

ЦЕНТР РАЗВИТИЯ НАУЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

ФАКТОРЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ РОССИИ

МОНОГРАФИЯ

Под редакцией
кандидата экономических наук С.С. Чернова



НОВОСИБИРСК
2008

УДК 332.14(470+571)
ББК 65.050.22(2 Рос)

Коллектив авторов:

*И.В. Должикова, Т.Ю. Ковалева, Т.В. Коваль, К.С. Корень,
Д. Костич, С.В. Куприянов, В.Н. Островская, В.Н. Ряпухина,
Л.Л. Тонышева, О.П. Федоткина, В.А. Чейметова,
С.С. Чернов, С.Н. Шевцова, А.И. Широков*

Под общей редакцией
канд. экон. наук, доцента *С.С. Чернова*

Рецензенты: д-р экон. наук, проф. *А.Ю. Рыманов*
канд. экон. наук, доц. *Е.В. Драгунова*

Факторы устойчивого развития регионов России: монография / И.В. Должикова, Т.Ю. Ковалева, Т.В. Коваль и др. / Под общ. ред. С.С. Чернова. – Новосибирск: ЦРНС – Изд-во «СИБПРИНТ», 2008. – 213 с.

ISBN 978-5-94301-063-7

Регулирование регионального развития в настоящее время предстаёт как мало исследованная в научном плане проблема. Между тем кардинальные перемены, происшедшие в последние годы, многоплановы и в высшей степени динамичны. Именно поэтому осмысление новых реалий, определение методов и подходов к обеспечению устойчивого регионального развития сегодня актуально как никогда.

В книге рассмотрены вопросы реформирования государственной власти, формирования системы межбюджетных отношений, организации эффективного межрегионального взаимодействия, разработки системы индикаторов устойчивого развития регионов, конкретные формы и методы государственной политики и некоторые другие.

Монография может быть полезна для руководителей, экономистов, менеджеров и других работников предприятий и организаций, представителей органов государственной власти и местного самоуправления, преподавателей, аспирантов, магистрантов и студентов высших учебных заведений.

УДК 332.14(470+571)
ББК 65.050.22(2 Рос)

ISBN 978-5-94301-063-7

© И.В. Должикова, Т.Ю. Ковалева,
Т.В. Коваль и др., 2008



ОГЛАВЛЕНИЕ

<i>ПРЕДИСЛОВИЕ</i>	<i>5</i>
<i>ГЛАВА 1. ПРИНЦИПЫ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА: ЧЕРЕЗ РЕФОРМИРОВАНИЕ К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ</i>	<i>9</i>
1.1. Цели структурного и функционального направлений административной реформы в аппарате государственной власти России.....	9
1.2. Организация межбюджетных отношений между Центром и регионами Российской Федерации: исторический и финансово-экономический аспект ..	29
<i>ГЛАВА 2. РЕГИОН И ЕГО МЕСТО В СИСТЕМЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ</i>	<i>49</i>
2.1. Территориальная организация региона: концептуально-теоретический аспект	49
2.2. Сотрудничество между особыми экономическими зонами как одна из перспектив современного развития региона.....	61
<i>ГЛАВА 3. СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНА..</i>	<i>77</i>

ГЛАВА 4. ИССЛЕДОВАНИЕ СИСТЕМЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНЦЕПЦИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	106
4.1. Роль информационного обеспечения в оценке эффективности работы государственных (муниципальных) органов власти.....	106
4.2. Системы индикаторов устойчивого развития.....	115
4.3. Разработка системы индикаторов для принятия обоснованных решений на различных уровнях власти	121
ГЛАВА 5. ПРОБЛЕМА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПОДСИСТЕМ	126
5.1. Ресурсный потенциал коммерческих банков как фактор устойчивости банковской системы региона	126
5.2. Организационные аспекты процесса конкурентно- интеграционного бенчмаркинга	141
ГЛАВА 6. ФОРМЫ И МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ НА РОССИЙСКОМ СЕВЕРЕ. 1930-1950. (НА ПРИМЕРЕ СЕВЕРО-ВОСТОКА РОССИИ)	155
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	190
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	203



ПРЕДИСЛОВИЕ

Новая Россия унаследовала от советского периода большие различия между субъектами Федерации по объемам производства, втянутости в международные экономические связи, структуре экономики, уровню жизни. Ранее значительные усилия союзного центра были направлены на сглаживание различий между регионами, прежде всего по основным социальным показателям. В народнохозяйственных планах проблема выравнивания решалась через бюджетные субсидии в социальную сферу, покрытие убытков предприятий, инвестирование производственного и непроизводственного назначения. Стратегическим инструментом сближения регионов в уровне развития служило углубление межотраслевой и внутриотраслевой специализации регионов. С началом же рыночных реформ 1992 г. возможности сглаживания социально-экономических различий через федеральный бюджет существенно сократились, хотя потребность в этом отнюдь не уменьшилась.

При анализе внутрирегиональных процессов, обеспечении эффективного управления регионом, а также в целях социально-экономического прогнозирования регионального развития, прежде всего, учитываются региональные особенности, в частности, административная структура – состав районов, крупных городов, прочих населенных пунктов. Однако этим не ограничиваются подходы, поскольку регион – это, прежде всего социальная общность. Одной из важнейших функций региона является обеспечение оптимальных условий хозяйствования и проживания населения, воспроизводство трудовых, инфраструктурных, природных ресурсов с учётом потребностей социальной сферы. Регион является той значимой средой, которая в интересах своего развития влияет на все стороны функционирования населения, подчиняя их интересы своим и тем самым вынуждая менять образ жизни, вносить существенные изменения в семейно-бытовые, национальные отношения, социокультурную сферу.

Вплоть до 2000 г. в стране наблюдался рост поляризации российского пространства по многим социально-экономическим показателям. Рост поляризации – одна из закономерностей рыночной трансформации, отражающая появление выигрывающих и проигрывающих от реформ терри-

торий. Он обусловлен наличием или отсутствием в экономиках регионов сравнительных преимуществ, которые они могут реализовать в рыночных условиях.

Рост социально-экономических контрастов между регионами свидетельствует о сжатии пространства, на котором имеются благоприятные условия для предпринимательской деятельности. Это, как правило, удаленные, периферийные территории.

Другой полюс образуют крупнейшие города и промышленные регионы страны.

Рыночная трансформация и открытие экономики выступили катализатором дезинтеграции и фрагментации российского пространства. В ее основе лежат как высокие транспортные тарифы, так и стремление властей субъектов РФ, в рамках имеющихся полномочий, повысить надежность региональной экономики, расширить налогооблагаемую базу, противодействовать оттоку финансовых ресурсов в другие регионы, привлечь на свою территорию внешние капиталы.

Разобщение пространства проявляется в формировании региональных рынков, различных по уровню цен на потребительские товары, энергоносители, рабочую силу, недвижимость и т.д. Региональные власти и предпринимательские круги стремятся заменить длинные (с точки зрения транспортных затрат) технологические цепочки на более короткие, повысить долю обработанной продукции и тем самым увеличить добавленную стоимость создаваемую в регионе. Для этой цели широко используются иностранные кредиты и прямые иностранные инвестиции. Это изменяет сложившееся к моменту реформ межрайонное разделение труда и ослабляет экономическую спаянность российского пространства как целого.

За последние годы в региональной политике Российской Федерации произошли достаточно существенные изменения, затрагивающие вопросы перераспределения полномочий между федеральным Центром и региональными властями, организации межбюджетных отношений, обеспечения эффективной деятельности свободных экономических зон. Поиску ответов на все эти и некоторые другие животрепещущие вопросы и посвящена данная книга. Многие пробелы рассматриваются в монографии не только с финансово-экономической, но и исторической, культурологической, правовой точек зрения.

Представленная работа во многом является уникальной как по составу авторского коллектива (представители различных научных школ из ведущих университетов России), так и по многоаспектности охвата и глубине рассматриваемых проблем.

Монография подготовлена авторским коллективом в следующем составе:

1. Должикова И.В., Орловская региональная академия государственной службы (г. Орел), доцент кафедры «Экономическая теория и государственное регулирование экономики» – *раздел 2.1.*
2. Ковалева Т.Ю., Институт экономики и управления Хакасского государственного университета им. Н.Ф. Катанова (г. Абакан), доцент кафедры Бухгалтерского учета, анализа и аудита, канд. экон. наук – *глава 4.*
3. Коваль Т.В., Байкальский университет экономики и права (г. Иркутск), аспирант – *раздел 1.1.*
4. Корень К.С., Байкальский государственный университет экономики и права (г. Иркутск), аспирант кафедры Экономики и государственного управления – *раздел 1.2.*
5. Костич Д., ОЭЗ Пирот (Сербия, г. Пирот), директор, профессор, докт. экон. наук – *раздел 2.2 (в соавторстве).*
6. Куприянов С.В., Белгородский государственный технологический университет им. В.Г. Шухова (г. Белгород), заведующий кафедрой МВД, профессор, докт. экон. наук – *раздел 2.2 (в соавторстве).*
7. Островская В.Н., Ставропольский государственный университет (г. Ставрополь), доцент кафедры Экономики и менеджмента, канд. экон. наук – *раздел 5.2.*
8. Ряпухина В.Н., Белгородский государственный технологический университет им. В.Г. Шухова (г. Белгород), студентка (специальность «Мировая экономика») – *раздел 2.2 (в соавторстве).*
9. Тоньшева Л.Л., Тюменский государственный нефтегазовый университет (г. Тюмень), заведующая кафедрой Экономики, организации и управления производством, профессор, докт. экон. наук – *глава 3 (в соавторстве).*
10. Федоткина О.П., Мордовский государственный университет (г. Саранск), старший преподаватель, канд. экон. наук – *раздел 5.1.*
11. Чейметова В.А., Тюменский государственный нефтегазовый университет (г. Тюмень), доцент кафедры Экономики, организации и управления производством, канд. экон. наук – *глава 3 (в соавторстве).*
12. Чернов С.С., Новосибирский государственный технический университет (г. Новосибирск), заместитель декана факультета энергетики, заместитель заведующего кафедрой Систем управления и экономики энергетики, руководитель «Центра развития научного сотрудничества», канд. экон. наук – *предисловие, общая редакция.*
13. Шевцова С.Н., Белгородский государственный технологический университет им. В.Г. Шухова (г. Белгород), инженер кафедры МВД, студентка (специальность «Мировая экономика») – *раздел 2.2 (в соавторстве).*

14. Широков А.И., Северо-Восточный государственный университет (г. Магадан), ректор, доцент, канд. истор. наук – *глава 6*.

Монография может быть полезна для руководителей, экономистов, менеджеров и других работников предприятий и организаций, представителей органов государственной власти и местного самоуправления, преподавателей, аспирантов, магистрантов и студентов высших учебных заведений.

Предложения и замечания по монографии можно направлять по адресам: monography@ngs.ru, monography@mail.ru.



ГЛАВА 1.

ПРИНЦИПЫ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА: ЧЕРЕЗ РЕФОРМИРОВАНИЕ К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ

1.1. Цели структурного и функционального направлений административной реформы в аппарате государственной власти России

Административную реформу можно определить как комплекс мероприятий государственной власти по совершенствованию организации исполнительного аппарата государства – государственной администрации, ее функций, форм и методов деятельности [143].

Следует согласиться с мнением профессора Ю.Н. Старилова о том, что самое административную реформу можно считать «политическим шагом, направленным на коренные изменения в административной сфере с целью укрепления и совершенствования организации и функционирования публичного управления; обеспечения эффективности и режима законности деятельности государственных и муниципальных служащих; улучшения административных процедур и повышения правового качества административного нормотворчества. Результатами административной реформы в правовом аспекте является изменение российского административного законодательства и, как следствие, самого административного права, системы административно-правового регулирования».

Каковы предпосылки административной реформы, когда она началась, ее содержание, законопроекты, связанные с проведением, и другие нормативные правовые акты, результаты и ожидания – таков круг вопросов, которые требуют сейчас научно-правового осмысления.

Административная реформа – самая трудная в истории современной России – идет непрерывно и постепенно с 1991 г., с момента прекращения

советского общественного и государственного строя и преобразования социалистической плановой экономики в рыночную.

Конституция РФ определила исполнительную власть как самостоятельную ветвь государственной власти, ввела понятие единой системы исполнительной власти, установила в самых общих чертах порядок формирования Правительства РФ и оставила открытыми вопросы о системе и структуре исполнительной власти и ее функциональной ориентации.

Каждый год федеральная структура исполнительной власти изменялась, а в отдельные периоды – и два раза в год. Если мы сравним структуру федеральной исполнительной власти, утвержденную Указом Президента РФ от 30.09.1992 № 1148, и структуру федеральных органов исполнительной власти, утвержденную Указом № 314, то увидим, что между ними мало общего. В период с 1992 по 2005 гг. редакция указов, закрепляющих структуру федеральных органов исполнительной власти, менялась около 100 раз [36]. Последние изменения структуры федеральных органов исполнительной власти осуществлены Указами Президента РФ от 20.05.2004 № 649, от 28.07.2004 № 976, от 13.09.2004 № 1168, от 18.11.2004 № 1453, от 03.10.2005 № 1158, от 01.12.2005 № 1383 и другими нормативными актами.

Что означает изменение структуры органов исполнительной власти? Это – изменение функций государственного регулирования, его объектов и «объемов», видов органов исполнительной власти, их компетенции, форм и порядка реализации полномочий, штатов, видов государственных должностей, квалификационных требований к государственным служащим, обеспечивающим реализацию соответствующих полномочий органов исполнительной власти, и т.д.

Прохождение административной реформы в России можно разделить на несколько блоков.

Об идеях проведения административной реформы, о конкретных мероприятиях по их реализации написано немало, особенно в периодической печати и в юридической литературе. Исследователи административной реформы четко выделяют несколько этапов, на каждом из которых ставились и решались определенные задачи.

Этапы административной реформы:

1. Первый этап (1992-1993 гг.)

На первом этапе были предприняты меры по департизации государственного аппарата и формированию конкретных федеральных органов исполнительной власти, которые по своей типологии и компетенции ничем не отличались от советских министерств и ведомств.

Именно во второй половине 1990-х гг. впервые появилась идея создания трехзвенной структуры Правительства РФ (федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства).

2. Второй этап административной реформы (1996-1998 гг.)

В сентябре 1996 г. Президенту РФ была представлена аналитическая записка под названием «О проблеме слабой управляемости государственными процессами». В ней в качестве основной проблемы выделялась и обосновывалась необходимость подготовки концепции новой системы исполнительной власти и обеспечения правового порядка в государственном управлении.

Ключевые идеи этой записки нашли отражение в Послании Президента РФ на 1997 год «Порядок во власти – порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)».

В период с 1996 по 1998 гг. было разработано 13 вариантов административной реформы; один из них был востребован сегодня для проведения глубоких преобразований в системе организации административной власти.

В этот период был разработан проект Концепции административной реформы, но так и не был опубликован.

3. Третий этап административной реформы (1999-2000 гг.)

