объединенных гарантийных фондов и порядок управления ими определяются входящими в них фондами в соответствии с законодательством РФ. Контроль за деятельностью объединенных гарантийных фондов осуществляется государственным уполномоченным органом. НПФ вправе участвовать в обществах взаимного страхования, а также заключать договоры страхования, обеспечивающие дополнительные гарантии исполнения обязательств перед участниками.

Размещение пенсионных резервов НПФ осуществляет через управляющего, ко-

⁸² Актуарные расчеты – т.е. расчеты, связанные с определением экономической целесообразности тех или иных тарифов, ссуд и финансовых операций со средствами НПФ.

торый призван обеспечить возврат переданных ему пенсионных резервов в соответствии с законодательством РФ, за исключением случаев размещения пенсионных резервов в государственные ценные бумаги, ценные бумаги субъектов РФ, банковские депозиты и иных случаев, предусмотренных Правительством РФ.

При размещении пенсионных резервов в недвижимое имущество НПФ обязан представить государственному уполномоченному органу данные об оценке объекта недвижимого имущества, проведенной независимым оценщиком. На пенсионные резервы не может быть обращено взыскание по долгам НПФ, вкладчиков, управляющего и депозитария.

Органом, осуществляющим разрешительные и контрольные функции за деятельностью негосударственных пенсионных фондов, является **Инспекция негосударственных пенсионных фондов при Министерстве социальной защиты населения РФ**.

В период после принятия Концепции реформирования системы пенсионного обеспечения в РФ наблюдалось увеличение количества негосударственных пенсионных фондов. Это создало предпосылки для постепенного формирования системы дополнительного пенсионного обеспечения. Вместе с тем развитие этой системы происходило в условиях отсутствия нормативной правовой базы, должного надзора и регулирования деятельности НПФ, что негативно отразилось на уровне финансовой надежности НПФ и на доверии населения к этим фондам.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Охарактеризуйте ключевые проблемы пенсионного обеспечения в Российской Федерации.
2. Покажите основные направления развития реформирования системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации.
3. Прокомментируйте, как внедрение персонифицированного учета и появление НПФ может отразиться на экономической ситуации в Омской области.

Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения:

1. Баранова Л.Г., Врублевская О.В., Косарева Т.Е., Юринова Л.А. Бюджетный процесс в Российской Федерации. - М.: Перспектива; ИНФРА-М, 1998.
2. Брызгалов А.В., Берник В.Р., Головкин А.Н., Демешева Е.В. Налоговый учет. Анализ взаимодействия и противоречий налогообложения и бухгалтерского учета. - М.: Аналитика-Пресс, 1997.
3. Жуков Е.Ф. Инвестиционные институты: Учеб. пособие для вузов. - М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998.
4. Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора. - М.: Изд-во МГУ, ИНФРА-М, 1997.

Нормативно-правовые акты и документы:

1. Закон РФ от 20.11.1990 г. № 340-1 "О государственных пенсиях в Российской Федерации". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
2. Постановление Правительства РФ от 20.05.1998 г. № 463 "О Программе пенсионной реформы в Российской Федерации". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.
3. Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 19.10.1993 г. № 396-п "О мерах по улучшению пенсионного обслуживания населения Омской области". // Справочная правовая система "Гарант". - М.: НПП "Гарант-сервис", 1999.

Заключение

Длительное время система высшего профессионального образования развивалась исключительно как государственная. Основным источником финансирования этой системы был и остается государственный бюджет. Однако в новой социально-экономической ситуации изменились не только финансово-экономические и материально-технические условия работы высших учебных заведений, заметные изменения произошли в самих принципах подготовки специалистов.

Все большую роль в процессе разработки учебных программ играют конкретные потребности регионов и отдельных субъектов хозяйствования. Уже недостаточно подготовить специалиста хорошо знающего экономическую теорию - обществу нужны специалисты-практики, легко ориентирующиеся в специфических вопросах функционирования региональной экономики.

С точки зрения общественного воспроизводства производственные издержки включают в себя всю совокупность общественных затрат на производство конечного продукта. Иначе говоря, общественные издержки производства – это то, во что обходится обществу производство всей совокупности благ. Отсюда, полные затраты на подготовку специалистов можно определить как совокупные издержки общества на их обучение.

Постановлением Правительства РФ от 28.04.1994 года "О первоочередных мерах по подготовке высшего образования в России" вузам разрешено осуществлять подготовку специалистов на договорных началах с возмещением юридическими и физическими лицами стоимости обучения. Этот нормативный документ скорректировал с учетом изменившейся социально-экономической ситуации в стране договорные отношения между учебным заведением и предприятием-заказчиком на подготовку специалиста.

Следующими документами, регламентирующими деятельность работы вузов, стали Постановление Правительства РФ "О целевой контрактной подготовке специалистов с высшим и средним профессиональным образованием" и разработанное на его основании Положение "О типовых контрактах между студентом и учебным заведением высшего (среднего) профессионального образования, студентом и работодателем". В 1998 году Приказом Министерства общего и профессионального образования РФ от 24.02.1998 года утвержден порядок приема в государственные высшие учебные заведения, в котором закреплена целевой прием по договору с органами государственной власти и управления в целях удовлетворения социально-экономических потребностей региона в квалифицированных специалистах с высшим образованием.

Следует отметить, что объемы финансирования из этих источников зависят как от реальной потребности предприятий в кадрах и их финансовых возможностей, так и от репутации высшего учебного заведения (качества подготовки кадров по требуемой специальности). Ни для кого не секрет, что перестройка системы подготовки специалистов в российских вузах, особенно на периферии, идет крайне медленно. Ощущается большой дефицит в учебно-методической литературе, учитывающей современную российскую специфику, особенности и проблематику экономических процессов. Тем более это актуально для такой принципиально важной дисциплины как "Региональная экономика".

Основной формой участия предприятий и организаций в подготовке высококвалифицированных кадров является установление договорных отношений с вузом на целевую подготовку специалистов. Причем предприятия несут не только прямые затраты на подготовку специалистов, на создание условий для получения профессио-

нального образования без отрыва от производства, но и заметные потери в виде упущенной выгоды в период адаптации молодого специалиста на рабочем месте. Сегодня лишь немногие предприятия могут позволить себе такую роскошь, как обучение неадаптированных к реальной действительности кадров.

Существующая в настоящее время нормативная база предусматривает возможность подготовки специалистов на основе учебных планов, содержащих дополнительную подготовку сверх государственного образовательного стандарта. Новые принципы взаимоотношений участников трехсторонних договоров на целевую подготовку специалистов дополняют традиционно существующие формы участия субъектов хозяйствования в подготовке профессиональных кадров. Кроме того, нельзя сбрасывать со счетов и тот факт, что вузы сегодня вынуждены самостоятельно бороться за свой рейтинг, открывать новые специальности, искать источники дополнительного финансирования.