С осени 1999 г. центр разработок проблем административной реформы переместился из Администрации Президента РФ в Центр стратегических разработок (Центр Г. Грефа).

В начале 2000 г. Центр подготовил Концепцию государственного строительства, вобравшую основные идеи Концепции административной реформы 1998 г.

В разделе «Власть и общество» констатировалась высокая степень дисгармоничности отношений между государственной властью и обществом.

В разделе «Отношения внутри системы власти» обосновывалось несоответствие устройства и особенно функционирования структур исполнительной власти основам конституционного строя Российской Федерации (демократическое, правовое, федеративное, социальное государство). Утверждалось, что исполнительный аппарат воспроизводит советскую систему управления.

В разделе «Политика изменений в государственной службе» утверждалось, что государственная служба должна создаваться на принципах «merit system» («системы заслуг и достоинств»), открытости и доступности государственной службы.

Начиная с 2001 г., Президент РФ обозначил, каким образом необходимо «начать подготовку к административной реформе, в первую очередь – правительства, министерств и ведомств, их территориальных органов. И пересматривать не только и не столько их структуру и штаты, но главным образом функции органов власти.

Неоднократные попытки сокращения аппарата управления, слияния и разделения ведомств не сделали правительство и его органы ни более компактным, ни более эффективным. Достаточно сказать, что вместо этого число работников органов государственной власти и управления выросло с 882 тысяч в 1993 году до более чем миллиона в настоящее время» [142].

На следующий год Президент в своем Послании практически обозначил программу административной реформы:

Модернизация системы исполнительной власти в целом. Сегодня подразделения исполнительной власти живут так, будто они продолжают оставаться штабами отраслей централизованного народного хозяйства. Предприятия в значительной степени приватизированы, но прежние привычки командования – остались. Министерства продолжают направлять усилия на то, чтобы подчинить себе финансово и административно предприятия и организации. В результате таких административных издержек вести цивилизованный бизнес в стране чрезвычайно сложно.

Автор считает, что прямая обязанность государства – создать условия для развития экономических свобод, задавать стратегические ориентиры, предоставлять населению качественные публичные услуги и эффективно управлять государственной собственностью.

Для этого структура исполнительной власти должна быть логично и рационально устроена. Реформы государственной службы придется проводить в тесной увязке с обновленными принципами работы и построения исполнительной власти.

Для функционирования новой системы потребуется эффективная и четкая технология разработки, принятия и исполнения решений.

Следует определиться с четким перечнем информации, которую госорганы обязаны делать публично доступной. И этот перечень должен быть утвержден законом. Это нужно и для развития гражданского общества, и для формирования цивилизованной предпринимательской среды [143].

Административная реформа была в очередной раз отложена.

4. Четвертый этап административной реформы (2003-2005 гг.)

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию на 2003 год отмечалось, что «...бюрократия... обладает огромными полномочиями. Но находящееся в ее руках количество полномочий по-прежнему не соответствует качеству власти...; такая власть в значительной степени имеет своим источником не что иное, как избыточные функции госорганов». Это обстоятельство и составляло тот фон, на котором предстояло провести административную реформу. В Послании поставлена задача: «Надо провести радикальное сокращение функций госорганов. Конечно, это должно быть просчитано очень точно» [140].

Правительство РФ в данный период проанализировало функции министерств и ведомств. Насчитало их порядка пяти тысяч. Но в ходе этой работы выяснилось, что огромное значение играет «человеческий фактор»: почти каждое ведомство считает, что его функции нужно не сокращать, а расширять, в том числе за счет других, соседних ведомств.

В Послании на 2004 год также было уделено внимание вопросам оптимизации функций федеральных органов исполнительной власти. Президент РФ подчеркнул, что государственные функции, уже признанные избыточными, не должны быть реанимированы на уровне субъектов РФ и муниципалитетов.

Из приведенных цитат Президента РФ мы можем выделить комплекс целей административной реформы:

- ◆ создание со стороны государства (исполнительной власти) условий для развития экономических свобод;
- ◆ повышение эффективности работы государственных органов за счет совершенствования административных процедур;
- ◆ разработки административных регламентов для государственных органов и для государственных служащих;
- ◆ систематизация функций государства и радикальное сокращение функций органов исполнительной власти;
- ◆ демократизация государственного управления, его открытость и доступность для граждан, борьба с коррупцией.

По мнению профессора Ю.Н. Старилова, основной целью административной реформы является необходимость подчинения государственного аппарата народу. При этом он справедливо отмечает, что идеологию государственного аппарата изменяет не сама реформа, а соответствующие законы, детально регламентирующие принципы государственной службы и ответственность государственных служащих, и, конечно, демократические административные процедуры и эффективный судебный контроль (административное судопроизводство).

В марте 2003 г. Президентом РФ были изданы указы, сразу названные в СМИ «указами об административной реформе». В Указе № 824 [15] выделен комплекс целей, которыми должна руководствоваться в своей работе Комиссия по административной реформе Правительства РФ, созданная во исполнение этого Указа.

Издание Указа Президента РФ от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» и затем утверждение Постановлением Правительства РФ от 31.07.2003 № 451 Положения о правительственной комиссии по проведению административной реформы можно считать моментом начала данного этапа административной реформы.

В этих актах были определены следующие приоритетные направления административной реформы в 2003-2004 годах:

- ◆ ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- ◆ исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- ◆ развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;
- ◆ организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам; завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти; а также «оптимизация структуры и функций федеральных государственных учреждений, федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных казенных предприятий, подведомственных федеральным органам исполнительной власти» [15].

В целях совершенствования государственного управления, оптимизации структуры и упорядочения функций федеральных органов исполнительной власти в 2004 г. образована Комиссия при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления, которая является постоянно действующим консультативным органом (Указ Президента РФ от 16.07.2004 № 910 «О мерах по совершенствованию государственного управления»). При Комиссии образованы три межведомственных рабочих группы по основным вопросам административной реформы: реформирование государственной службы, системы и структуры федеральных органов исполнительной власти и др.

Особое внимание, естественно, уделяется совершенствованию организации и деятельности органов исполнительной власти. Упрощение системы федеральных органов исполнительной власти не сводится к сокращению их количества. Главным является формирование трехзвенной системы федеральных министерств с соподчинением им, как правило, федеральных агентств и федеральных служб.

Таким образом, функции государства конкретизируются в зависимости от наименования государственных органов. В положении о том или ином государственном органе определяется его статус, функции и конкретизи-

руются задачи, устанавливается механизм взаимодействия с другим органом государственной власти.

В конце 2003-2004 гг. была проведена большая работа по анализу, оценке и упорядочению функций федеральных органов исполнительной власти. На региональном уровне такая работа была проведена чуть позже, в 2005-2006 году экспертами Всемирного банка, научными сотрудниками и юристами.

Основной акцент сделан на тщательном анализе и всесторонней оценке именно функций исполнительного аппарата, их адекватности требованиям развития рыночной экономики. При всем сходстве причин, целей и характера мероприятий по адаптации исполнительного аппарата к рыночной экономике, проводимых в предшествующие годы и в настоящее время, важно отметить качественно новый подход к решению проблемы.

Таким образом, задачи, которые решались в процессе анализа, оценки и упорядочения функций федеральных органов исполнительной власти, состояли в том, чтобы на более веских основаниях:

- ◆ избавить аппарат от старых функций, взятых из прошлого;
- ◆ четко разграничить функции между федеральными органами исполнительной власти, исключив их дублирование, параллелизм и «провисание»;
- ◆ упразднить ненужные структурные подразделения и (или) органы в целом.

Было оценено пять с лишним тысяч функций и среди них приблизительно 40 % (сорок процентов) признано или избыточными, или дублирующими, или требующими сокращения масштабов исполнения [51]: 800 признаны полностью или частично избыточными; 500 – дублирующими; в отношении 300 функций предложено изменить масштаб исполнения. К ним относятся, например, функции по технической регистрации средств автотранспорта, лицензированию, технической инвентаризации, оценочной деятельности и др. К примеру, в рамках данной работы по текстам положений Правительство РФ упразднило 22 из своих функции и поновому определило содержание 16 функций государственного регулирования¹.

Как считает автор, оптимизация и упорядочение функций федеральных органов исполнительной власти; изменение их системы, структуры и режима функционирования; простота и эффективность работы государственных органов; совершенствование отношений между ними и хозяйствующими субъектами; демократизация управления, его открытость и доступность для граждан должны быть приоритетными направлениями работы государственных структур.

¹ Примечание автора – данные неофициального характера

Достижение этих целей требует новых соотношений, с одной стороны, между централизацией, децентрализацией и деконцентрацией, с другой – между формами и методами правового регулирования разных сфер общественной жизни.

Успешное проведение административной реформы зависит не только от организационного обеспечения, но и от выработки нового порядка организации и функционирования исполнительной власти. Поэтому конституционно-правовое и административно-правовое обеспечение мероприятий играет ключевую роль в ее осуществлении. Подготовка и принятие нормативных правовых актов – имманентная часть процесса реформирования исполнительной власти, самый необходимый его «инструмент».

Опыт проведения административных реформ в других странах показывает важность своевременной подготовки нормативных актов, особую потребность в правовых нормах для стабильного функционирования административных институтов.

Нормативно-правовое обеспечение административной реформы проводится в трех направлениях:

1. анализ (инвентаризация) нормативных правовых актов на предмет их соответствия потребностям административной реформы;
2. подготовка новых нормативных актов;
3. исполнение норм вне зависимости от их содержания.

В последнее время главной целью проводимой реформы провозглашается повышение качества жизни граждан России. Так, выступая 5 сентября 2005 г. на встрече с членами Правительства РФ, руководством Федерального Собрания и членами президиума Государственного совета, Президент РФ объявил: «Основной целью нашей с вами деятельности, ключевым вопросом государственной политики является существенное повышение качества жизни граждан России» [55].

Пятый этап реформы связан с разработкой Программы административной реформы на период до 2010 г.

В соответствии с протоколом заседания Правительства РФ от 21.10.2004 Минэкономразвития России была подготовлена и представлена в Правительство РФ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах и план мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2008 годах. Распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р указанные документы одобрены.

Концепция административной реформы предусматривает:

1. реализацию комплекса мер в области внедрения в деятельность органов исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;
2. внедрение стандартов государственных и муниципальных услуг;

3. разработку и внедрение административных и электронных административных регламентов;
4. повышение эффективности системы закупок для государственных и муниципальных нужд;
5. создание и реализацию особых механизмов регулирования в коррупционно опасных сферах;
6. создание механизмов досудебного обжалования и административного судопроизводства (административной юстиции);
7. завершение пересмотра избыточных и дублирующих функций органов исполнительной власти и устранение неэффективного государственного вмешательства в экономику;
8. реформу контрольно-надзорных органов, развитие системы аутсорсинга административно-управленческих процессов;
9. реформирование территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;
10. обеспечение прозрачности и эффективности взаимодействия органов исполнительной власти со структурами гражданского общества.

Концепция нацелена, прежде всего, на повышение способности исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления обеспечить достижение конкретных результатов в экономике и социальной сфере, а также рост качества и доступности государственных и муниципальных услуг, на снижение издержек от неэффективности государственных закупок.

Планировалось проведение мероприятий административной реформы 2006-2008 гг. в четыре этапа:

I этап (конец 2005 г.) – разработка и принятие первоочередных нормативных правовых актов, упраздняющих избыточные и дублирующие функции органов исполнительной власти, разработка методической базы; координация действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

II этап (2006 г.) – передача ряда государственных функций саморегулируемым организациям; передача части государственных организаций с федерального на региональный уровень; разработка нормативной базы для применения процедур управления по результатам; разработка стандартов массовых общественно значимых государственных услуг; разработка нормативных актов для совершенствования контроля и надзора процесса закупок для государственных нужд, аутсорсинга административно-управленческих процессов и др.

III этап (2007 г.) – ликвидация и приватизация избыточных государственных функций, разработка и внедрение большинства административных регламентов в федеральных и региональных органах исполнительной

власти, внедрение процедур управления по результатам приоритетных стандартов государственных услуг и др.

IV этап (2008 г.) – корректировка нормативно-правовой базы реформы с учетом анализа накопленного опыта; обеспечение широкого внедрения успешного опыта государственного управления на региональном уровне; развитие форм участия гражданского общества в разработке и принятии решений органов исполнительной власти, мониторинг мероприятий административной реформы.

Для решения поставленных в проекте программы задач предусмотрены мероприятия по следующим разделам – «управление по результатам», «стандартизация и регламентация», «оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции», «повышение эффективности взаимодействия государства и общества», «модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти и мониторинг административной реформы» и др.

В качестве непосредственных результатов реализации Концепции предполагаются:

1. создание системы государственного управления, способной достигать общественно значимых измеримых целей¹;
2. снижение издержек на ведение бизнеса за счет сокращения административных барьеров (не менее чем в три раза)²;
3. создание новых рынков услуг для частного бизнеса в результате ухода государства из сфер экономики, где его присутствие нецелесообразно;
4. повышение качества и доступности государственных услуг для граждан³;
5. повышение доверия граждан и бизнеса к государственным институтам⁴.

Указом № 314 оптимизация функций федеральных органов исполнительной власти определена в качестве приоритетного направления административной реформы.

¹ Низкая эффективность государственного управления в международных сопоставлениях (место России по эффективности государственного управления из 209 стран – индекс GRICS – в последней трети рейтинга).

² На момент разработки Концепции административной реформы по оценкам аналитиков издержки бизнеса на преодоление административных барьеров в среднем составляет 8,5 % выручки малых предприятий, Россия по индексу восприятия коррупции, по данным Transparency International на 2004 г., занимает 90-е место наряду с Гамбией, Индией, Мозамбиком, Непалом и Танзанией.

³ К 2008 году до 50%, к 2010 году – не менее чем до 70%.

⁴ Отрицательная оценка гражданами деятельности государственных служащих (более 71% опрошенных, по данным ФОМ), качества оказываемых услуг (только 14% опрошенных удовлетворены качеством государственных услуг).

Понятие «функция федерального органа исполнительной власти» означает нормативно установленный вид властной деятельности, постоянно осуществляемый этим органом в масштабах Российской Федерации.

Указом № 314 установлено, что функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ, определяются указом Президента РФ, функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство РФ, – постановлением Правительства РФ.

В административном законодательстве не существовало официально установленной типологии функций органов исполнительной власти. В результате реализации Указа № 314 и Указа № 649 и пересмотра Правительственной комиссией по проведению административной реформы функций федеральных органов исполнительной власти принята следующая типология функций органов исполнительной власти:

1. функции по принятию нормативных правовых актов;
2. функции по контролю и надзору;
3. функции по управлению государственным имуществом;
4. функции по оказанию государственных услуг.

Признано, что эти функции являются «неотъемлемо государственными» и осуществляются федеральными органами исполнительной власти. Характерно, что в контексте Указа № 314 «политические» составляющие такие, как выработка государственной политики, планирование результатов деятельности, прогнозирование и другие элементы государственной политики, не отделены, скажем, от правотворческой деятельности, проверки выполнения действующих требований, финансового отчета и т.д. Таким образом, в каждой функции государственного управления презюмируются элементы политики, и именно поэтому подобные функции отнесены к числу государственных.

В целях формирования эффективной системы и структуры федеральных органов исполнительной власти признано необходимым оптимизировать функции федеральных органов исполнительной власти.

В контексте Указа № 824 оптимизация функций федеральных органов исполнительной власти означает:

- ◆ упразднение функций избыточного государственного регулирования;
- ◆ исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- ◆ передачу функций федеральных органов исполнительной власти саморегулируемым организациям в области экономики;
- ◆ организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом;

- ◆ завершение процесса разграничения функций между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

Однако лишь незначительная часть, которая была закреплена только актами Правительства РФ или положениями о ведомствах, была упразднена. Основной массив избыточных функций, содержащихся в федеральных законах, указах Президента РФ и актах Правительства РФ, по-прежнему сохранен¹.

Функции федеральных органов исполнительной власти рассматривались Комиссией и с точек зрения:

- ◆ их типизации – политические, регулятивные, контроля, надзора, мониторинга деятельности, предоставления государственных услуг и т.д.;
- ◆ возможности их передачи в негосударственный сектор, на более низкий уровень власти – субъектам РФ и муниципальным образованиям.

Комиссия также оценивала масштабы реализации государственных функций. В результате такой оценки ряд функций был «рационализирован»: определенные их компоненты сняты с бюджетного финансирования, переданы государственным организациям, приватизированы и т.д.

Комиссией была проведена «деполитизация» большого числа функций федеральных органов исполнительной власти за счет изъятия их из компетенции федеральных министерств и передачи на «нижние этажи» – в компетенцию служб, агентств, что должно способствовать повышению эффективности их реализации.

По итогам проведения функционального анализа для действующей системы федеральных органов исполнительной власти оставлено приблизительно 15 % прежнего объема государственных функций.

Практика работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы поставила перед наукой административного права важный вопрос о критериях оценки функций государственного управления. В оценке функций «...важно не упустить главного: каков критерий оценки реальной социальной полезности этих функций. Иначе «потеря» функции может в конечном счете привести к ослаблению публичных интересов, например в сфере стандартизации и строительного контроля».

В ходе анализа выявлены функции, которые предлагается передавать саморегулируемым организациям², аккредитованным при соответствующей

¹ Более чем 300 законов, десятки указов Президента РФ, сотни постановлений Правительства РФ и ведомственных актов – Прим. Автора.

² Саморегулируемые организации (СРО) – некоммерческие организации, создаваемые на условиях участия (членства) по признаку единства отрасли или рынка производимых товаров либо объединяющие субъектов одного вида предпринимательской деятельности.

щих федеральных органах исполнительной власти, либо участникам рынка.

В сфере технического регулирования указанные субъекты будут оценивать соответствие продукции, производственных процессов и услуг установленным требованиям качества и безопасности; осуществлять функции проверки в области метрологии, функции калибровки и т.д. Как видно, в сфере технического регулирования – это далеко не «технические» функции, они имеют серьезное общественное значение как для потребителей, так и для предпринимателей.

Передача функций государства вне его управленческих структур – это конституционный вопрос, затрагивающий интересы всего общества. В конституциях европейских государств этот вопрос регламентируется. Обратимся, например, к § 124 главы 11 Конституции Финляндии. Данный параграф называется «Передача управленческих функций субъектам, не являющимся органами публичной власти». Параграф ограничивает передачу управленческих функций государства вне управленческих структур и устанавливает необходимые к такой передаче требования. Главные из них: управленческие функции государства могут быть переданы субъектам, не являющимся органами публичной власти, только законом либо на основании закона, если это необходимо для целесообразного выполнения данных функций.

Вопросы о судьбе функций государственного регулирования должны решаться на основании закона и посредством закона. Функции федеральных органов исполнительной власти предусмотрены более чем в 500 федеральных законах. В них необходимо вносить изменения. Оценка формально избыточных и условно избыточных функций государственного регулирования – прерогатива законодателя.

Мероприятия по совершенствованию системы и структуры деятельности федеральных органов исполнительной власти не ограничиваются оптимизацией функций федеральных органов исполнительной власти. В рамках административной реформы особое значение придается функции оказания государственных услуг гражданам и юридическим лицам.

Понятие «услуга» для законодательства не новое. Оно означает способ удовлетворения потребностей граждан и юридических лиц. В Конституции РФ понятие «услуга» определяется как вид материальной деятельности (ст. 8, 74); в ГК РФ – как объект гражданских прав (ст. 128, 129); в Бюджетном кодексе РФ – как минимальные государственные социальные стандарты (ст. 6, 65); в Законе об основах социального обслуживания населения – как действия по оказанию помощи клиенту социальной службы [110].

В условиях отсутствия четких правовых основ предоставления государственных услуг сложилась практика целенаправленного создания та-

кого рода услуг органами исполнительной власти. Органы власти самостоятельно:

1. принимают решения о составе услуг;
2. решают вопрос платности услуг.

Решения по поводу услуг принимаются без учета мнений граждан, возможностей органа власти. Государственный орган сам определяет (по существу, назначает) исполнителя услуги, сам относит услугу к категории бесплатных или платных (за исключением услуг, являющихся платными по закону, например, экологическая экспертиза), сам разрабатывает систему ценообразования, порядок и форму предоставления услуги и т.д.

В результате таких действий органов исполнительной власти получили широкое распространение фиктивные и избыточные государственные услуги.

Государством должны быть установлены обязательные требования к:

- ◆ качеству услуг, которое можно определить как совокупность характеристик услуги, определяющих ее способность удовлетворять установленные или предполагаемые потребности граждан и юридических лиц;
- ◆ качеству обслуживания, т.е. совокупности характеристик процесса и условий обслуживания, обеспечивающих удовлетворение установленных или предполагаемых потребностей.

Помимо определения единых требований к объему и качеству предоставляемых государственных услуг, важно определить перечни и виды стандартов государственных услуг (в области образования, охраны здоровья населения, культуры, социального обслуживания, жилищно - коммунального хозяйства, юридической помощи гражданам и др.).

Возможны разные варианты регулирования отношений между органами исполнительной власти (государственными органами или уполномоченными государством организациями) и их клиентами (физическими и юридическими лицами) при оказании государственных услуг.

Необходимо регламентировать порядок не только установления, предоставления государственных услуг, но и финансирования государственных услуг, а также ответственность за их непредоставление, за несоблюдение стандартов и т.д.

К существенным недостаткам правового регулирования следует отнести отсутствие в нем механизмов контроля за качеством услуг, под которым следует понимать совокупность операций, включающую оценку одной или нескольких характеристик государственной услуги, и сравнение полученных результатов с установленными требованиями. Не определен круг лиц, институтов, осуществляющих контроль в этой области.

Одной из первоочередных целей, при проведении административной реформы, по мнению автора, являлась оптимизация структуры федеральных органов исполнительной власти.

Один из важнейших выводов, сделанный нами, состоит в том, что надо не только типизировать государственные функции, но и разделить их между разными типами федеральных органов исполнительной власти. То есть необходимо на основе типизации государственных функций типизировать и федеральные органы исполнительной власти.

Такой подход был впервые предусмотрен в Концепции реформирования государственной службы Российской Федерации, утвержденной распоряжением Президента РФ от 15.08.2001 № Пр-1496. В разделе XII Концепции предусматривались меры по оптимизации и стабилизации структуры органов исполнительной власти на основе:

- ◆ классификации по характеру функций – политические, ресурсно-распорядительные, контрольные, учетные, аналитические и т.д.;
- ◆ деления государственных функций на основные и обеспечивающие (инфраструктурные) и на этой основе – на исключительно государственные и полностью или частично делегируемые функции, не связанные с государственным управлением.

На основе типизации выполняемых функций в Концепции были выделены четыре типа федеральных органов исполнительной власти:

- ◆ *федеральное министерство* – орган, выполняющий функции выработки государственной политики и координирующий деятельность агентств, служб и надзоров, действующих в соответствующей сфере;
- ◆ *федеральное агентство* – орган, оказывающий государственные услуги как за счет бюджетных средств, так и на платной основе;
- ◆ *федеральная служба* – орган, оказывающий услуги, связанные с реализацией властных полномочий государства, и финансируемый исключительно за счет бюджета либо установленных законом обязательных платежей хозяйствующих субъектов и населения;
- ◆ *федеральный надзор* – орган, реализующий контрольные функции государства по отношению к хозяйствующим субъектам и населению.

Разделение функций государственного управления между различными типами федеральных органов исполнительной власти реализовано в Указе № 314.

20 мая 2004 г. Указом № 649 в Указ № 314 были внесены существенные изменения. В новой редакции Указа № 314 выделены следующие типы функций:

1. регулятивные;
2. контроля и надзора;

3. управления государственным имуществом;
4. оказания государственных услуг.

На основе установленной типизации Указом № 314 в рамках административной реформы создана трехуровневая структура федеральных органов власти (министерство-служба-агентство), позволяющая четко определить сферы ответственности органов исполнительной власти, оптимизировать их состав и механизмы функционирования.

Правительство РФ приняло Постановления по вопросам деятельности вновь образованных и преобразованных федеральных органов исполнительной власти, определило количество заместителей руководителей и структурных подразделений министерств, служб и агентств, позволяющее сформировать компактный корпус ответственных руководителей исполнительной власти на федеральном уровне, персонально отвечающих за все сферы государственного регулирования.

При реструктуризации исполнительных органов власти реформированию подверглась и система подведомственных федеральным органам исполнительной власти федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП), федеральных государственных учреждений (ФГУ).

Президент РФ в Послании Правительству РФ на 2004 год поставил вопрос о реформе федеральных государственных учреждений, многие из которых наделены функциями по контролю и надзору как одному из направлений административной реформы. По словам Президента, в 2004 г. Правительство РФ должно было изъять из компетенции государственных учреждений, не являющихся органами управления, властные полномочия. «В стране сейчас свыше 35 тысяч федеральных государственных учреждений, многие из которых наделены функциями по контролю и надзору. И они нередко просто навязывают гражданам и бизнесу свои «услуги» по проведению экспертиз, консультаций и так далее» [141].

В рамках работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы в июле-сентябре 2004 г. были рассмотрены вопросы оптимизации сети федеральных государственных унитарных предприятий, федеральных государственных учреждений. Всего Комиссией были рассмотрены 25473 организации бюджетной сети, в том числе ФГУП – 6498, ФГУ – 18975.

Преобладающим способом приватизации в первичных продажах оставался аукцион. В то же время были задействованы новые инструменты приватизации, в частности пакеты акций ряда крупных акционерных обществ продавались на аукционе, открытом по форме подачи предложения о цене, а также на специализированном аукционе.

Значительно активнее использованы способы приватизации «второго эшелона» – продажи посредством публичного предложения и без объявления цены. Количество таких продаж составило более 50 % от общего

числа объявленных продаж, в то время как в 2003 г. их было чуть более 15%. Поступления от продажи приватизируемого федерального имущества в доход федерального бюджета по заключенным договорам купли-продажи составили более 86 млрд. рублей.

По мнению автора данной работы, реформирование системы государственного управления в России является одним из важных условий ускорения социально-экономического развития страны. Реформу государственного управления в Российской Федерации стоит рассматривать целостно, как реализацию трех направлений, осуществляемых синхронно. К первому, уже завершенному, направлению относится реформа государственной службы. Ко второму, рассматриваемая в данной работе административная реформа, и, к третьему – бюджетная реформа или бюджетирование, ориентированное на результат.

В данной работе автор видит необходимость раскрыть сущность первого направления реформирования государственного управления – реформу государственной службы, как непосредственного начала административной реформы.

История со всей убедительностью доказывает, что государственные служащие – главное богатство страны. От их компетентности, способности к мобилизации зависит то, насколько государственные институты будут способны соответствовать потребностям страны. Именно поэтому реформа государственной службы признана решающим фактором. Это единственное направление административной реформы, по которому Указом Президента РФ от 15.08.2001 № Пр-1496 утверждена первая специальная «Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации» и Указом Президента РФ от 19.11.2002 № 1336 утверждена Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)».

Концепция содержит перспективные для разработки идеи и положения о том, какой должна быть государственная служба России. И эти идеи обретают свою правовую форму в соответствии с упомянутой Федеральной программой, предусматривающей «...создание комплексной нормативно-правовой основы регулирования государственной службы Российской Федерации». 27 мая 2003 г. принят Федеральный закон № 58-ФЗ (в ред. от 11.11.2003 г. №141-ФЗ) «О системе государственной службы Российской Федерации». Закон впервые определил систему государственной службы и ее виды.

Впервые реально оформлен и юридически, и организационно обособленный вид государственной службы – государственная гражданская служба.

27 июля 2004 г. принят Федеральный Закон РФ № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе». Он регулирует прохождение государст-

венным служащим государственной гражданской службы от поступления на нее до прекращения службы, включая более четкие и прозрачные процедуры подбора кадров (конкурс), кодекс поведения и материальное поощрение по результатам работы.

В соответствии с ним приняты Указы Президента РФ от 01.02.2005 № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации», от 01.02.2005 № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)», от 01.02.2005 № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации», от 01.02.2005 № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим», от 30.05.2005 № 609 «Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела», от 18.07.2005 № 813 «О порядке и условиях командирования федеральных государственных гражданских служащих», от 31.12.2005 № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» и др.

Таким образом, в России постепенно создается комплексная нормативная правовая основа регулирования государственной службы в соответствии с установленной системой.

К моменту завершения федеральной программы, проведена работа, связанная с анализом состояния действующей нормативно-правовой базы государственной службы и выявлением существующих в этой сфере проблем правового регулирования.

На сегодняшний день, по мнению автора, можно уже говорить о завершенности данного направления – реформировании государственной службы. Во многих регионах были внедрены пилотные проекты. На конференциях, проведенных 28-29 сентября 2004 г. и 21 декабря 2004 г. обобщен опыт внедрения управления по результатам в г. Санкт - Петербурге, Чувашской республике, Пермской области, Красноярском крае [182]. К началу 2008 года управление по результатам применяется почти во всех регионах страны.

При проведении структурно-функционального анализа была выявлена необходимость создания четко обоснованных регламентов и процедур в государственном управлении. Важное направление административной реформы связано с административно-правовым регулированием механизма реализации полномочий органов исполнительной власти.

Органы исполнительной власти, осуществляя свою деятельность, должны подчиняться единым правилам, установленным законом. Недо-

пустимо отдавать «на откуп» ведомствам регламентацию столь важных вопросов, как процедуры (правила):

1. принятия административных актов;
2. заключения административных соглашений;
3. совершения распорядительных действий по реализации запретов, разрешений, дозволений, предписаний, контрольно-надзорных, регистрационных, координационных и иных полномочий;
4. совершения иных юридически значимых действий (выдача справок, свидетельств и др.);
5. совершения организационных действий;
6. выполнения материально-технических действий, не влекущих правовых последствий.