В Омском государственном аграрном университете примером такой деятельности можно назвать открытие в 1998 году кафедры регионального развития на факультете гуманитарного образования. ОмГАУ впервые в России начал осуществлять подготовку высококвалифицированных кадров по специальности "внутрирегиональное регионоведение". Жизнь показала, что реально востребованы специалисты, обладающие багажом практических знаний именно о своем регионе, состоянии ведущих отраслей его экономики и о приоритетах регионального развития.

Это достаточно новая тенденция в развитии российской высшей школы. Однако она проявляется не только в Омской области. Во многих регионах Российской Федерации сегодня происходят аналогичные процессы и гуманитарная наука все больше приближается к повседневной практике. Можно даже отследить любопытную закономерность: ускоренно развиваются те учебные дисциплины, которые отвечают процессам современного общества.

Такое положение совершенно естественно. Так, учебники, подготовленные в федеральном центре, ориентируются на проблемы федеративных отношений, государственного управления и макроэкономического развития. Они обобщают достижения современной отечественной и зарубежной экономической теории, широко освещают результаты и направления реформирования экономики России.

Региональные учебники, наоборот, ориентированы на осмысление опыта развития региональной экономики, основаны на местном материале, органично дополняют учебники федерального уровня. В то же время региональные учебники больше отвечают целям практической подготовки региональных управленческих кадров, максимально ориентированы на потребности территорий, их наполнение диктуется платежеспособным спросом на подготовку специалистов.

Мы закончили изложение авторского курса по предмету "Региональная экономика", легшего в основу учебного пособия "Экономика Западной Сибири. Омская область". Это, по сути, первое региональное учебное пособие такого масштаба. И мы будем очень благодарны за все замечания и дополнения, сделанные при апробации пособия в вузах Омской области и других территорий, относящихся к западносибирскому экономическому району.

Кроме того, мы рассчитываем, что оно станет первой ласточкой в целой череде учебно-методических пособий и учебников нового поколения на уровне других субъектов Российской Федерации. Причем не только по предмету "Региональная экономика", но и по другим предметам, отражающим специфику регионального развития нашего государства.

Библиографический список

1. Абрамов С.И. Организация инвестиционно-строительной деятельности. - М.: Центр экономики и маркетинга, 1999. - 240 с.
2. Агеев Ш.Р., Васильев Н.М., Катырин С.Н. Страхование: теория, практика и зарубежный опыт. - М.: "Экспертное бюро-М", 1998. - 376 с.
3. Аграрное право. Учебник. / Под ред. Быстрова Г.Е., Козыря М.И. - М.: Юристъ, 1998. - 534 с.
4. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. - М.: ЗЕРЦАЛО, 1997. - 672 с.
5. Баранова Л.Г., Врублевская О.В., Косарева Т.Е., Юринова Л.А. Бюджетный процесс в Российской Федерации. - М.: Перспектива; ИНФРА-М, 1998. - 222 с.
6. Баринов В.Т. Муниципальные облигации. Выпуск и размещение. - М.: Рус. деловая лит., 1997. - 160 с.
7. Большой экономический словарь. / Под ред. А.Н.Азрилияна. - М.: Институт новой экономики, 1997. - 864 с.
8. Брызгалов А.В., Берник В.Р., Головкин А.Н., Демешева Е.В. Налоговый учет. Анализ взаимодействия и противоречий налогообложения и бухгалтерского учета. - М.: Аналитика-Пресс, 1997. - 112 с.
9. Васильева И.Н. Экономические основы технологического развития: Учеб. пособие для вузов. - М.: Банки и биржи; ЮНИТИ, 1995. - 160 с.
10. Винокуров М.А., Суходолов А.П. Экономика Сибири: 1900-1928. - Новосибирск: Наука. Сиб. изд. фирма РАН, 1996. - 320 с.
11. Власов Р.Г. Регион России: внутрорегиональная политика, устойчивое развитие и безопасность. - Омск: Изд-во ОмГУ, 1997. - 208 с.
12. Государственная служба: теория и организация. Курс лекций. - Ростов-на-Дону: Феникс, 1998. - 640 с.
13. Государство в меняющемся мире. Отчет о мировом развитии: 1997. - М.: Всемирный Банк; Агентство экон. информ. "Прайм-ТАСС", 1998. - 305 с.
14. Гребцова В.Е. Экономическая и социальная география России: основы теории и практики: Учеб. пособие для вузов. - Ростов-на-Дону: Феникс, 1997. - 288 с.
15. Грузинов В.П., Максимов К.К., Эриашвили Н.Д. Экономика предприятия: Учебник для вузов. - М.: Банки и биржи; ЮНИТИ, 1998. - 535 с.
16. Дадашев А.З., Черник Д.Г. Финансовая система России: Учеб. пособие. - М.: ИНФРА-М, 1997. - 248 с.
17. Денисон Д., Тоби Л. Учебник по рекламе. - Минск: Современное слово, 1997. - 320 с.
18. Ефимов С.Л. Энциклопедический словарь. Экономика и страхование. - М.: ЦЕРИХ-ПЭЛ, 1996. - 528 с.
19. Жилищная экономика. / Под ред. Г.Поляковского. - М.: Дело, 1996. - 224 с.
20. Жуков Е.Ф. Инвестиционные институты: Учеб. пособие для вузов. - М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998. - 199 с.
21. Занадворнов В.С., Занадворнова А.В. Экономика города: Учеб. пособие. - М.: ИЧП "Издательство Магистр", 1998. - 272 с.
22. Игнатов В.Г., Бутов В.И. Регионоведение (методология, политика, экономика, право). - Ростов-на-Дону: ИЦ "Март", 1998. - 320 с.
23. Ипотечно-инвестиционный анализ. Учеб. пособие. / Под ред. Есипова В.Е. - СПб: СПбУЭиФ, 1998. - 207 с.