В 2005 году вступило в силу Постановление Правительства РФ № 679 от 11 ноября 2005 г. (в ред. Постановления Правительства РФ от 29 ноября 2007 г. № 813) «О порядке и разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

Министерство экономического развития и торговли РФ подготовило соответствующие методические рекомендации. В них указаны требования к регламентации административных процедур органов исполнительной власти, а именно:

1. Обеспечение полноты, всесторонности и объективности анализа проблем и задачи правильного применения закона;
2. Необходимые условия для реализации прав, законных интересов и обязанностей граждан и юридических лиц;
3. Развитие демократических начал в управлении, участия в нем структур гражданского общества и учета мнения граждан;
4. Предоставление значимых публичных услуг;
5. Эффективность взаимодействия с другими государственными органами, гражданами и юридическими лицами, выступающими потребителями услуг;
6. Экономия сил, средств и служебного времени государственных служащих;
7. Реализация принципа ответственности каждого органа исполнительной власти, должностного лица за порученное дело.

По мнению авторов административной реформы, такой порядок будет во многом способствовать эффективности и демократичности решения публичных и частных дел в нашей стране, а также формированию современной системы исполнительной власти. Ее надлежащее функционирование и эффективность могут быть обеспечены четкими процедурами осуществления компетенции всех органов, включая исполнительные органы

местного самоуправления, а также связанных с ними предприятий, учреждений и организаций. Этот вывод давно обоснован в литературе по административному праву [166, С. 304-347], пришло время реализовать предложения ученых на практике.

Наряду с понятием «административная процедура» в законодательстве и юридической литературе применяется понятие «административный регламент». Под административным регламентом понимается нормативный правовой акт, устанавливающий административную процедуру (административные процедуры).

Нормативные определения указанных понятий впервые даются в ст. 47 Закона о государственной гражданской службе [10]. В ней говорится о должностном регламенте гражданского служащего, определяющем его служебную деятельность, и административном регламенте государственного органа, составной частью которого является должностной регламент. Из содержания статьи вытекает, что названные регламенты посвящены преимущественно характеристикам административно-правового статуса должности гражданской службы и правового статуса государственного органа, хотя в них включены и некоторые процедурные правила.

Административный регламент должен исчерпывающим образом (с описанием последовательно выполняемых действий, процедур и их стадий, сроков исполнения, вариативностью возможных решений, результата, должностного положения исполнителя и т.д.) регламентировать исполнение соответствующих государственных функций.

Как считает автор данной работы, административными регламентами должно быть урегулировано выполнение всех государственных функций и отдельных процессов, обеспечивающих их исполнение, в том числе связанных с оказанием государственных услуг неопределенному кругу лиц, с гарантией исполнения прав и обязанностей граждан и организаций, с оказанием государственных услуг конкретным лицам непосредственно в государственных органах.

Административная реформа – это целый комплекс мероприятий государственной власти по совершенствованию организации исполнительного аппарата государства. Хотелось бы, чтобы результатами административной реформы стало изменение российского административного законодательства, повышение эффективности деятельности исполнительной ветви власти, укрепление авторитета государственной власти в России, снижение административных барьеров для принятия четких, структурированных, своевременных решений органами государственной власти.

1.2. Организация межбюджетных отношений между Центром и регионами Российской Федерации: исторический и финансово-экономический аспект

Этапы развития межбюджетных отношений в России.

Роль бюджетного федерализма в развитии межбюджетных отношений

Существуют расхожие мнения о тенденциях развития федерализма. С одной стороны его рассматривают как шаг к объединению государственных образований, с другой стороны – как основу для формирования государства с сильной центральной властью. В то же время можно сказать, что федерализм – это путь децентрализации управления, т.е. создания территориальных сообществ более высокого порядка, чем традиционно существующие, с более высокой степенью автономии.

В основе федерализма лежат следующие основные принципы: формирование геополитического пространства государства как единого целого из субъектов федерации, наделенных учредительной властью и обладающих ограниченным суверенитетом; компетенция между федерацией и ее субъектами разграничивается конституцией. Действие основ и принципов федерализма в части разграничения бюджетных прав и полномочий, налогов и расходов между всеми уровнями бюджетов называется бюджетным федерализмом. Таким образом, бюджетный федерализм – это система отношений, основой которых являются следующие законодательно установленные принципы:

1. равноправие всех членов федерации в их финансовых взаимоотношениях с федерацией;
2. разграничение полномочий и ответственности между федерацией и членами федерации за финансирование расходов из бюджетов того или иного уровня, в том числе на субсидиарной основе;
3. самостоятельность бюджетов различных уровней, предполагающая закрепление объектов налогообложения за федерацией или членами федерации, а также наличие права федерации и членов федерации на налогообложение одних и тех же объектов.

Каждый из перечисленных принципов является своего рода цепочкой взаимоотношений, обуславливаемой ситуативным контекстом изменения и развития межбюджетных отношений в условиях бюджетного федерализма.

История развития конституционализма – это часть эволюции общества. Социально-экономические разделы, которые входят в состав большинство современных конституций, появились в них сравнительно недавно (на рубеже XIX-XX вв.). Все советские, российские конституции, начиная с 1918 г., включали в себя специальный раздел, который регулировал эко-

номические отношения, кроме того, социально-экономические вопросы пронизывали весь текст конституций: проблемы собственности (отмена частной собственности), бюджет, план, а также декларация социальных прав. При этом направление развития федеративных систем исторически было ориентировано на расширение федеральной власти в ущерб прерогативам субъектов федерации, например, начиная с 30-х годов, в СССР все сильнее стала проявляться тенденция к централизации, в частности, в установлении единого государственного бюджета, налогов и доходов.

Постепенно с развитием государства развиваются и его финансы, умелое формирование бюджетной политики и межбюджетных отношений позволяет использовать бюджет в качестве важнейшего инструмента государственного регулирования и стимулирования финансовых отношений.

В дореволюционной России модель формирования территориальных бюджетов строилась на принципе – размер доходов равен размеру расходов. Территориальные бюджеты не входили в государственный бюджет, а для финансовой помощи территориальным бюджетам не было правовых основ и, как следствие, не развивался механизм оказания финансовой помощи регионам.

После 1917 года Россия пошла путем альтернативным общемировому процессу развития: финансовая система перешла от рыночных к административным методам изъятия прибыли предприятий и перераспределению финансовых ресурсов через бюджет страны и полной централизации денежных средств.

В 1931 году Советским Правительством была предложена новая модель распределения государственных доходов: механизм формирования региональных и местных бюджетов стала включать собственные доходы и регулирующие доходы, бюджеты союзных республик были включены в государственный бюджет. Кроме существования закрепленных за каждым бюджетным звеном налогов, вводился механизм долевых отчислений (регулирующие доходы) от общегосударственных доходов в региональные бюджеты; доход распределялся между союзным бюджетом, региональными бюджетами (республиканскими, краевыми, областными) и местными бюджетами (городскими, районными, поселковыми и сельскими).

Начало 90-х годов XX века становится этапом формирования новой финансовой системы Российской Федерации. Либерализация экономики, возникновение новых форм собственности создали условия, в которых роль государства как основного и едва ли не единственного собственника в стране значительно уменьшилась. Объективно возникла потребность в создании модели государственного регулирования экономики с использованием рыночных методов. Необходимость вмешательства в экономику, в развитие межбюджетных отношений вынуждает государство прибегать к

использованию новых инструментов, дающих возможность воздействовать на экономику в соответствии с целями его политики. В 90-е гг. появились проблемы связанные с возникновением и необходимостью развития бюджетного федерализма, единообразные основы для решения которых необходимо было законодательно закрепить. Таким образом, в Конституции Российской Федерации 1993 года нашли отражение решения таких вопросов как:

- ◆ разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными властями и властями субъектов Федерации;
- ◆ закрепление институтов частной собственности и свободного предпринимательства, которые типичны для рыночной экономики (качественные изменения в государственной экономической политике).

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, влияющие в значительной степени на формирование и развитие бюджетного федерализма, и, как следствие, на межбюджетные отношения, рассматривается в ряде статей Конституции.

В отличие от бюджетного федерализма, где основным является принцип разграничение полномочий и ответственности между Федерацией и ее членами, для межбюджетных отношений, представляют интерес предметы совместного ведения. Отсюда следует, что органы государственной власти Российской Федерации правомочны действовать в обеих сферах, т.е. в сфере ведения как Российской Федерации, так и ее субъектов. Однако именно здесь, в сфере распределения полномочий и ответственности, возникает конфликт в формализации и реализации межбюджетных отношений. Развитие и укрепление экономических и межбюджетных отношений Российского государства во многом зависит от успешного формирования федеративных отношений, организации взаимодействия всех уровней управления бюджетной системой.

Межбюджетные отношения обусловлены экономической, финансовой и социальной политикой. Государство, выполняя социальную функцию, экономическую роль проявляет в том, что финансирует социальную сферу. Объем расходов, производимых в социальной сфере и финансируемых из бюджета, определяется значимостью и затратностью направлений социальной сферы. Отношения в социально-экономической сфере (вопросы воспитания, образования, науки, спорта, защиты семьи), Конституцией закреплены как предметы совместного ведения и вызывают, в связи с отсутствием четкой определенности, конфликты в сфере формирования межбюджетных отношений в области предоставления и финансирования государственных и муниципальных услуг, а также социальной защиты населения. С 1994 года в механизм межбюджетных отношений внесено

существенное изменение – одним из основных инструментов дотирования субъектов РФ из федерального бюджета стал фонд финансовой поддержки субъектов РФ.

Таким образом, эволюция межбюджетных отношений выражается в последовательном повышении уровня бюджетного самообеспечения субъектов РФ и муниципальных образований. Реальность и эффективность местного самоуправления определяется, прежде всего, материально-финансовыми ресурсами, составляющими в своей совокупности финансово-экономические основы местного самоуправления и представляющие собой общественные отношения, связанные с формированием и использованием муниципальной собственности, местных бюджетов и иных местных финансов в интересах населения муниципальных образований. Местные бюджеты формально обособлены от государственного бюджета, однако их бюджетные полномочия определяются законодательными актами РФ. Структура доходов местных бюджетов формируется при различном соотношении основных источников поступления средств. Доходы от налогов являются одним из наиболее важных (в США налоги местные дают 65 % ресурсов местному бюджету, в Германии 21 %). Неналоговые доходы в местном бюджете играют меньшую роль: от 10 до 25%. Необходимым источником финансирования местных бюджетов служат государственные дотации и субвенции. В целом они составляют от $\frac{1}{4}$ до $\frac{1}{2}$ доходов местных бюджетов. Государственные трансферты в пользу местных бюджетов осуществляются в трех формах: через перераспределение налоговых поступлений, дотаций и субвенций общего и специального назначения. В федеративных государствах дотации предоставляются как Федерацией, так и субъектом Федерации.

Одной из нерешенных проблем межбюджетных отношений в Российской Федерации остается проблема обоснованного разграничения расходов между бюджетами разного уровня. Основопологающим принципом разграничения затрат между бюджетами разного уровня является принцип адекватности бюджетных расходов полномочиям, закрепленным за соответствующим уровнем управления. Не решив эту проблему, нельзя рассчитывать на качественное улучшение механизма бюджетного регулирования. Только после того, как распределена ответственность за расходы и стал известен их общий объем на каждом уровне государственной власти и местного самоуправления, следует приступить к разработке системы закрепления налогов и перераспределения доходов между различными звеньями бюджетной системы. На наш взгляд, межбюджетные отношения не должны ограничиваться бюджетным регулированием, которое в Российской Федерации происходит через нормативные отчисления от регулирующих налогов и путем перераспределения средств из бюджетов одного уровня в другой. В понятие межбюджетные отношения должны вхо-

дить также законодательное разграничение расходов и доходов на долгосрочной основе между звеньями бюджетной системы.

Существуют пробелы в российском бюджетном законодательстве, не четко проработанные вопросы, влияющие на становление эффективных межбюджетных отношений:

- ◆ обеспечения самостоятельности бюджетов всех уровней;
- ◆ роль федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации в распределении доходной базы между бюджетами всех уровней;
- ◆ принципы и критерии финансового выравнивания доходов бюджетов субъектов РФ;
- ◆ принципы выделения субъектам РФ финансовой поддержки;
- ◆ разграничение между бюджетами сфер финансирования расходов;
- ◆ права и финансовые возможности органов местного самоуправления;
- ◆ порядок формирования нормативов финансовых затрат;
- ◆ порядок формирования и объем государственных и муниципальных услуг.

Экономическая политика государства реализуется путем взаимодействия государственного бюджета и рыночных регуляторов, кроме того, экономические и социальные аспекты межбюджетных отношений на региональном уровне должны решаться с использованием комплексного подхода, учитывающего правовые, экономические и методологические факторы – только при этом условии реформы будут эффективно работать.

Адекватное развитие межбюджетных отношений невозможно без разработки и реализации эффективной региональной политики. Региональная политика в широком ее понимании включает в себя две составляющие: текущую и инвестиционную поддержку регионов. Текущая поддержка (межбюджетные отношения) направлена на обеспечение региональных бюджетов средствами, необходимыми для реализации региональными органами власти возложенных на них полномочий хотя бы в минимальных объемах. Цель инвестиционной поддержки регионов – сокращение различий между ними в уровне социально-экономического развития. Текущая и инвестиционная поддержка регионов – это две разные составляющие региональной политики не только содержательно, но и институционально (за их реализацию отвечают разные министерства). Соответственно, реформы текущей и инвестиционной поддержки регионов шли относительно независимо друг от друга, по-разному выделяются и этапы их развития, почти не пересекающиеся друг с другом, а если и пересекающиеся, то скорее случайно, нежели закономерно.

Итак, в процессе становления и развития системы межбюджетных отношений в России можно выделить 4 этапа:

1. *1991-1993/1994 годы* – этап первоначального формирования межбюджетных отношений с сохранением ряда особенностей советской бюджетной системы. Отличительная положительная черта первого этапа развития межбюджетных отношений – децентрализация бюджетной системы и усиление бюджетной самостоятельности регионов. Однако сходство с советской системой оставалось очевидным, когда формирование региональных бюджетов основывалось на индивидуальных договоренностях между федеральными и региональными органами власти;

2. *1994-1998 годы* – начало этапа ознаменовалось проведением первой реформы межбюджетных отношений при сравнительно высокой их консервативности в последующие годы. Начиная со 2 квартала 1994 г. отказались от индивидуальных для каждого субъекта Федерации правил разделения налогов между федеральным и региональными бюджетами, появился Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (или Фонд финансовой поддержки регионов – ФФПР), распределение средств которого стало осуществляться на основе специальной формулы. Несмотря на определенные позитивные изменения, достоинств у новой системы межбюджетных отношений было по-прежнему меньше, чем недостатков. Среди последних можно назвать сохранявшуюся высокую роль неформальных (индивидуальных) отношений между Центром и регионами (чему способствовало в том числе и несовершенство методики распределения средств ФФПР). Реформа межбюджетных отношений практически не затронула местные бюджеты, оставалась не сформированной законодательная база межбюджетных отношений, доминирующую роль играли ежегодные законы о федеральном бюджете, что создавало условия для ежегодного пересмотра межбюджетных отношений);

3. *1998-2001 годы* – реформирование межбюджетных отношений на основе Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах, утвержденной Постановлением Правительства РФ № 862 от 30 июля 1998 г. Концепция стала первой в России официальной программой реформирования бюджетных отношений властей разных уровней. принципиальным образом была изменена методика распределения средств ФФПР, благодаря чему удалось повысить объективность этого вида финансовой помощи. Тем не менее, сохраняется отсутствие подлинной самостоятельности региональных бюджетов вследствие, во-первых, зависимости региональных бюджетов (более чем на 80 %) от федеральных налогов, во-вторых, чрезвычайно высокой степени регламентации расходов нижестоящих бюджетов федеральным законодательством. Отсутствие легальных полномочий региональные власти стремились компенсировать полномочиями нелегальными, создавая разного рода внебюджетные фонды, перекладывая ответственность за ситуацию в регионах на федеральные органы власти. По-прежнему высокой оставалась

роль неформальных взаимоотношений федерации и регионов, реформа так и не затронула взаимоотношения региональных и местных бюджетов.