24. Казанник А.И. Региональные проблемы правовой охраны природы в России. – Омск: ГУИПП “Омский дом печати”, 1998. – 260 с.
25. Ковалев А.И., Привалов В.П. Анализ финансового состояния предприятия. – М.: Центр экономики и маркетинга, 1997. – 192 с.
26. Коваленко Н.Я. Экономика сельского хозяйства. С основами аграрных рынков: Курс лекций. – М.: ААИ "Тандем"; Изд-во "Экмос", 1998. – 448 с.
27. Косалс Л.Я., Рывкина Р.В. Социология перехода к рынку в России. – М.: Эдиториал УРСС, 1998. – 368 с.
28. Котлер Ф. Маркетинг. Гостеприимство и туризм. – М.: ЮНИТИ, 1998. – 787 с.
29. Котлер Ф. Основы маркетинга. – М.: Прогресс, 1991. – 736 с.
30. Курс экономики: учебник / Под ред. Б.А.Райзберга. – М.: ИНФРА-М, 1997. – 720 с.
31. Литвиненко Л.Т., Нишатов Н.П., Удалишев Д.П. Рынок государственных ценных бумаг: Учеб. пособие для вузов. – М.: Банки и биржи; ЮНИТИ, 1998. – 111 с.
32. Ляшенко В.И. Фондовые индексы и рейтинги. – Донецк: Сталкер, 1998. – 320 с.
33. Муниципальное право: учебник для юридических вузов. / Под ред. Коваленко А.И. – М.: Новый юрист, 1997. – 432 с.
34. Муниципальный менеджмент: Учеб. пособие для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1997. – 263 с.
35. Народонаселение. Энциклопедический словарь. – М.: Большая Российская энциклопедия, 1994. – 640 с.
36. Некоторые экономические показатели по регионам Западной Сибири, Дальнего Востока и прочих областей РФ за январь-сентябрь 1997 года.: Стат. бюллетень. – Омск: Омскоблкомстат, 1998. – 35 с.
37. О ходе экономических реформ в Омской области в январе-марте 1998 года.: Бюллетень. – Омск: Омскоблкомстат, 1998. – 65 с.
38. Ольшаный А.И. Банковское кредитование: российский и зарубежный опыт. / Под ред. Е.Г.Ищенко, В.И.Алексеева. – М.: Русская Деловая Литература, 1998. – 352 с.
39. Основные показатели, характеризующие социальное положение г. Омска в январе-июне 1998 года.: Стат. бюллетень. – Омск: Омскоблкомстат, 1998. – 45 с.
40. Пидкасистый А.П. Экономическое поведение потребителей. – М.: Российское педагогическое агентство, 1997. – 220 с.
41. Политология: Учеб. пособие. / Под ред. Г.В.Полуниной. – М.: Акалис, 1996. – 278 с.
42. Полфреман Д., Форд Ф. Основы банковского дела. – М.: ИНФРА-М, 1996. – 624 с.
43. Региональная экономика: Учеб. пособие для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1995. – 304 с.
44. Региональная экономика: Учебник для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998. – 472 с.
45. Регионоведение: Учебник для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998. – 424 с.
46. Регионы России // CD-ROM – М.: Гарант-парк, 1998.
47. Савин А.Ю. Финансово-промышленные группы в России. – М.: Финстатинформ, 1997. – 71 с.
48. Социально-экономический мониторинг регионов Западной Сибири за период январь-июнь 1998 года. – Омск: Омскоблкомстат, 1998. – 18 с.
49. Социально-экономическое положение г. Омска за январь-июнь 1998 года. – Омск: Омскоблкомстат, 1998. – 81 с.

50. Социально-экономическое положение Омской области за январь-май 1998 года. - Омск: Омскоблкомстат, 1998. – 121 с.
51. Социально-экономическое положение Омской области за январь-октябрь 1998 года Статист. бюллетень. - Омск: Омскоблкомстат, 1998. – 146 с.
52. Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора. - М.: Изд-во МГУ, ИНФРА-М, 1997. - 720 с.
53. Строков В.А. Концепции национальной рыночной экономики. - М.: ПКФ "Хорс", 1997. - 151 с.
54. Строков В.А. Экономический механизм предпринимательской деятельности. - М.: АО "Солид", 1996. - 144 с.
55. Тимошина Т.М. Экономическая история России: Учеб. пособие. / Под ред. проф. М.Н.Чепурина. - М.: ИИД "Филин", ЮД "Юстицинформ", 1998. - 432 с.
56. Труд в Омской области. 1997 год.: Статист. сб. - Омск: Омскоблкомстат, 1998. – 20 с.
57. Тьюлз Р.Дж., Бредли Э.С., Тьюлз Т.М. Фондовый рынок. Учебник. - М.: ИНФРА-М, 1997. - 648 с.
58. Управление государственной собственностью: Учебник / Под ред. В.И.Кошкина, В.М.Шупыро. – М.: ИНФРА-М, 1997. – 496 с.
59. Уткин Э.А., Эскиндаров М.А. Финансово-промышленные группы. – М.: Ассоциация авторов и издателей "ТАНДЕМ"; Изд-во ЭКМОС, 1998. – 256 с.
60. Федерализм: Энциклопедический словарь. - М.: ИНФРА-М, 1997. - 288 с.
61. Фильев В.И. Социальное страхование в России и зарубежных странах / Практическое пособие. – М.: ЗАО "Бизнес-школа "Интел-синтез", 1997. – 176 с.
62. Черняк В.З. Управление инвестиционным проектом в строительстве. - М.: Русская Деловая Литература, 1998. - 800 с.
63. Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственоведения. - М.: Издательский дом "Артикул", 1997. - 352 с.
64. Численность и средняя заработная плата работников Омской области за январь-июнь 1998 г.: Статист. бюллетень. - Омск: Омскоблкомстат, 1998. – 32 с.
65. Что и как проверяет налоговая инспекция. - М.: ИНФРА-М, 1995. - 224 с.
66. Шарп У.Ф., Александер Г.Дж., Бэйли Дж.В. Инвестиции. - М.: ИНФРА-М, 1997. - 1024 с.
67. Шишаев А.И. Регулирование международной торговли товарами. - М.: Центр экономики и маркетинга, 1998. - 174 с.
68. Шишов С.С. Экономическая география и регионалистика: Учеб. пособие. / Под ред. Т.Г.Морозовой. - М.: Финстатинформ, 1998. – 127 с.
69. Шнипер Р.И. Регион: экономические методы управления. – Новосибирск: Наука. Сиб. отд-ние, 1991. – 320 с.
70. Шреплер Х.-А. Международные экономические организации: Справочник. - М.: Международные отношения, 1997. - 456 с.
71. Экономика современного туризма. / Под ред. Г.А.Карповой. - М.-СПб: ИТД "Герда", 1998. - 416 с.
72. Эффективность государственного управления. / Под ред. Батчикова С.А., Глазьева С.Ю. - М.: Консалтбанк, 1998. - 848 с.
73. Юрасова М.К. Омск. Очерки истории города. – Омск: Ом. кн. изд-во, 1986. – 256 с.