4. *С 2001 года и вплоть до настоящего времени* – реформирование межбюджетных отношений на основе Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, утвержденной Постановлением Правительстве РФ № 584 от 15 августа 2001 г. Официальной целью программы развития бюджетного федерализма является формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей органам власти субъектов Федерации и местного самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней. Впервые реформа бюджетного федерализма коснулась не только взаимоотношений федеральных и региональных властей, но и проблем формирования местных бюджетов. Кардинальным образом было решено переорганизовать систему разделения налогов между бюджетами разных уровней: было предложено перейти от германской системы разделения налогов, для которой характерно расщепление налогов в определенных пропорциях между бюджетами разных уровней, к американской, строящейся по принципу «один бюджет – один налог» (т.е. каждый налог закрепляется только за одним уровнем бюджетной системы).

Закончится ли с реализацией Программы развития бюджетного федерализма постоянно идущий в последние годы процесс реформирования межбюджетных отношений, однозначно сказать нельзя. С одной стороны, реформа широкомасштабная, с другой стороны, есть ряд проблем, решение которых названный программный документ не предоставляет. Существуют довольно серьезные претензии к механизмам распределения финансовой помощи между регионами, пока нет конкретных механизмов, позволяющих в полной мере решить проблему неформальных отношений Центра и регионов.

Основы организации межбюджетных отношений между центром и регионами в Российской Федерации

После распада СССР организация межбюджетных отношений стала одной из наиболее острых в политическом и экономическом плане проблемой государственного устройства. В то же время возникла и стала стремительно развиваться тенденция дезинтеграции единого экономического пространства, на фоне общей неспособности государства финансово обеспечивать свои обязательства. Тем не менее, к середине 1990-х гг. были разработаны более или менее единообразные подходы к разграничению доходов и расходных обязательств.

Любая развитая страна находится в постоянном поиске «золотой середины» в развитии межбюджетных отношений, и было бы не верным сводить этот процесс только к форме проявления кризисной ситуации в политике и экономики страны. Основной тенденцией в развитии межбюджетных отношений Западных стран является усиление роли региональных и местных властей в решении вопросов местного развития, невозможность реализации федеральных функций за счет средств бюджетов нижестоящих уровней. Средства региональных и местных бюджетов идут только на финансовое обеспечение обязательств и инициатив, закрепленных за этими уровнями.

Существуют общие принципы, опираясь на которые складываются определенные формы межбюджетного федерализма, однако необходимо учитывать специфику социально-экономических условий каждой отдельно взятой страны, истории формирования федерализма, менталитета граждан и т.д. В итоге, имея одинаковые исходные принципы формирования бюджетного и межбюджетного федерализма, конечная форма и фактическое содержание любых межбюджетных отношений в различных странах будут существенно различаться. То есть доли распределяемых налоговых средств между бюджетами разного уровня, определение объемов и целевой направленности трансфертов, структура налогов и т.д. Таким образом, использование в России без учета специфических условий опыта других стран в чистом виде было бы некорректным.

В самом начале процесса формирования основ межбюджетного федерализма, необходимо прежде всего определиться с целями, которые сформируют вектор процесса развития межбюджетных отношений. К этим целям можно отнести следующие:

- ◆ выравнивание субфедерального и местного развития;
- ◆ решение задач общегосударственного характера и удовлетворение общенационального интереса (обеспечение развития производственной и транспортной инфраструктуры, образования, здравоохранения и т.д.);
- ◆ стимулирование развития отдельных территорий;
- ◆ социально-культурное развитие отдельных этносов;
- ◆ создание и дополнительное усиление процессов, связывающих российскую экономику в единое целое, без которых объективно может возникнуть угроза распада страны, с такой огромной территорией как Россия.

Если рассмотреть последние две цели, то можно заметить, что первая из них укладывается в рамки процесса бюджетной децентрализации, однако вторая – с точностью до наоборот – являет собой процесс централизации.

Начиная с 1991 года процесс реформирования межбюджетных отношений прошел несколько этапов, одним из итогов которого является создание новой налоговой системы РФ. Что касается межбюджетных отношений, то из прежнего опыта были заимствованы регулирующие налоги с распределением поступлений по основным налогам между бюджетами разных уровней. Ничем не сдерживаемая децентрализация привела к увеличению доли местных бюджетов в доходах и расходах бюджетной системы в целом. К тому же негативные тенденции подкреплялись отсутствием четкой законодательной базы, когда решение вопросов происходило в режиме индивидуальных согласований.

Однако уже к середине 90-х гг. были установлены единые нормативы отчислений от федеральных налогов в региональные бюджеты, расширены налоговые полномочия субъектов РФ, создан Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), распределение средств которого впервые стало основываться на единых формулах. То есть система межбюджетных отношений в какой-то мере стало соответствовать внешним признакам бюджетного федерализма, но, тем не менее, не имела четких, формальных, законодательно утвержденных норм и в основном ориентировалась на распределение и перераспределение финансов в рамках ежегодного закона «О федеральном бюджете».

К 1998-му году Правительство РФ разработало «Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг.». Основной задачей данной Концепции являлось формирование новой системы финансовой поддержки субъектов Федерации. Также реформированию подвергся Фонд финансовой поддержки регионов, была внедрена новая, более прозрачная методика распределения трансфертов, направленная на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов при одновременном создании стимулов на местах для проведения рациональной и ответственной бюджетной политики.

Более того, в 2001 году был создан Фонд компенсаций, который в отличие от ФФПР, не был предназначен для финансирования федеральных мандатов (обязательств, возложенных на бюджеты регионов федеральными законами). Средства Фонда компенсаций (субвенции, субсидий) распределялись вне зависимости от финансовой обеспеченности регионов.

В соответствии с Концепцией была проведена инвентаризация федеральных мандатов и нормативно-правовой базы, регулирующей расходы бюджетов всех уровней. В результате чего были внесены изменения в Бюджетный Кодекс РФ, разработаны «Временные методические рекомендации субъектам Федерации по регулированию межбюджетных отношений», стала реализовываться «Программа технического содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне».

Однако, несмотря на положительные «вехи» в развитии, нынешняя система межбюджетных отношений в России характеризуется высоким уровнем централизации финансовых бюджетных потоков. Противоречие между «сжатием» объемов налоговых поступлений и сравнительно небольшим объемом «вторичного» перераспределения средств в пользу регионов, характерное для 1990-х гг., остается в силе и в настоящее время. На ряду с этим, непосредственно расходные полномочия региональных властей являются объектом жесткого федерального регулирования в отношении размера и структуры расходов. Представление регионам финансовой поддержки ориентировано на показатель среднероссийской бюджетной обеспеченности, а не на реальные потребности регионов и населения. Отсутствие минимальных социальных стандартов не дает возможности реально оценить адекватность закладываемых в бюджет расходов на эти цели. Более того, никак не учитывается потенциал саморазвития регионов.

Таким образом, несмотря на тенденцию к формализации распределения финансовой помощи, значительная ее часть по-прежнему распределяется без четких критериев и процедур. Из этого вытекает необходимость дальнейшего развития и законодательного закрепления методологии бюджетного выравнивания.

Тенденция ухода федерального центра от прямой ответственности за состояние социально-экономических процессов на территории породило то, что в регионах достаточно интенсивно стали развиваться внебюджетные формы финансирования реализации обязательств и полномочий региональных властей. То есть администрации регионов постоянно используют для предоставления и финансирования бюджетных услуг ресурсы предприятий. До сих пор многие крупные промышленные предприятия имеют объекты социальной инфраструктуры (жилье, больницы, детские сады), продолжая их финансировать, даже если формально они переданы муниципалитетам. Существуют и другие распространенные формы субсидирования крупными предприятиями региональных экономик: строительство жилья, дорог, спортивных сооружений. Взамен, формами встречной компенсации, могут быть: явные или скрытые налоговые льготы, реструктуризация задолженности, защита от конкуренции т.д.

Второе крупное направление, самостоятельно развиваемое региональными властями, которое позволяет расширять возможности реструктуризации финансовых потоков в условиях «ограничений» политики федерального центра, является создание ими различных внебюджетных фондов. «Добровольно-принудительные» взносы в данные фонды можно рассматривать как вариант неформальной фискальной политики.

Вероятно, существуют и другие возможности консолидации финансовых средств региональными властями, тем не менее таково рода ситуация

является прямым доказательством того, что региональные власти вынуждены расширять сферу неформальных отношений с организациями и предприятиями, что в свою очередь делает их зависимыми от интересов определенных финансово-промышленных групп. А это уже может рассматриваться как фактор развития коррупции.

Проанализировав структуру целей, исходя из которых формируется нынешняя модель межбюджетных отношений в России, можно сделать вывод о том, что явно отдается предпочтение выравниванию территориального развития. За годы проводимых реформ произошла резкая дифференциация в уровнях социально-экономического развития регионов. Положительная динамика в развитии отдельных регионов как правило ассоциируется с наличием на территории региона производственно - ресурсного потенциала и «особыми» отношениями с центром.

Стихийный процесс продвижения к «конкурентному» федерализму сменился целенаправленным попятным движением обратно к «кооперативному» бюджетному федерализму. В этом колебании в очередной раз проявляется отсутствие четкой стратегии российских реформ. Весь этот процесс напоминает постоянно противостояние федерального центра и регионов, где каждая сторона с переменным успехом то получает определенные преимущества, то теряет их.

Принимая во внимание выше изложенное, а так же потребности развития федерализма в России, можно выделить следующие этапы формирования российской модели межбюджетных отношений:

Определение общеэкономического потенциала каждого региона.

Повышение роли имущественных налогов, которые направлены на стимулирование использования потенциала региона, в то же время их легко определить.

Необходимо отметить, что потенциал должен быть разделен на отдельные составляющие:

- ◆ основные и оборотные фонды;
- ◆ кадровый потенциал;
- ◆ земля;
- ◆ недра;
- ◆ вода и т.д.

По этим группам должны быть установлены отдельные налоговые ставки. Важным моментом является выделение в структуре региональной ренты той части, которая может быть собрана вне зависимости от деятельности региональной власти и, соответственно, той, которая зависит.

Принимая во внимание дифференцированность производственного капитала (различную скорость его обращения), вторым значимым пунктом в системе налогообложения должен стать налог на прибыль.

Необходимо по возможности свести к минимуму субъективизм, при этом найти золотую середину между потребностями и возможностями федерального центра и регионов на этапе выбора форм разделения налоговых поступлений. С нашей точки зрения, большую привлекательность для стимулирования деятельности по управлению регионом, а так же для упрощения налоговых отношений между центром и регионами имеет система полного разделения налогов и налоговых доходов между всеми участниками бюджетной системы России. Это позволит избежать возможность политического торга, когда ежегодно федеральными властями меняется норматив расщепления налоговых доходов. Более того, должны быть существенно расширены права региональных и местных властей по введению налогов и установлению налоговых ставок.

Наделение региона функциями должно соответствовать налоговым поступлениям в соответствующий бюджет.

Стремление к расширению автономии региональных и местных властей в определении объема, структуры и финансирования определенных видов расходов. Но нужно учитывать, что в таких областях совместного ведения как образование и здравоохранение, может оказаться эффективным доленое софинансирование региональных и местных расходов федеральными субсидиями при обязательном соблюдении минимальных социальных стандартов количества и качества предоставляемых услуг.

Необходимо отметить, что главным вопросом должен быть создание законодательной базы финансовой ответственности и жестких бюджетных ограничений для региональных и местных властей, а так же повышение квалификации персонала их финансовых органов.

*Анализ состояния доходной базы и межбюджетных трансфертов
муниципальных образований.*

*Финансово-экономические инструменты сглаживания
пространственных диспропорций*

Согласно данным официальной отчетности общий объем утвержденных на 2007 год доходов местных бюджетов составляет 1 687,2 млрд. рублей, что выше уровня 2006 года на 10,9 % или 165,6 млрд. рублей. Собственные доходы местных бюджетов, направляемые муниципальными образованиями на решение вопросов местного значения, утверждены в объеме 1 147,0 млрд. рублей или с ростом к уровню 2006 года на 5,8 % или 62,8 млрд. рублей. В местных бюджетах 55 субъектов Российской Федерации рост собственных доходов запланирован выше среднего уровня по Российской Федерации. Наибольший темп роста собственных доходов по плановым показателям отмечается в местных бюджетах Кабардино-Балкарской Республики (42,4 %), Волгоградской области (40,0 %), Са-

халинской области (32,2 %), Ростовской области (31,4 %) и Астраханской области (30,5 %). Информация по федеральным округам представлена в табл. 1.1.

Таблица 1.1

Собственные доходы местных бюджетов, млрд. руб.

Наименование федерального округа	2006 год		2007 год		Темп роста 2007/2006, %	
	Год (факт)	9 месяцев (факт)	Год (план)	9 месяцев (факт)	год	9 меся- цев
Центральный ФО	189,8	118,6	227,0	167,5	119,6	141,2
Северо-Западный ФО	94,1	62,4	100,2	80,2	106,5	128,5
Южный ФО	113,2	77,0	130,4	102,3	115,2	132,9
Приволжский ФО	186,7	122,3	198,2	163,2	106,2	133,4
Уральский ФО	237,6	126,4	209,5	171,4	88,2	135,6
Сибирский ФО	180,1	120,3	192,6	157,8	106,9	131,2
Дальневосточный ФО	82,7	55,7	89,1	69,7	107,7	125,3
Всего по РФ	1084,2	682,7	1147,0	912,1	105,8	133,6

В общем объеме запланированных на 2007 год собственных доходов местных бюджетов налоговые и неналоговые доходы составляют 62,8 % (720,0 млрд. рублей), межбюджетные трансферты (без учета субвенций из фондов компенсаций) – 37,2 % (427,0 млрд. рублей), в 2006 году – 58,9 % и 41,1 % соответственно.

В табл. 1.2 приведены данные об исполнении годовых плановых показателей по отдельным видам налоговых доходов по состоянию на 1 октября 2007 года.

Таблица 1.2

**Поступление налоговых доходов по типам
муниципальных образований за 9 месяцев 2007 года, млрд. руб.**

Виды доходов	Городские округа			Муниципальные районы			Поселения			Всего		
	План	Факт	%	План	Факт	%	План	Факт	%	План	Факт	%
Налоговые доходы, всего	338,0	258,8	76,6	151,7	120,0	79,1	27,3	21,5	78,8	517,0	400,3	77,4
Из них: НДС	219,5	166,4	75,8	109,5	85,8	78,4	15,9	12,7	79,9	344,9	264,9	76,8
Налог на имущество физических лиц	3,5	3,0	85,7	0,7	0,5	71,4	1,3	1,0	76,9	5,5	4,5	81,8
Земельный налог	41,1	31,1	75,7	7,7	6,2	80,5	9,4	6,9	73,4	58,2	44,2	75,9

В 2007 году расширяется практика дополнительного закрепления субъектами Российской Федерации за местными бюджетами налоговых доходов. При общем объеме запланированных налоговых доходов мест-

ных бюджетов в сумме 517,0 млрд. рублей, 364,0 млрд. рублей или 70,4 % составляют налоги, закрепленные Бюджетным кодексом Российской Федерации, а 153,0 млрд. рублей или 29,6 % – налоги, которые планируется дополнительно передать на местный уровень законами субъектов Российской Федерации.

При этом в бюджетах городских округов аккумулируется 65,3 % (337,7 млрд. рублей) налоговых доходов, в бюджетах муниципальных районов 29,4 % (152,0 млрд. рублей) и лишь 5,3 % (27,3 млрд. рублей) в бюджетах поселений.

Неналоговые доходы (в том числе доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности), утвержденные в местных бюджетах на 2007 год, составили 203,0 млрд. рублей, что выше уровня 2006 года на 18,0 % или 31,0 млрд. рублей. Фактические поступления неналоговых доходов уже за 9 месяцев 2007 года составили 158,8 млрд. рублей, что превышает показатели за 9 месяцев 2006 года на 42,4 %.

В структуре доходов местных бюджетов значительную долю занимают межбюджетные трансферты из бюджетов других уровней, объем которых запланирован на 2007 год в сумме 967,2 млрд. рублей, что составляет 57,3 % в общем объеме их доходов. По сравнению с 2006 годом данные поступления в местные бюджеты запланированы с ростом на 9,5 %. Исполнение за 9 месяцев 2007 года составляет 749,7 млрд. рублей, что на 27,3 % превышает показатели за аналогичный период 2006 года. Субвенции из региональных фондов компенсаций на исполнение отдельных государственных полномочий, делегированных органам местного самоуправления занимают 55,9 % в общем объеме межбюджетных трансфертов. По сравнению с 2006 годом их доля увеличилась на 6,4 %. Объем субвенций местным бюджетам увеличился по отношению к предыдущему году на 23,5 % и составил 540,2 млрд. рублей.

Согласно фактическим данным за 9 месяцев 2007 года в бюджеты муниципальных образований поступило 396,7 млрд. рублей субвенций из региональных фондов компенсации, что выше показателя за 9 месяцев 2006 года на 27,2 % или 84,8 млрд. рублей. Доля межбюджетных трансфертов местным бюджетам, связанных с финансовым обеспечением собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, в общем объеме межбюджетных трансфертов сократилась по отношению к 2006 году на 6,4 % и составила 44,1 % или 427,0 млрд. рублей. Объем фактических поступлений финансовой помощи в местные бюджеты за 9 месяцев 2007 года составил 353,0 млрд. рублей, что превышает показатели за аналогичный период 2006 года на 27,5 %. По плановым показателям 2007 года межбюджетные трансферты из бюджетов других уровней в форме дотаций, субсидий и иных меж-

бюджетных трансфертов составляют 37,2 % собственных доходов местных бюджетов.

Значительную долю составляет финансовая помощь в местных бюджетах Республики Ингушетия (83,4 %), Корякского автономного округа (73,4 %), Чукотского автономного округа (72,7 %), Республики Тыва (68,1 %), Агинского Бурятского автономного округа (65,0 %) и Республики Дагестан (64,6 %).

По федеральным округам доля межбюджетных трансфертов (без субвенций из региональных фондов компенсаций) в собственных доходах в местных бюджетах Центрального федерального округа составила 27,3 %, Уральского федерального округа – 46,9 %, Приволжского федерального округа – 35,2 %, Северо-Западного федерального округа – 35,6 %, Южного федерального округа – 39,8 %, Дальневосточного федерального округа – 44,1 %, Сибирского федерального округа – 36,4 процента.

В составе межбюджетных трансфертов (без учета субвенций из фондов компенсаций) доля дотаций местным бюджетам занимает 56,9 %, что ниже уровня 2006 года (57,4 %). Объем дотаций, предусмотренный на 2007 год, составил 243,1 млрд. рублей и сократился по сравнению с 2006 годом на 5,0 % или 12,7 млрд. рублей. Фактические поступления дотаций в местные бюджеты за 9 месяцев 2007 года составили 193,4 млрд. рублей, что выше показателя за аналогичный период 2006 года на 6,8% или 12,3 млрд. рублей.

Бюджеты муниципальных районов являются основными получателями дотаций (56,5 % или 137,3 млрд. рублей). Представление дотаций бюджетам городских округов запланировано в объеме 63,4 млрд. рублей, бюджетам поселений – 42,4 млрд. рублей.

Из общего объема дотаций 83,6 % или 203,3 млрд. рублей представляются в форме дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований. По сравнению с 2006 годом объем указанных дотаций вырос на 8,3 % или 15,5 млрд. рублей. За 9 месяцев 2007 года в местные бюджеты поступило 161,7 млрд. рублей дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, что соответствует 79,5 % годовых назначений.

По отношению к уровню 2006 года на 25,4 % или 31,6 млрд. рублей увеличился объем запланированных субсидий местным бюджетам и составил 156,0 млрд. рублей.

Данные показатели свидетельствуют об увеличении целевой финансовой помощи муниципальным образованиям на решение отдельных вопросов местного значения по сравнению с финансовой помощью, направленной на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Основными получателями субсидий являются бюджеты муниципальных районов (75,5 млрд. рублей или 48,4 %) и городских округов (70,1 млрд. рублей или 44,9 %). На бюджеты поселений приходится 10,4 млрд. рублей или 6,7 процента соответственно.

За 9 месяцев 2007 года в местные бюджеты поступило в виде субсидий 142,2 млрд. рублей, что составляет 91,1 % годовых назначений. Распределение указанных субсидий осуществляется субъектами Российской Федерации через систему региональных фондов стимулирования и развития, средства которых направляются на софинансирования расходных обязательств муниципальных образований. Фонды муниципального развития в 2007 году созданы в 50 субъектах Российской Федерации, фонды софинансирования социальных расходов – в 65 субъектах Российской Федерации.

Кроме того, с целью оказания дополнительной финансовой помощи муниципальным районам для исполнения их полномочий по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений в 5 субъектах Российской Федерации (Тульская область, Кабардино-Балкарская Республика, Ставропольский край,

Республика Бурятия, Алтайский край) из фонда софинансирования социальных расходов предоставляются субсидии на формирования районных фондов финансовой поддержки поселений. В текущем году в 13 субъектах Российской Федерации (в 2006 году – в 12) введен порядок предоставления субсидий из местных бюджетов бюджетам субъектов Российской Федерации, в том числе в 3 регионах (Брянская область, Московская область, Орловская область) – с 2007 года. Общий объем указанных субсидий из местных бюджетов увеличился по сравнению с 2006 годом в 2 раза до 4,3 млрд. рублей.

Максимальный объем указанных межбюджетных трансфертов приходится на местные бюджеты Московской области (924 млн. рублей), Республики Татарстан (753,4 млн. рублей), Республики Саха (Якутия) (536,1 млн. рублей), Ростовской области (500,7 млн. рублей) и Оренбургской области (425,4 млн. рублей).

Проблема межбюджетных отношений, дотационности территорий, изыскание дополнительных источников покрытия бюджетного дефицита не теряет своей остроты и по-прежнему вызывает множество споров при принятии региональных или местных бюджетов на очередной финансовый год. По данным Министерства Финансов РФ 63 % местных бюджетов имеют уровень дотационности от 50 до 100 % (рис. 1.1).

Таким образом, в Российской Федерации в целом более 60 % местных бюджетов не способны обеспечивать даже половину своих расходных обязательств. Рассмотрим структуру источников покрытия расходов местных бюджетов в среднем по России (рис. 1.2).

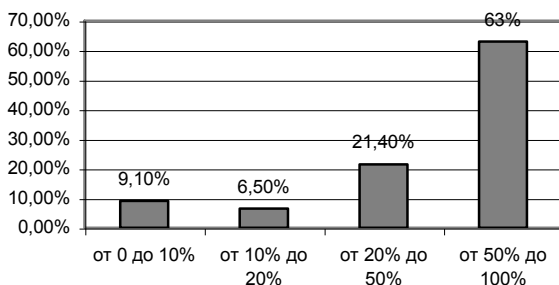


Рис. 1.1. Структура местных бюджетов по степени дотационности

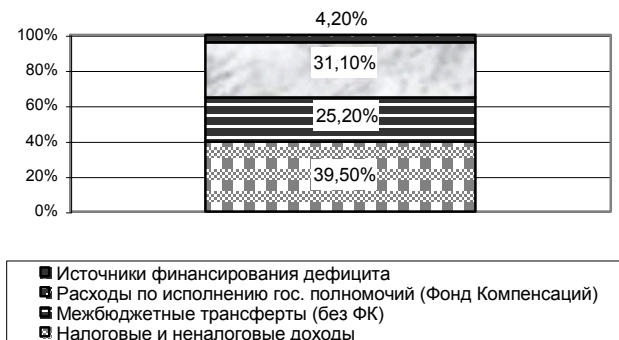


Рис. 1.2. Источники покрытия расходов местных бюджетов

Из графика видно, что общий объем межбюджетных трансфертов (дотаций, субсидий, субвенций в том числе и из Фонда Компенсаций) покрывает более половины расходов местных бюджетов. Субвенции из Фонда Компенсаций предоставляются для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, не закрепленных за местным бюджетом, а переданных ему из вышестоящего бюджета. Причем, по законодательству РФ при подобной передаче полномочий на местный уровень должно быть обеспечено покрытие возникающих расходов, то есть компенсация бюджетных расходов, связанных с осуществлением отдельных государственных полномочий органом местного самоуправления.

Что касается остальных межбюджетных трансфертов, то значительную долю в них занимают дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности для муниципальных районов, городских округов и бюджетных возможностей для поселений. Межбюджетные трансферты (дотации на вы-

равнивание) являются одним из финансовых инструментов сглаживания пространственных диспропорций, существующих в любом регионе. По мнению доктора экономических наук директора Центра социально-экономических измерений РАН и Госкомстата России г-на Шевякова: «пространственные социально-экономические диспропорции создают серьезные препятствия для развития единого экономического, социально-го и политического пространства России и экономического роста». За последние годы усиление социально-экономических пространственных диспропорций произошло как за счет усиления межрегионального неравенства, так и за счет расслоения населения внутри каждой территории. С ростом межрегиональных различий по уровню валового регионального продукта (ВРП) на душу населения неравенство доходов населения внутри регионов тоже нарастает: рост доходов наиболее обеспеченных слоев населения значительно опережает рост ВРП, тогда как рост доходов малообеспеченных слоев населения значительно отстает от роста ВРП. Тем самым нарастание пространственных диспропорций влечет за собой нарастание поляризации населения между полюсами богатства и бедности внутри регионов.

Рассмотрим некоторые финансово-экономические инструменты сглаживания пространственной поляризации. К финансовым инструментам будем относить те, которые представляют собой непосредственное перечисление денежных средств из одного бюджета в другой:

- ◆ финансовая помощь местным бюджетам:
 1. дотации на выравнивание финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений из фонда финансовой поддержки поселений;
 2. дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) из фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов);
 3. субсидии из фонда софинансирования социальных расходов;
 4. субсидии из фонда муниципального развития;
 5. иные дотации и субсидии в случаях и порядке, предусмотренных региональным законодательством.
- ◆ субвенции местным бюджетам из фонда компенсаций;
- ◆ иные безвозмездные и безвозвратные перечисления;
- ◆ бюджетные кредиты местным бюджетам.

При злоупотреблении только финансовыми инструментами сглаживания пространственной поляризации может возникнуть ситуация «удобного иждивенчества», когда местные власти знают, что их бюджет «получит деньги» и не стремятся к более эффективной работе в сфере увеличения налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов. Такая проблема требует законодательной инициативы и совместной работы администра-

ций регионов с региональными парламентариями с целью формирования и принятия закона о межбюджетных отношениях, способного эффективно решать проблему несбалансированности местных бюджетов.

В отличие от финансовых инструментов сглаживания диспропорций экономические инструменты представляют собой катализаторы более эффективной работы местных органов власти по увеличению налоговых доходов местных бюджетов и стимуляторы повышения экономической активной жизни на местах. Одним из экономических инструментов сглаживания является замена дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и бюджетных возможностей на дополнительный (к уже имеющемуся) норматив отчисления в местный бюджет налога на доходы физических лиц (табл. 1.3).

Таблица 1.3

**Единые нормативы отчислений от подлежащих зачислению
в бюджет субъекта РФ налогов и сборов**

Наименование налога	Муниципальные районы	Городские округа	Городские и сельские поселения
НДФЛ	31	45	14
Налог на имущество организаций	12	13	1
Налог на прибыль организаций	9	10	1

Наиболее собираемым налогом является налог на доходы физических лиц, этим и обуславливается целесообразность замены дотаций на дополнительный норматив отчисления в местный бюджет по данному налогу. Дополнительный норматив отчисления призван стимулировать работу местных органов власти в части собираемости налога тем более, что превышение собранного налога по дополнительному нормативу над расчетным уровнем дотации не приведет к изъятию этих средств в пользу вышестоящего бюджета.

Автором предлагается еще один экономический инструмент, призванный увеличить доходы местных бюджетов за счет работы самой «территории», а не из вышестоящего бюджета, так называемый «инвестиционный» инструмент. При этом как обычно рассчитывается размер дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и бюджетных возможностей, в данном случае важна сумма предполагаемой дотации. Данная сумма перечисляется местному бюджету, но с целью инвестирования бизнес-проектов, существующих на территории либо проектов, только готовящихся к реализации, исходя из расставленных социально - экономических приоритетов. То есть местная администрация принимает заявки от юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на получение

подобных бизнес-инвестиций, далее производится ранжирование представленных заявок в соответствии с социально-экономическими предпочтениями конкретной территории. Таким образом, образуется «очередь» из заявок на получение инвестиций из местного бюджета. Данные заявки будут удовлетворяться согласно очереди, исходя из объема перечисления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и бюджетных возможностей. Что дает применение «инвестиционного» инструмента сглаживания пространственной поляризации:

- ◆ средства на предоставления подобных кредитов будут возвращены в бюджет в виде самого тела кредита, тем самым суммарно (сложив все тела кредитов, выданных в рамках действия «инвестиционного» инструмента) бюджет получит рассчитанную для него дотацию на выравнивание;
- ◆ местный бюджет получит дополнительный доход в виде выплат процентов по предоставленным кредитам, что в свою очередь позволит в большей степени сократить дефицит бюджета, если таковой имеется, в ином случае эти средства могут быть направлены на реализацию социально-значимых проектов на территории муниципального образования;
- ◆ за счет инвестирования вновь создающихся предприятий и поддержки уже работающих будут созданы новые рабочие места, что приведет к снижению уровня безработицы и увеличению доходов населения на территории, что, в свою очередь, повлечет за собой увеличение налоговых поступлений в бюджет.