Предметный указатель

А

АСДГ 338, 340, 341

Б

Банковская система 580, 586

Банкротство 379, 450, 451

Бюджетные отношения 9, 12, **49**, 509

Г

Государственное регулирование 228, 242, 434, 455, 614, 634, 649

Государственное управление 11, 203, 251, 293, 463

Государственный заказ 229, 267

Д

Демографические процессы 86

Дорожные фонды 326

Ж

Жилищная политика 636

ЖКХ 251, 252, 253, 254, 255, 638, 639, 645, 646, 647, 648, 649, 650, 652, 653

З

Законодательная деятельность 472

Западно-Сибирский экономический район 14, 74, 208, 209

Здравоохранение 275, 606, 607, 690

Землепользование 288

Землеустройство 291, 292

И

Инвестиционная политика 46, 356, 399, 400, 401, 404

Инновационная политика 417, 419, 423

Институциональная политика 47, 279

Л

Легкая промышленность 231, 239, 595

Лесная промышленность 260, 262

М

Машиностроение 72, 73, 75, 144, 175, 176, 431, 605

Местное самоуправление 490, 491, 612

Местный бюджет 368, 685

Муниципальный заказ 230, 686

Н

Налоги 58, 59, 383

Недропользование 298

Нефтехимическая промышленность 208

О

Образование 275, 429, 493, 607, 690

П

Пищевая промышленность 71, 221, 223

Политико-экономические особенности 111

Предпринимательство 156

Приватизация 280, 316

Природно-климатические условия 77, 83

Природные ресурсы 22, 31, 430

Промышленное производство 138, 140, 209, 434

Р

Размещение производительных сил 11, 31, 121

Региональная политика 40, 137

Региональные программы 426

Региональные финансы 12, 554

Региональный бюджет 511, 530

Рейтинг 140, 166, 194, 225, 226, 242, 524, 600, 601, 641

Рекреационные ресурсы 381

Рынок ценных бумаг..... 557, 562, 567, 592

С

Сельское хозяйство 72, 100, 184, 187, 189, 247, 392, 605, 607, 690
Сибирское Соглашение 336
Социальная инфраструктура..... 626, 627
Социальная политика 47, 617, 625
Средства массовой информации 344, 346, 349
Страхование 373, 374, 380, 381, 660, 675
Строительство 99, 160, 200, 219, 247, 250, 256, 258, 275, 333, 354, 355, 428, 430, 594, 595, 596, 605, 607, 690, 698
Структурная политика..... 47, 390, 394
Судебная система..... 481

Т

Топливо-энергетический комплекс 212, 219
Торговля и бытовое обслуживание 241
Транспорт 37, 71, 193, 275, 338, 594, 595, 596, 605, 607, 613, 690
Трудовые ресурсы..... 128, 129

У

Управление собственностью 270

Ф

Финансово-промышленные объединения 453
Финансы населения 599
Финансы предприятий 590

Ц

Ценные бумаги 381, 566, 570, 578, 579
Ценовая политика..... 609

Э

Экологическая ситуация 102, 103, 105
Экономический район..... 31, 124, 256, 401

Глоссарий

Альтернативные виды топлива - виды топлива (сжатый и сжиженный газ, биогаз, генераторный газ, продукты переработки биомассы, водоугольное топливо и другие), использование которых сокращает или замещает потребление энергетических ресурсов более дорогих и дефицитных видов.

Арбитражный управляющий (временный управляющий, внешний управляющий, конкурсный управляющий) - лицо, назначаемое арбитражным судом для проведения процедур банкротства и осуществления иных полномочий, установленных федеральным законом.

База данных инвестиционных проектов - основной документ системы регистрации, содержащий систематизированные данные о зарегистрированных инвестиционных проектах.

Бюджет - форма образования и расходования денежных средств для обеспечения функций органов государственной власти и местного самоуправления области.

Бюджетная система - совокупность областного бюджета субъекта Федерации, внебюджетных и валютных фондов, городских и районных бюджетов территорий.

Бюджетная смета - финансовый план организации, находящейся на бюджетном финансировании, в котором раскрываются цели финансирования, источники доходов и направление расходов.

Бюджетное регулирование - процесс распределения доходов и перераспределения средств между бюджетами разных уровней в целях выравнивания доходной базы местных бюджетов, осуществляемый с учетом государственных минимальных социальных стандартов.

Бюджетное устройство - организация бюджетной системы.

Бюджетно-финансовая политика - установление приоритетных функций областного и местных бюджетов, разработка мер по сбалансированности бюджетов и определение соотношений между федеральным, областным и местными бюджетами.

Бюджетный процесс - регламентированная законодательством деятельность органов власти субъекта Федерации, городских и районных органов самоуправления по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов. Составной частью бюджетного процесса является бюджетное регулирование, представляющее собой частичное перераспределение финансовых ресурсов между бюджетами разных уровней - региональным, городскими и районными бюджетами.

Валютный фонд - фонд, образуемый представительным органом государственной власти области или местного самоуправления в порядке или на условиях, установленных законодательством Российской Федерации. Положение о валютном фонде утверждается соответствующим представительным органом.

Вкладчик пенсионного фонда - юридическое или физическое лицо, являющееся стороной пенсионного договора и перечисляющее пенсионные взносы в пользу назначенных им участников.

Внебюджетный фонд - фонд денежных средств, образуемый представительным органом государственной власти области или органом местного самоуправления, средства которого используются по целевому назначению. Положение о внебюджетном фонде утверждается соответствующим представительным органом.

Внешнее управление (судебная санация) - процедура банкротства, применяемая к должнику в целях восстановления его платежеспособности, с передачей полномочий по управлению внешнему управляющему.

Внешний управляющий - лицо, назначаемое арбитражным судом для проведения внешнего управления и осуществления иных полномочий.

Возобновляемые источники энергии - энергия солнца, ветра, тепла земли, естественного движения водных потоков, а также энергия существующих в природе градиентов температур.

Вопросы местного значения - вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенные к таковым уставом муниципального образования в соответствии с Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации и ее субъектов.

Временный управляющий - лицо, назначаемое арбитражным судом для наблюдения, осуществления мер по обеспечению сохранности имущества должника и иных полномочий.

Вторичный энергетический ресурс - энергетический ресурс, получаемый в виде побочного продукта основного производства или являющийся таким продуктом.

Выборное должностное лицо местного самоуправления – должностное лицо, избранное населением непосредственно или представительным органом местного самоуправления из своего состава, наделенное согласно уставу муниципального образования полномочиями на решение вопросов местного значения.

Выкупная сумма - средства, выплачиваемые фондом вкладчику или участнику либо переводимые в другой фонд при расторжении пенсионного договора в соответствии с пенсионными правилами фонда.

Государственная инновационная политика - определение органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов целей инновационной стратегии и механизмов поддержки приоритетных инновационных программ и проектов.

Государственный минимальный социальный стандарт – установленный законодательством Российской Федерации минимальный уровень гарантий социальной защиты, обеспечивающий удовлетворение важнейших потребностей человека.

Госэксперт - структурное подразделение Администрации Омской области, уполномоченное Главой Администрации (Губернатором) Омской области на реализацию функций по государственной регистрации и проведению государственной экспертизы.

Денежное обязательство - обязанность должника уплатить кредитору определенную денежную сумму по гражданско-правовому договору и по иным основаниям, предусмотренным Гражданским кодексом Российской Федерации.

Депозитарий - профессиональный участник рынка ценных бумаг, осуществляющий депозитарную деятельность, которой признается оказание услуг по хранению сертификатов ценных бумаг и (или) учету и переходу прав на ценные бумаги. Депозитарием может быть только юридическое лицо.

Держатель инвестиционного проекта - юридическое лицо, предприниматель, действующий без образования юридического лица, осуществляющие реализацию инвестиционного проекта.

Дефицит бюджета - превышение расходов над доходами, выраженное в абсолютной и относительной величинах. Предельный уровень дефицита устанавливается законодательным (нормативным) актом.

Дисконт – разница между ценой в настоящий момент и ценой на момент погашения или ценой номинала ценной бумаги.

Договор о негосударственном пенсионном обеспечении - соглашение между фондом и вкладчиком фонда в пользу участника фонда, в силу которого вкладчик обязуется перечислять пенсионные взносы в фонд в установленные сроки и в определенных размерах, а фонд обязуется при наступлении пенсионных оснований в со-

ответствии с пенсионными правилами фонда и выбранной пенсионной схемой выплачивать участнику негосударственную пенсию.

Должник - гражданин, в том числе индивидуальный предприниматель, или юридическое лицо, неспособные удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей в течение срока, установленного федеральным законодательством.

Должностное лицо местного самоуправления - выборное либо работающее по контракту (трудовому договору) лицо, выполняющее организационно-распорядительные функции в органах местного самоуправления и не относящееся к категории государственных служащих.

Досудебная санация - меры по восстановлению платежеспособности должника, принимаемые собственником имущества должника унитарного предприятия, учредителями (участниками) должника юридического лица, кредиторами должника и иными лицами в целях предупреждения банкротства.

Дотации - средства, предоставляемые местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в порядке бюджетного регулирования без целевого назначения в случаях, если закрепленных и регулирующих доходов недостаточно для формирования минимального местного бюджета.

Заемные средства - денежные средства, привлекаемые на возвратной основе исполнительным органом власти для покрытия дефицита бюджета.

Закрепленные доходы - доходы, которые полностью или в твердо установленной доле (в процентах) на постоянной или долговременной основе в установленном порядке поступают в соответствующий бюджет.

Инвентарный номер проекта - уникальный номер, присваиваемый инвестиционному проекту при его регистрации.

Инвестиционная компания занимается организацией выпуска ценных бумаг и выдачей гарантий по их размещению в пользу третьих лиц, вложением средств в ценные бумаги, куплей-продажей ценных бумаг от своего имени и за свой счет, котировкой ценных бумаг.

Инвестиционный институт - юридическое лицо, созданное в соответствии с законом "О предприятиях и предпринимательской деятельности", которое осуществляет свою деятельность на рынке ценных бумаг как исключительную. Инвестиционный институт обязан иметь соответствующую профилю его работы лицензию Министерства финансов РФ.

Инвестиционный консультант, которым также может являться физическое лицо, оказывает консультационные услуги по выпуску и обращению ценных бумаг, проводит маркетинговые исследования.

Инвестиционный проект - проект, предусматривающий осуществление затрат на создание, увеличение размеров, а также приобретение внеоборотных активов, длительного пользования (свыше одного года), не предназначенных для продажи, с целью получения прибыли (дохода) и достижения положительного социального эффекта.

Инвестиционный фонд выпускает акции с целью мобилизации денежных средств инвесторов и вкладывает их от имени фонда в ценные бумаги, банковские счета и вклады.

Индивидуальные предприниматели - физические лица, зарегистрированные в установленном порядке и осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, а также физические лица, самостоятельно осуществляющие на свой риск деятельность, направленную на систематическое получение дохода от оказания платных услуг, и не подлежащие регистрации в этом каче-

стве (в т.ч. частные нотариусы, частные охранники, частные детективы или иные физические лица, занимающиеся деятельностью, не отнесенной гражданским законодательством к предпринимательской).

Инновационная деятельность - процесс, направленный на реализацию результатов законченных научных исследований и разработок либо иных научно-технических достижений в новый или усовершенствованный продукт, реализуемый на рынке, в новый или усовершенствованный технологический процесс, используемый в практической деятельности, а также связанные с этим дополнительные исследования и разработки.

Инновационная инфраструктура - организации, способствующие осуществлению инновационной деятельности (инновационно-технологические центры, технологические инкубаторы, технопарки, учебно-деловые центры и другие специализированные организации).

Инновационная программа (федеральная, межгосударственная, региональная, межрегиональная, отраслевая) - комплекс инновационных проектов и мероприятий, согласованный по ресурсам, исполнителям и срокам их осуществления и обеспечивающий эффективное решение задач по освоению и распространению принципиально новых видов продукции (технологий).

Инновационная сфера - сфера деятельности производителей и потребителей инновационной продукции (работ, услуг), включающая создание и распространение инноваций.

Инновационный потенциал (государства, региона, отрасли, организации) - совокупность различных видов ресурсов, включая материальные, финансовые, интеллектуальные, научно-технические и иные ресурсы, необходимые для осуществления инновационной деятельности.

Инновация (нововведение) - результат инновационной деятельности в виде нового или усовершенствованного продукта, реализуемого на рынке, нового или усовершенствованного технологического процесса.

Источник выплаты доходов налогоплательщику - организация или физическое лицо, от которого налогоплательщик получает доход.

Компенсация - один из видов дотаций, сумма, выделяемая из бюджета под определенные обязательства ее получателя на возмещение разницы в ценах на продукцию, товары и услуги, имеющие особо важное значение для населения.

Конкурсное производство - процедура банкротства, применяемая к должнику, признанному банкротом, в целях соразмерного удовлетворения требований кредиторов.

Конкурсные кредиторы - кредиторы по денежным обязательствам, за исключением граждан, перед которыми должник несет ответственность за причинение вреда жизни и здоровью, а также учредителей (участников) должника - юридического лица по обязательствам, вытекающим из такого участия.

Конкурсный управляющий - лицо, назначаемое арбитражным судом для проведения конкурсного производства и осуществления иных полномочий.

Консолидированный бюджет субъекта Федерации - свод регионального, городских и районных бюджетов, используемый для анализа и расчетов.

Контрольные цифры консолидированного бюджета области - основные проектные показатели областного и местных бюджетов, предназначенные для разработки методики формирования бюджетов, включая определение среднеобластной бюджетной обеспеченности, проектируемых нормативов отчислений от регулирующих доходов, дотаций и субвенций в местные бюджеты и иных целей.

Лицензиат - юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, имеющие лицензию на осуществление конкретного вида деятельности.

Лицензионные требования и условия - совокупность установленных нормативными правовыми актами требований и условий, выполнение которых лицензиатом обязательно при осуществлении лицензируемого вида деятельности.

Лицензирование - мероприятия, связанные с выдачей лицензий, переоформлением документов, подтверждающих наличие лицензий, приостановлением и аннулированием лицензий и надзором лицензирующих органов за соблюдением лицензиатами соответствующих требований и условий.

Лицензируемый вид деятельности - вид деятельности, на осуществление которого на территории Российской Федерации требуется получение специальной лицензии.