Таким образом, проблема несбалансированности и дефицитности местных бюджетов решается сразу с трех сторон, причем создание новых рабочих мест будет естественным локомотивом социально - экономического развития муниципалитетов.



ГЛАВА 2.

РЕГИОН И ЕГО МЕСТО В СИСТЕМЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ

2.1. Территориальная организация региона: концептуально-теоретический аспект

Учет и ориентация на распространение организующих начал жизнедеятельности являются исторической необходимостью и условием развития. В этой связи существенное значение для развития приобретает проблема конкретизации и систематизации содержания территориальной организации.

В экономической литературе категория «территориальная организация» используется для характеристики территориальных особенностей функционирования общественного воспроизводства, а также для его отдельных фаз и всего народного хозяйства. Следует отметить, что данный термин широко применяется к отдельным народнохозяйственным отраслям (промышленности, сельского хозяйства, транспорта) и крупным сферам общественной деятельности (торговому обслуживанию, транспорту).

Существует своего рода класс категорий, касающихся территориальной организации различных компонентов народного хозяйства, соответственно, правомерно использовать категорию «территориальная организация» для любого элемента экономической системы при характеристике территориальных аспектов его развития. Поэтому, вводя хотя и не принципиально новую, но отражающую современные тенденции территориального развития, дефиницию, целесообразно сначала охарактеризовать основные, существенные черты категории «территориальная организация», основываясь на многочисленных и иногда противоречивых ее определениях в литературе.

Универсальный характер и широкий диапазон использования категории «территориальная организация» делают сложным однозначное толкование термина. Изучение его содержания приводит к выводу о том, что

оно включает характеристики, свойственные и другим понятиям, в частности понятию «размещение». Именно этим и можно объяснить часто встречающееся в литературе их отождествление. Между тем понятие «территориальная организация» обладает собственным специфическим содержанием, отличным от значения «размещение». Так, в частности, В.Ф. Павленко и В.С. Варламов отмечают, что «территориальная организация народного хозяйства приобретает качественно новые черты. Нередко ее понимают слишком узко, как размещение производительных сил. Однако при этом остаются в стороне весьма важные организационные формы управления территориально-производственными сочетаниями» [131]. Данная особенность проблемы подчеркивается в работах Ю.Г. Саушкина [158], Н.Н. Некрасова [124], Б.С. Хорева [193]. Справедливое мнение на этот счет высказывает А.Г. Гранберг [85], считающий, что размещение производительных сил при всей своей важности является лишь частью проблемы, а сведение территориального планирования к территориальному размещению автоматически ставит его на второстепенное место.

Категория «размещение производительных сил» характеризует рассредоточение или распределение производительных сил по территории, определяемое особенностями территориального разделения труда с учетом условий развития отдельных регионов. Более конкретно размещение представляет собой порядок, систему расположения кого- или чего-либо. Естественно, с одной стороны, регулирования непосредственно процесса размещения объектов определенной совокупности на определенной территории, а с другой – сочетаний в едином территориальном комплексе объектов различных систем.

Учитывая то, что организация является составной частью управления, суть которой заключена в координации действий отдельных элементов системы и достижении взаимного соответствия функционирования ее частей [46], а также она подразумевает совокупность процессов или действий, ведущих к образованию и совершенствованию взаимосвязей между частями целого (взаимодействие более или менее дифференцированных и автономных частей целого должно быть обусловлено целостным строением системы) [173], само понятие «организация» предопределяет наличие объекта и субъекта управления. В качестве объекта подразумеваются организационные формы производительных сил, а в качестве субъекта управления – организационные формы управления ими. Соответственно категория «территориальная организация» существенно шире по своему содержанию, чем понятие «размещение производительных сил». Первая категория не только включает второе понятие, но и содержит другие важные характеристики. Так Ю.А. Симагин, считающий территориальную организацию общества одной из важнейших организаций, утверждает то,

что она охватывает все вопросы, связанные с размещением производительных сил, географическим разделением труда, расселением людей, взаимоотношениями общества и природы, региональной социально-экономической политикой. Территориальная организация – это и процесс, и результат этого процесса. Ее можно дефинировать как:

1. сочетание функционирующих территориальных структур (организаций) населения, производства, природопользования, объединяемых структурами управления;
2. совокупность процессов или действий по размещению населения и производства, природопользованию с учетом их отношений, связей, соподчиненности и взаимозависимости с целью ускорения социально-экономического развития как всего общества в целом, так и его отдельных территориальных общностей [164].

Прежде чем квалифицировать важнейшие особенности категории «территориальная организация» следует отметить, что территориальная организация и организация территории (региона) отличаются содержанием своих дефиниций. Территориальная организация является более масштабной, по сути, категорией по сравнению с организацией территории. Организация территории – это упорядоченное развитие ее ландшафтной, инженерной, производственной, рекреационной и других структур, секторов и отраслей. Организация территории требует рационального управления и построения системы управления, которая отвечает определенным нормативам, стандартам, требованиям. По мнению Е.Г. Чистякова под территориальной организацией следует понимать систему управления созданием необходимых и достаточных условий жизнедеятельности населения, обеспечивающих устойчивые темпы воспроизводства населения, экономического роста и интеллектуального потенциала в территориальных (региональных) подсистемах страны, рассматриваемых как части единой макроэкономической системы. Территориальная организация всегда должна быть «привязана» как к конкретному объекту, располагающемуся на данной территории, так и к целостной территориальной структуре страны [187].

Возвращаясь к важнейшим особенностям категории «территориальная организация» остановимся на:

- ♦ пространственной характеристике организации производительных сил с точки зрения территориального разделения труда, что выражается в территориальных пропорциях их развития;
- ♦ формах общественной организации производительных сил (концентрации, специализации, комбинирования, кооперирования), а также их взаимосвязи;

- ♦ организационно-управленческих формах достижения оптимальной структуры в развитии производительных сил на определенной территории.

1. Территориальная организация – это, прежде всего, пространственная характеристика организации производительных сил с точки зрения территориального разделения труда. Данная черта категории «территориальная организация», естественно, вытекает из сущности самой ее дефиниции. В зависимости от того, в границах какого объекта территориального управления (в границах какой территории) рассматривается организация производительных сил, возможно выделение и нескольких ее пространственных (территориальных) уровней. Как правило, территориальная организация рассматривается в рамках конкретной территории (страны в целом, экономической зоны, экономического района, республики, области и т.д.). Если же рассматривать количественные и качественные изменения пространственной структуры производительных сил как показатель динамики изменения их территориальной организации, то следует отметить, что будут иметь место два варианта соответствующих изменений. Во-первых, это изменения количественных и качественных характеристик производительных сил в неизменных границах, и, во-вторых, количественные и качественные изменения, приводящие к изменению самих границ пространственной (территориальной) организации экономической системы.

Вышеизложенное можно проиллюстрировать имеющимися публикациями. Пример анализа изменений первого рода дает М. Я. Гохберг, который рассматривал динамику развития территориальной организации производительных сил Центрального экономического района за длительный период времени. Он, в частности, отмечал, что «интенсивный процесс формирования территориальной организации на территории Центрального района начался в XII в.» [83]. Примером второго рода изменений в процессе развития территориальной организации служит содержание работ М.К. Бандмана [40], В.В. Кистанова [101], В.Ф. Павленко и В.С. Варламова [131], в которых исследуется проблема создания крупных территориально-производственных комплексов. По мере формирования этих комплексов территориальная организация производительных сил часто рассматривается в границах все более и более крупных регионов.

Таким образом, следует отметить в значительной степени условную «жесткость» границ, в пределах которых может рассматриваться территориальная организация. Вместе с тем необходимость направленности любого исследования на решение практических задач социально - экономического развития обуславливает целесообразность рассмотрения территориальной организации любого элемента экономической системы в реальных границах объектов территориального управления.

2. Особенность категории «территориальная организация» как совокупности форм общественной организации производительных сил (концентрации, специализации, комбинирования и кооперирования) и их взаимосвязи также вытекает из сущности понятия «организация», как внутренней упорядоченности, согласованности, взаимодействия частей целого.

На обязательное наличие взаимосвязей между производительными силами в границах определенной территории при характеристике территориальной организации указывается большинством авторов работ по данной проблеме. Грамотеева Л.И., например, эту грань проблемы выделяет в качестве важнейшей, отмечая, что территориальная организация включает качественную характеристику всей совокупности размещенных на той или иной территории производительных сил и раскрывает взаимосвязи между ними [84]. Гранберг А.Г., характеризуя территориальную организацию народного хозяйства, определяет ее как функционирование различного типа пространственных (территориальных) сочетаний элементов производительных сил [85].

Вместе с тем само понятие «территориальная организация» несет информацию о степени ее рациональности. Как отмечалось, сущностная характеристика термина «организация» обозначает лишь «упорядоченность», «согласованность», и ни в коем случае не «рациональность» или «оптимальность». Формы организации производительных сил, которыми являются концентрация, специализация, кооперирование, комбинирование, выражают достигнутый уровень общественного разделения труда. На это следует обратить внимание, так как в ряде работ в дефиниции категории «территориальная организация» непосредственно вводится качественная характеристика степени ее рациональности, например «взаимосвязанное в виде территориальных сочетаний функционирование рационально размещенных предприятий оптимальных размеров» [188]. Данная точка зрения недостаточно обоснована. Рациональность является не столько характеристикой существующей территориальной организации, сколько целевой функцией ее формирования и развития. Именно рациональность является основным требованием к формированию оптимальной территориальной организации производительных сил, что должно быть в первую очередь учтено в процессе определения стратегических направлений совершенствования территориальной организации. При этом необходимо достаточно хорошо осознавать, что сумма оптимальных решений на уровне регионов не обязательно обеспечит оптимальность территориальной организации на народнохозяйственном уровне. Оптимальная территориальная организация региона может быть обеспечена только при ее оптимальности по стране в целом.

3. Рассматривая территориальную организацию как совокупность организационно-управленческих форм достижения оптимальной структуры

производительных сил на определенной территории, следует отметить, что на элемент управления формированием территориальной организации указывают работы многих авторов.

Кистанов В.В., например, применительно к категории «территориальная организация производительных сил», утверждает, что это комплексная система планового сочетания порайонного развития и размещения производительных сил, направленная на повышение эффективности общественного производства [101]. Оникиенко В.В. определяет территориальную организацию как «научно обоснованную и планомерно осуществляемую систему социально-экономических и организационно-технических мероприятий, направленных на обеспечение оптимальной пространственной структуры экономики» [127].

Рационализация территориальной организации состоит во взаимоувязке естественного устройства производительных сил со специальной деятельностью по упорядочению пространства (территории) [86] в форме механизма управления.

Территориальная организация – это и управление производительными силами на определенной территории в самом широком смысле. В качестве подтверждения этого мнения В.Ф. Павленко и В.С. Варламов, которые делают акцент на важность организационных форм управления территориально-производственными сочетаниями [131]. Достаточно емким представляется также подход Э.Б. Алаева, который считает, что территориальная организация производительных сил – это территориальная структура, «обогащенная фактором управления» [32]. При этом управление должно рассматриваться как управление в системе функционирования хозяйственного механизма в его территориальном аспекте, включая структуру и организационные формы субъекта территориального управления. Аналогичную точку зрения высказывает В.В. Кистанов, считающий, что по содержанию управление близко обобщенному термину «территориальные проблемы управления народным хозяйством» [101]. По мнению А.Н. Алымова, Ф.Д. Заставного, А.Н. Федорищевой, «вопросы территориальной организации производительных сил и обоснования направлений развития экономики регионов занимают важное место в теоретических экономических исследованиях, в которых содержится не только анализ прогрессивных форм размещения материального производства, но и разработка научно обоснованных и наиболее эффективных форм организации и управления» [33].

Тенденции развития организационных структур управления отражают особенности процесса совершенствования управления в ситуации, когда ключевой задачей системы управления становится постоянное преодоление объективно складывающихся противоречий между специализацией управленческих функций и их интеграцией, между разделением труда и

его кооперированием, между административной обособленностью отраслевых органов и взаимным согласованием их действий. Поэтому наряду с факторами, закономерностями и принципами территориальной организации в управлении производительными силами региона целесообразно руководствоваться критериями территориальной организации (табл. 2.1), которые позволяют органично учитывать природу региона, то есть:

Таблица 2.1

Критерии территориальной организации региона¹

Наименование критерия	Критериальная основа	Форма территориальной организации экономики ²
Критерий экономического районирования	Территориальное разделение труда как производственная специализация, позволяющая позиционировать различные виды хозяйственной деятельности (промышленность, сельское хозяйство, инфраструктурный комплекс) и приводящая к обособлению экономических территорий, развитию межтерриториальной кооперации экономических благ.	1. Экономическая зона 2. Экономическая подзона 3. Экономический район 4. Территориально-производственный комплекс 5. Финансово-промышленная группа, промышленно-финансовая группа 6. Промышленный узел 7. Промышленный центр
Критерий национально-государственного устройства	Территориально – производственные и политические особенности, сложившиеся на основе единой территории, закрепленной за определенной нацией или народностью с общностью важнейших этнических признаков населения в виде языка, этнического самосознания, особенностей хозяйствования, культуры, национальных и социальных традиций, психологии.	1. Республика 2. Край 3. Область 4. Город федерального значения 5. Автономная область 6. Автономный округ
Критерий административно-территориального устройства	Наличие институтов управления, обладающих специальной компетенцией, осуществляющих специальные функции в целенаправленном управлении эффективным развитием территории и регулирующих социальные и экономические процессы, учитывая особенности ее развития.	1. Федеральный округ 2. Республика 3. Край 4. Область 5. Административный район края 6. Административный район области 7. Автономная область 8. Автономный округ 9. Административный центр Федерального округа 10. Город 11. Административный округ города федерального значения 12. Административный район города 13. Поселок

¹ Таблица составлена, уточнена и дополнена автором на основе источников [1, 14, 32, 49, 87, 111, 116, 180].

² Форма территориальной организации в данном случае рассматривается как установленный образ экономики с устройством и способом ее организации, выражающими содержание и ее тип, одновременно позволяющие констатировать потенциал воспроизводства социально-экономического действия, свойства и состояния.