Лицензирующие органы - федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, осуществляющие лицензирование в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Лицензия - разрешение (право) на осуществление лицензируемого вида деятельности при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий, выданное лицензирующим органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю.

Местная казна - средства местного бюджета, а также иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями.

Местные налоги и сборы - налоги и сборы, устанавливаемые представительными органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с федеральными законами.

Местные финансы - совокупность денежных средств, формируемых и используемых для решения вопросов местного значения.

Местный бюджет - бюджет муниципального образования, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы местного самоуправления.

Местный референдум - голосование граждан по вопросам местного значения.

Минимальные социальные и финансовые нормативы – устанавливаемые соответствующими органами власти удельные показатели минимально необходимых расходов бюджета по обеспечению важнейшими жилищно-бытовыми, социально-культурными и другими услугами.

Минимальный бюджет - расчетный объем доходов бюджета нижестоящего территориального уровня, покрывающих гарантированные вышестоящими органами власти минимально необходимые расходы, рассчитанные по установленным социальным и финансовым нормативам.

Минимальный местный бюджет - расчетный объем доходов и расходов местного бюджета, учитывающий государственные минимальные социальные стандарты.

Мораторий - приостановление исполнения должником денежных обязательств и уплаты обязательных платежей.

Муниципальная служба - профессиональная деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий.

Муниципальная собственность - собственность муниципального образования.

Муниципальное образование - городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправ-

ления.

Муниципальные ценные бумаги - облигации, жилищные сертификаты и другие ценные бумаги, выпускаемые органами местного самоуправления.

Муниципальный заказ - соглашение между органом местного самоуправления и подрядной организацией о выполнении работ (об оказании услуг), финансируемых за счет средств местного бюджета.

Наблюдение - процедура банкротства, применяемая к должнику с момента принятия арбитражным судом заявления о признании должника банкротом до момента, определяемого в соответствии с законодательством РФ, в целях обеспечения сохранности имущества должника и проведения анализа финансового состояния должника.

Налог - обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств, в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований.

Негосударственная пенсия - денежные средства, регулярно выплачиваемые участнику в соответствии с условиями пенсионного договора.

Недоимка - сумма налога или сбора, не уплаченная в установленный законодательством о налогах и сборах срок.

Независимый актуарий - юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, зарегистрированные в установленном порядке, имеющие соответствующие лицензии и осуществляющие актуарное оценивание принятых фондами обязательств перед вкладчиками и участниками, порядка формирования пенсионных резервов, аккумуляирования пенсионных взносов и выплаты негосударственных пенсий и выкупных сумм, а также актуарное оценивание инвестиционной политики фондов и управляющих.

Непроизводительный расход энергетических ресурсов - расход энергетических ресурсов, обусловленный несоблюдением требований, установленных государственными стандартами, а также нарушением требований, установленных иными нормативными актами, технологическими регламентами и паспортными данными для действующего оборудования.

Несостоятельность (банкротство) - признанная арбитражным судом или объявленная должником неспособность в полном объеме удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей.

Норматив минимальной бюджетной обеспеченности - расчетный показатель минимально необходимой потребности в бюджетных средствах в пересчете на одного жителя муниципального образования по текущим расходам.

Обязательные платежи - налоги, сборы и иные обязательные взносы в бюджет соответствующего уровня и во внебюджетные фонды в порядке и на условиях, которые определяются законодательством Российской Федерации.

Организации - юридические лица, образованные в соответствии с законодательством РФ, а также иностранные юридические лица, компании и другие корпоративные образования, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств, международные организации, их филиалы и представительства, созданные на территории Российской Федерации.

Органы местного самоуправления - выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему ор-

ганов государственной власти.

Пенсионная схема - совокупность условий, определяющих порядок формирования пенсионных накоплений и выплат негосударственных пенсий.

Пенсионные накопления - сумма пенсионных взносов, собранных в пользу участника, учтенных на его пенсионном счете и определяющих размер денежных обязательств фонда перед участником.

Пенсионные основания - условия приобретения участником негосударственного пенсионного фонда права на получение негосударственной пенсии.

Пенсионные правила фонда - документ, определяющий порядок и условия исполнения фондом обязательств по негосударственному пенсионному обеспечению, разрабатываемый и регистрируемый в порядке, установленном государственным уполномоченным органом.

Пенсионные резервы - совокупность средств, находящихся в собственности фонда и предназначенных для обеспечения выплат негосударственных пенсий.

Пенсионный счет - форма аналитического учета, отражающая движение сумм пенсионных взносов вкладчиков и выплат негосударственных пенсий участникам (солидарный пенсионный счет) или участнику (именной пенсионный счет).

Показатель энергоэффективности - абсолютная или удельная величина потребления или потери энергетических ресурсов для продукции любого назначения, установленная государственными стандартами.

Представитель работников должника - лицо, уполномоченное работниками должника представлять их интересы при проведении процедур банкротства.

Представительный орган местного самоуправления - выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования.

Расходы бюджетов - расходы бюджетов всех уровней, включаемые в бюджет текущих расходов и в бюджет развития. В бюджет развития включаются ассигнования на финансирование инвестиционной и инновационной деятельности и другие затраты, связанные с расширенным воспроизводством. В бюджет текущих расходов включаются все другие расходы, не вошедшие в бюджет развития.

Регистрационная карта проекта - документ, являющийся неотъемлемой частью инвестиционного проекта с момента его регистрации, содержащий данные о факте регистрации проекта, прохождении этапов экспертизы, заключение о целесообразности применения мер государственной поддержки, дате заключения соглашения (договора) на инвестиционную деятельность, дальнейшем ходе реализации проекта.

Регистрация инвестиционного проекта - процедура придания инвестиционному проекту статуса официального документа.

Регулирующие доходы - федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым федеральными законами и законами субъектов РФ устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в местные бюджеты на предстоящий финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на три года).

Реестр лицензий - совокупность баз данных лицензирующих органов, содержащих сведения о выданных, приостановленных, возобновленных и об аннулированных лицензиях на осуществление конкретных видов деятельности.

Руководитель должника - единоличный исполнительный орган юридического лица, а также иные лица, осуществляющий деятельность от имени юридического лица без доверенности.

Сбор - обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в интересах плательщиков уполномо-

моченными органами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий).

Свидетельство о постановке на учет в налоговом органе - документ, выдаваемый налоговым органом организации или физическому лицу, зарегистрированным в качестве налогоплательщиков.

Свободные бюджетные средства - свободный остаток средств бюджета, образовавшийся на начало очередного финансового года, доходы бюджета, дополнительно полученные в ходе исполнения бюджета, суммы превышения доходов над расходами, образующиеся в результате увеличения поступлений в бюджет или экономии в расходах.

Сводный финансовый баланс - совокупность финансовых ресурсов территории, отражающая их образование, распределение и использование. Сводный финансовый баланс является составной частью прогноза экономического и социального развития территории.

Сезонное производство - производство, осуществление которого непосредственно связано с природными, климатическими условиями и временем года. Данное понятие применяется в отношении организации и индивидуального предпринимателя, если в определенные налоговые периоды (квартал, полугодие) их производственная деятельность не осуществляется в силу природных и климатических условий.

Секвестр расходов - пропорциональное снижение бюджетных расходов по всем незащищенным статьям в течение оставшегося времени текущего финансового года. Секвестру не подлежат защищенные статьи, состав которых устанавливается представительным органом власти при принятии бюджета.

Собственные доходы - налоговые и неналоговые платежи, закрепляемые за местными бюджетами полностью или частично на постоянной основе федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации, а также вводимые представительными органами местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации и направляемые в местные бюджеты.

Соискатель лицензии - юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, обратившиеся в лицензирующий орган с заявлением о выдаче лицензии на осуществление конкретного вида деятельности.

Социальные нормы - показатели необходимой обеспеченности населения важнейшими жилищно-коммунальными, социально-культурными и другими услугами в натуральном и денежном выражении.

Специальные фонды Омской области - фонды, образуемые по решению Законодательного Собрания Омской области и представительных органов местного самоуправления для финансирования целевых социальных программ.

Среднеобластная бюджетная обеспеченность - сумма денежных средств в консолидированном бюджете области, приходящаяся в расчете на одного жителя.

Средства по взаимным расчетам - суммы, поступающие в местные бюджеты или передаваемые из местных бюджетов в бюджеты субъектов Российской Федерации в связи с изменениями в доходах и расходах, возникающими в результате решений, принятых органами государственной власти и не учтенных при утверждении соответствующих бюджетов.

Средства самообложения - разовые добровольные целевые сборы, устанавливаемые непосредственно населением муниципального образования для финансирования решения вопросов местного значения.

Срок окупаемости - период времени, необходимый для возмещения всех понесенных организацией, осуществляющей инвестиционный проект, затрат, связанных с

реализацией инвестиционного проекта. Срок окупаемости составляет период времени между датой начала периода окупаемости и датой его окончания.

Субвенции - денежные средства, выделяемые на конкретные цели и на определенный срок муниципальным образованиям из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ для выравнивания их социально-экономического развития и подлежащие возврату в случае неиспользования по целевому назначению.

Счета (счет) - расчетные (текущие) и иные счета в банках, открытые на основании договора банковского счета, на которые зачисляются и с которых могут расходоваться денежные средства организаций и индивидуальных предпринимателей.

Территориальный дорожный фонд Омской области - целевой внебюджетный фонд Омской области, создаваемый в целях финансового обеспечения содержания и устойчивого развития сети автомобильных дорог общего пользования.

Управляющая компания пенсионного фонда - коммерческая организация в форме хозяйственного общества, получившая в установленном порядке необходимые разрешения (лицензии) и осуществляющая управление резервами пенсионного фонда на основании заключенного с ним договора.

Участник - физическое лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, иностранным гражданином или лицом без гражданства, которому в силу заключенного между вкладчиком и фондом пенсионного договора должны производиться или производятся выплаты негосударственных пенсий. Участник может выступать вкладчиком в свою пользу.

Фактический срок окупаемости - срок окупаемости, рассчитанный на основании фактических показателей хозяйственной деятельности субъекта, осуществляющего инвестиционный проект.

Физические лица - граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства.

Физические лица - налоговые резиденты Российской Федерации - физические лица, фактически находящиеся на территории Российской Федерации не менее 183 дней в календарном году.

Финансовые ресурсы территории включают в себя прибыль предприятий, амортизационные отчисления, налоги и обязательные платежи, уплачиваемые за счет себестоимости, отчисления в федеральные внебюджетные фонды, дотации и субвенции из федерального бюджета, долгосрочные кредиты, экспортно-импортные пошлины, доходы от приватизации и собственности и другие источники доходов.

Финансовый брокер - агент, выполняющий посреднические (агентские) функции при купле-продаже ценных бумаг за счет и по поручению клиента на основании договора комиссии.

Фонд финансовой поддержки муниципальных образований – денежные средства, образуемые в бюджете субъекта Российской Федерации для оказания финансовой помощи муниципальным образованиям и распределяемые в соответствии с фиксированной формулой.

Энергосберегающая политика - правовое, организационное и финансово-экономическое регулирование деятельности в сфере энергосбережения.

Энергосбережение - реализация правовых, организационных, научных, производственных, технических и экономических мер, направленных на эффективное использование энергетических ресурсов и вовлечение в хозяйственный оборот возобновляемых источников энергии.

Приложение

Таблица 1. Удельный вес численности рабочих и служащих Омской области в отраслях (%)

	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.
Промышленность	25,2	23,3	21,9	20,8	21,1
Сельское хозяйство	18,1	17,3	17,1	15,9	14,8
Лесное хозяйство	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Транспорт, в том числе:	7,1	7,2	7,5	7,3	7,7
- железнодорожный	2,2	2,3	2,5	2,4	2,2
- водный	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
- городской электрический	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4
- автомобильный и другие виды транспорта, погрузочно-разгрузочные и транспортно-экспедиционные организации	4,1	4,1	4,1	4,1	4,6
Связь	1,2	1,3	1,4	1,4	1,5
Строительство, в том числе:	9,2	8,9	8,3	8,8	9,0
- строительные и монтажные работы	8,1	7,3	7,3	7,7	7,5
- капитальный ремонт	0,6	1,1	0,6	0,8	1,1
- бурение	0,1	0,1	-	-	-
- проектные организации по обслуживанию строительства	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Торговля, общественное питание, МТС и сбыт, заготовки, из них:	9,8	10,1	9,6	10,0	9,5
- общественное питание	1,4	1,3	1,2	1,1	1,1
Информационно-вычислительное обслуживание	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Жилищно-коммунальное хозяйство; бытовое обслуживание населения, в том числе:	4,4	5,0	4,7	5,0	5,1
- жилищное хозяйство	2,5	2,4	2,3	2,3	2,2
- коммунальное хозяйство	1,6	2,4	2,1	2,2	2,6
- бытовое обслуживание населения	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3
Здравоохранение, физкультура и спорт, социальное обеспечение	6,5	7,3	7,8	7,8	7,8
Образование, в том числе:	10,1	10,6	10,9	11,1	11,4
- учебные заведения по подготовке кадров	2,2	2,4	2,4	2,7	2,5
- общеобразовательные школы и учреждения по воспитанию детей	7,9	8,2	8,5	8,4	8,9
Культура и искусство	1,6	1,8	1,9	1,8	1,9
Наука и научное обслуживание, из них:	1,9	1,7	1,5	1,3	1,2
- научные и научно-исследовательские учреждения	1,0	1,1	1,0	0,8	0,9
Финансы, кредит, страхование, пенсионное обеспечение	0,9	1,3	1,4	1,4	1,4
Аппарат органов управления, из них:	2,1	2,8	4,0	5,5	5,1
- аппарат органов государственного управления	1,8	1,8	1,9	2,0	1,8
- аппарат органов управления кооперативными и общественными организациями	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Всего по области	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

См.: Труд в Омской области. 1997 год: Стат. сб. - Омск: Облкомстат, 1998. - с. 6-7.

Таблица 2. Шкала оценки технологических свойств земель

Кон- тур- ность полей, балл	Энергоемкость почв, балл								
	70	80	90	100	110	120	130	140	150
	Увеличение (+), уменьшение (-) налога, руб./га пашни								
Северная и центральная лесостепные зоны									
100	1322	1183	1051	919	786	661	522	390	264
95	1065	919	766	626	480	334	195	56	-84
90	793	633	473	313	153	-	-139	-271	-397
85	473	334	153	14	-160	-334	-522	-682	-849
80	153	-35	-216	-397	-564	-724	-926	-1120	-1322
75	-271	-487	-661	-849	-1016	-1190	-1406	-1615	-1817
70	-780	-981	-1176	-1364	-1545	-1719	-1949	-2172	-2380
Южная лесостепь									
100	1016	877	745	612	480	355	216	84	-42
95	759	612	459	320	174	28	-111	-251	-390
90	487	327	167	7	-153	-306	-445	-578	-703
85	167	28	153	-292	-466	-640	-828	-988	-1155
80	-153	-341	-522	-703	-870	-1030	-1232	-1427	-1629
Степная зона									
100	473	383	292	209	139	77	7	-84	-188
95	250	153	70	-7	-49	-139	-209	-299	-411
90	-14	-104	-181	-251	-313	-383	-466	-557	-668

Таблица 3. Шкала оценки местоположения земель

Эквивалентная грузоемкость сельхозугодий тонн/100 баллогектаров	Средневзвешенное эквивалентное расстояние внехозяйственных грузоперевозок, км						
	менее 10	10	20	30	40	50	60
	Увеличение (+), уменьшение (-) налога, руб. на 100 баллогектаров продуктивности сельхозугодий						
Северная и северная лесостепная зоны							
0,5					1065	933	786
0,6				1058	877	710	536
0,7			1114	905	689	487	285
0,8		1253	1002	752	501	264	35
0,9	1503	1190	891	599	313	42	-223
1,0	1489	1128	780	445	125	-181	-473
1,1		1065	668	292	-63	-404	-724
1,2			557	139	-251	-626	-974
1,3				-14	-438	-849	-1225
1,4					-626	-1072	-1476
Центральная лесостепь							
0,5					1482	1350	1197
0,6					1295	1128	946
0,7				1322	1107	905	696
0,8			1420	1169	919	682	445
0,9		1608	1308	1016	731	459	195
1,0		1545	1197	863	543	237	-56
1,1		1482	1086	710	355	14	-306
1,2		1420	974	557	167	-209	-557
1,3		1357	863	404	-21	-432	-807
1,4		1294	752	251	-209	-654	-1058
1,5		1232	640	97	-397	-877	-1308
Южная лесостепь							
0,5			1893	1768	1622	1489	1336
0,6			1782	1615	1434	1267	1086
0,7		1872	1670	1462	1246	1044	835
0,8		1810	1559	1308	1058	821	585
0,9	2060	1747	1448	1155	870	599	334
1,0	2046	1684	1336	1002	682	376	84
1,1	2032	1622	1225	849	494	153	-167
1,2	2018	1559	1114	696	306	-70	-418
1,3	2004	1496	1002	543	118	-292	-668
1,4	1990	1434	891	390	-70	-515	-919
1,5	1977	1371	780	237	-258	-738	-1169
1,6		1308	668	84	-445	-960	-1420
более 1,6			557	-70	-633	-1183	-1670
Степная зона							
0,5						1907	1754
0,6						1684	1503
0,7						1462	1253
0,8	2492	2227	1977	1726	1476	1239	1002
0,9	2478	2164	1865	1573	1288	1016	752
1,0	2464	2102	1754	1420	1100	793	501
1,1	2450	2039	1643	1267	912	571	251
1,2	2436	1977	1531	1114	724	348	-
1,3	2422	1914	1420	960	536	125	-251
1,4	2408	1851	1308	807	348	-97	-501
1,5	2394	1788	1197	654	160	-320	-752

Таблица 4. Суммы налога на сельскохозяйственные угодья по районам и централизации налога на бюджетный счет области (без земель, подведомственных сельским администрациям) в 1994 году

Район	Земельный налог, млн. руб.	Централизация налога на бюджетный счет области	
		процент	млн. руб.
Северная зона			
По зоне	110,0	10	11,0
Северная лесостепь			
По зоне	285,1	10	28,5
Центральная лесостепь			
1. Называевский	95,0	10	9,5
2. Любинский	236,5	30	71,0
3. Тюкалинский	72,4	10	7,2
4. Саргатский	61,7	10	6,2
5. Горьковский	56,2	10	5,8
6. Нижнеомский	68,7	10	6,9
По зоне	592,5	18	106,6
Южная лесостепь			
1. Исилькульский	245,5	30	73,6
2. Москаленский	257,8	30	77,3
3. Марьяновский	190,8	30	57,2
4. Азовский	99,8	30	29,9
5. Омский	209,2	30	62,8
6. Кормиловский	138,1	30	41,4
7. Калачинский	280,8	30	86,9
8. Оконешниковский	133,3	30	40,0
По зоне	1564,3	30	469,1
Степная зона			
1. Полтавский	464,1	30	139,2
2. Щербакульский	260,1	30	78,0
3. Одесский	378,8	30	113,6
4. Таврический	211,8	30	63,5
5. Павлоградский	208,0	30	62,4
6. Русско-Полянский	272,2	30	81,7
7. Нововаршавский	260,9	30	84,3
8. Черлакский	371,7	30	111,5
По зоне	2447,6	30	734,2
По области	4999,5	27	1349,4

Таблица 5. Баланс использования древесного сырья по Омской области за 1998 год, тыс. м³

[illegible]

**Михаил Леонидович Калужский
Александр Русланович Сараев**

ЭКОНОМИКА ЗАПАДНОЙ СИБИРИ: ОМСКАЯ ОБЛАСТЬ

Учебное пособие

Рег. № 273. Сдано в набор 17.03.1999. Подписано в печать 14.07.1999.

Печать оперативная. Бум. писчая. Формат 60х84 1/8.

Печ. л. 350. Уч.-изд. л. 42. Тираж _____ экз. Заказ _____.

Отпечатано АОЗТ "Фаворит": 644033, г. Омск, ул. Долгирева, 79, к. 204. Тел./факс (381-2) 25-84-79.