Продолжение табл. 2.1

Наименование критерия	Критериальная основа	Форма территориальной организации экономики
Критерий программно-целевого управления	Принятие и реализация комплексных управленческих решений в форме системно организованных процедур их разработки и логики исполнения с учетом концентрации на проблемах и внутренних связях функционирования и развития региона, специализации приоритетов и определения масштабов их решения, а также механизмов комбинирования и координации программно-целевых компонентов с направленностью на осуществление переходного процесса для достижения качественно нового состояния в развитии региона. Инструментарную основу критерия должны составлять следующие программно-целевые компоненты в форме прогнозов, сценариев, доктрин, концепций, целевых проектов, целевых программ (сырьевых, освоения новых территорий, развития регионов, зонирования и т.д.), стратегических планов, стратегий.	1. Сырьевой регион 2. Проблемный регион 3. Регион нового освоения 4. Свободная экономическая зона

- ◆ сущность, качественную специфику, присущих региону системных и интегративных качеств;
- ◆ состав, количественные и качественные характеристики его подсистем, элементов, их координации, субординации, главную из подсистем, т.е. ту основу, на которой, прежде всего, базируется региональная система, а также их разнокачественность и противоречивость, являющиеся важными источниками развития региона;
- ◆ структуру через внутреннюю организацию, взаимосвязи элементов, установив при этом, почему они сочетаются, взаимодействуют именно так, а не иначе, почему, взаимодействуя, образуют именно данное, а не иное целое;
- ◆ функции, активность, жизнедеятельность, равно как и функции подсистем региона, определив при этом, как последние «работают» на общие функции;
- ◆ интегративные, системные факторы, механизмы, обеспечивающие целостность региона, его совершенствование и развитие, его взаимодействие;
- ◆ коммуникации с внешней средой и ее составляющими;
- ◆ историю, начало и источники возникновения, становления, тенденции и перспективы развития, превращения в качественно новую целостную региональную систему [151].

Природа регионального целого такова, что его подсистемы и инфраструктуры (производительные силы территории) нельзя отделить друг от

друга материально, физически. Регион – это системная область территориальной деятельности, представленная отраслями и предприятиями специализации, производственной и социальной инфраструктурами и населением с характерными географическими условиями и природно-ресурсной базой. Данная системная область территориальной деятельности выступает неотъемлемым компонентом общенациональной социально-экономической территориальной системы [195]. При этом важно отметить, что сложное целое, которым является регион, может успешно функционировать и развиваться в том случае, если он системно организован. Регион по своему содержанию не может не быть системой. Он состоит из качественно различающихся по назначению компонентов производительных сил, дополняющих друг друга и находящихся в отношениях взаимосвязи и взаимозависимости. Остановимся на особенностях основных компонентов производительных сил региона.

1. Природная окружающая среда.

Природная среда в регионе определяет его привлекательность, влияет на создание облика региональной среды, на ее территориальную дифференциацию.

То, что мы называем природной средой в совокупности – это территория (часть географической оболочки), природные условия и природные ресурсы, характерные для нее.

Применительно к природным условиям территории заметим, что, как правило, под ними понимают объекты и силы природы, ее качества, которые на данном уровне развития производительных сил региона существенны для жизнедеятельности, но не принимают непосредственного участия в производственной и непроизводственной деятельности региональной экономики.

Природные ресурсы формируют природную базу, опираясь на которую, развивается экономика региона. Они используются или могут быть использованы для удовлетворения потребностей в форме непосредственного участия в материальной деятельности. Наличие природных ресурсов, их количество, качество и сочетание определяет природно-ресурсный потенциал территории региона и является главным условием размещения производительных сил на данной территории. Природно-ресурсный потенциал региона оказывает влияние на его рыночную специализацию и положение в территориальном разделении труда.

Состояние компонентов природной среды – важный индикатор состояния и качества региональной среды.

2. Население.

Население является основополагающим компонентом региона, определяющим параметры и организацию всех других компонентов производительных сил. Оно полиструктурно. В разных срезях его структуры вы-

ражаются важные стороны и особенности региона. Например, структура занятости, то есть распределение работающего населения по отраслям региональной экономики, дает представление о функциональном типе региона, структура населения по полу и возрасту представляет собой возрастную пирамиду в разрезе женского и мужского пола, и иллюстрирует состояние демографического воспроизводства в регионе. Миграционные процессы свидетельствуют о достаточно благоприятной или неблагоприятной среде проживания населения и динамизм развития региона.

Следует отметить и то, что население не только пассивный участник региональной экономики, потребляющий экономические блага, но и активный субъект, участвующий в предпринимательской деятельности, формировании рынков экономических благ, то есть в территориальной организации экономики.

3. Производственная инфраструктура.

Производственная инфраструктура региона представляет собой многоотраслевой комплекс со сложными горизонтальными и вертикальными связями, обеспечивающий эффективное функционирование товаро- и услугопроизводящих отраслей экономики и социальной сферы региона. В ее состав входят транспортное обслуживание грузовых перевозок, система транспортных коммуникаций, электро-, тепло-, водо- и газоснабжение, сеть складских помещений, водохранилища и полигоны для испытаний, общерегиональные ремонтно-строительные организации, производства тары, литья и строительных материалов, информационная инфраструктура (аккумуляция, обработка и передача информации).

В настоящее время элементы этой инфраструктуры региона организационно разобщены и работают, не имея единого управленческого центра.

Практика показывает, что некомплексное развитие и несовершенство не только производственной инфраструктуры, но и других подсистем региона – это результат действия множества факторов, среди которых несовершенство объемов капитальных вложений в строительство и развитие отраслей инфраструктуры, множественность и несогласованность источников финансирования инфраструктурных объектов по объемам и срокам планируемых работ, отсутствие единого методического подхода к развитию инфраструктуры как сложной системы. Более того, необходимо помнить о том, что производственная инфраструктура, прежде всего, должна соответствовать требованиям комплексного развития экономики и перспективам размещения производительных сил региона.

4. Социальная инфраструктура.

Социальная инфраструктура региона, как и производственная, является многоотраслевым компонентом, объединяющим отрасли, которые призваны обеспечивать эффективное воспроизводство человеческого капитала. Она ориентирована на удовлетворение потребностей городского и

сельского населения в различных видах обслуживания. Спектр видов услуг, оказываемых населению, чрезвычайно широк, в связи с чем эта сфера имеет в своем составе ряд отраслей, к числу которых относят образование, науку, здравоохранение, культуру, социальное обеспечение, организации торговли и общественного питания, бытовое обслуживание, пассажирский транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство.

Заметим, что сегодня практически во всех регионах России производство и потребление услуг социальной инфраструктуры не сбалансировано, а такие услуги как бытовые, жилищно-коммунальные, рекреационные, связи и образования развиты недостаточно и не всегда доступны населению по своей стоимости.

5. Институциональная инфраструктура.

Институциональная инфраструктура в регионе представлена органами (институтами) законодательной, исполнительной и судебной власти, необходимыми для осуществления функций управления на конкретной территории. Как правило, к ним относят администрации и мэрию, комитеты, департаменты и управления, в арсенале которых сосредоточены все экономические, правовые и организационные рычаги для реализации функций управления; органы, осуществляющие планирование и координацию деятельности всех учреждений и организаций, в частности бюджетное планирование; органы статистики и информационного обеспечения, без которых невозможно осуществлять контроль текущей деятельности, анализ тенденций развития и прогноз экономических, социальных и экологических процессов; специальные службы (милиция, налоговая, пожарная, санитарно-эпидемиологическая, экологическая инспекции и полиции, службы спасения), призванные обеспечивать соблюдение правовых норм, правил поведения хозяйствующими субъектами, населением и предупреждать чрезвычайные ситуации, и гарантировать безопасность жизнедеятельности. Соответственно, функция институциональной инфраструктуры сводится к формированию социально-экономической среды региона таким образом, чтобы, с одной стороны, управление всеми компонентами, содействовало формированию рыночной модели взаимодействия региона, обеспечивающей рост эффективности региональной экономики, сбалансированность конъюнктуры региональных рынков, улучшение качества экономических благ, а с другой – регулировало бы развитие рыночных отношений при решении проблем (прежде всего социального и экологического характера), которые рынок не в состоянии решать самостоятельно.

6. Рыночная инфраструктура.

Рыночная инфраструктура – это вспомогательная подсистема, обеспечивающая условия для беспрепятственного воспроизводства товаров, услуг, материальных ресурсов и капитала. Реализуя свои специальные

функции, она должна исключать явление «побочного эффекта» и формировать цивилизованные рыночные отношения в регионе, упрощая осуществление внешнеэкономической деятельности за его пределами.

К основным субъектам данной подсистемы относятся банки, биржи (труда, товарные, сырьевые, фондовые), страховые компании, консалтинговые и маркетинговые фирмы, рекламные агентства. Важная роль в рыночной инфраструктуре принадлежит ассоциациям оптовой торговли, центрам по изучению спроса и емкости рынка, региональным ярмаркам.

7. Отрасль(и) специализации.

Отраслевая структура экономики региона отражает общественное разделение труда внутри региона между отраслями и производствами. Ее можно рассматривать с точки зрения диверсификации, степени устойчивости, уровня комплексности и полноты производственно - технологического цикла. Отраслевая структура региона предполагает выявление отраслей специализации, соотношение между ними и вспомогательными подсистемами региона.

Специализация региона, определяемая отраслями специализации (регионообразующими отраслями) и особенности отраслевой структуры региональной экономики являются основанием для функциональной типологии регионов и разработки стратегическим перспектив их развития.

Динамичный характер развития производительных сил обуславливает необходимость периодической корректировки в организационной структуре управления. При этом основным направлением таких изменений является обеспечение рационального сочетания отраслевого и территориального принципов управления. В этом смысле справедливо утверждение о том, что «даже обладая самым эффективным экономическим механизмом, мы не можем снять проблему структуры управления. В этом случае решение проблемы было бы существенно облегчено, но не больше» [188].

Обязательность учета в содержании категории территориальной организации проблемы управления подчеркивается важностью и необходимостью активного (через систему управления) регулирования процессов размещения, территориального разделения труда и повышения эффективности развития производительных сил.

Сообразно вышеизложенному можно отметить, что территориальная организация должна подразумевать динамично развивающуюся под влиянием эффективной системы управления совокупность форм организации производительных сил на определенной территории. Конкретным проявлением территориальной организации целесообразно считать, во-первых, сложившуюся структуру в форме территориальных и отраслевых пропорций производительных сил на данной территории, и, во-вторых, форм территориального управления.

2.2. Сотрудничество между особыми экономическими зонами как одна из перспектив современного развития региона

В конце XX века по всему миру заметно активизировался процесс создания особых экономических зон (ОЭЗ). За последние 20 лет количество ОЭЗ возросло с 800 до невероятных 10000. В процессе формирования особых экономических зон участвуют 87 % мирового населения и 70 % мировой площади, на которой находятся 102 государства (Китай, США и Мексика имеют 50 % всех зон мира). В специализированных ОЭЗ Китая работает около 30 миллионов рабочих. Отличительной особенностью этих зон является то, что резидент должен реализовать не менее 75 % товара за пределами территории Китая, и только при этом он будет иметь дополнительные налоговые льготы. В настоящее время наиболее благоприятные условия для резидентов ОЭЗ предлагает Чехия. ОЭЗ имеют международную ассоциацию, которая помогает решать различные проблемы, возникающие при создании бизнеса, изменения политической обстановки, а также создает здоровую конкуренцию между странами. На периодических конгрессах представители ОЭЗ обсуждают перспективы дальнейшего развития бизнеса. Одним из главных направлений, над которым сейчас работают руководители ОЭЗ, является вопрос о том, как наладить бизнес в промышленных парках.

Государства, имеющие на своей территории ОЭЗ увеличили рынок сбыта своих товаров с 25 % до 75 %, в то время, как 58 государств, не воспользовавшихся опытом создания зон в период с 1993 по 1996 год потеряли 28 % всех своих рынков сбыта. Современные ОЭЗ стали более специализированными. Государство оказывает широкую поддержку при создании ОЭЗ, но в то же время расширяет и контроль за их деятельностью. Одним из наиболее важных катализаторов увеличения количества ОЭЗ в Европе стало создание ЕС. Теоретически можно сформулировать одну общую стратегию для всех зон:

- ◆ создать самые благоприятные условия для привлечения инвестиций и получения прибыли;
- ◆ привлечь прямые иностранные инвестиции и создать новые рабочие места;
- ◆ обеспечить прибыль предприятию, управляющему ОЭЗ;
- ◆ обеспечить прибыль резидентам ОЭЗ;
- ◆ сконцентрировать все виды услуг, необходимых резидентам ОЭЗ в одном месте, создав региональный логистический центр;
- ◆ обеспечить развитие международной торговли.
- ◆ реализовать бизнес на законных условиях.

Государство может надеяться на положительные экономические эффекты при формировании свободных зон, только если на территории бу-

дет предложен комплекс определенных льгот для развития бизнеса, а именно, развитая инфраструктура, дешевые и эффективные сервисные услуги для резидентов зоны.

В независимости от назначения особой экономической зоны первоначально необходимо создать некоторые общие базовые условия, которые послужат фундаментом для дальнейшего формирования зоны:

- ◆ во-первых, это политическая и правовая стабильность, которые будут гарантировать защиту вложенных средств и свободный вывоз заработанной прибыли;
- ◆ во-вторых, это либеральный валютный режим, то есть свободная конвертируемость и перемещение валюты;
- ◆ немаловажным является и целесообразность работы предприятия в ОЭЗ, а именно какие конкретные выгоды и преимущества оно может иметь.

В ОЭЗ создается льготный таможенный режим для перемещения товаров:

- ◆ свободный ввоз/вывоз товара и услуг в/из зоны;
- ◆ освобождение от таможенных пошлин в рамках зоны;
- ◆ простое и быстрое таможенное оформление.

На территории ОЭЗ должен действовать льготный налоговый режим и более либеральные законы о работе в зонах. Предприятия, которые собираются работать на территории ОЭЗ рассчитывают получить следующие выгоды, которые в данный момент можно считать стандартными условиями широкораспространенными в деятельности практически всех основных ОЭЗ:

- ◆ получение дополнительных льгот;
- ◆ политическая, юридическая и экономическая защита инвестиций, на срок не менее 10 лет;
- ◆ свободное распоряжение полученной прибылью;
- ◆ получение доступа на местный рынок, в обмен на определенный процент в производстве товара;
- ◆ создание конкурентоспособного бизнеса и тем самым получение экономической целесообразности деятельности;
- ◆ использование дешевой рабочей силы.

В феврале 2008 года делегация преподавателей и студентов БГТУ им. В.Г. Шухова посетила ОЭЗ Пирот (Республика Сербия), расположенную в 25 км от границы с Болгарией. Главной особенностью этой зоны является то, что на ее территории действует предприятие мировой компании «Мишлен», которая заложила фундамент для работы других предприятий. ОЭЗ Пирот имеет самую развитую инфраструктуру из трех ОЭЗ, существующих на территории Сербии. На территорию ОЭЗ Пирот пере-

несли свои предприятия резиденты из соседней Болгарии, которым стало невыгодно вести бизнес в своей стране после вступления Болгарии в Евросоюз. Необходимо также отметить работу руководителей зоны, которые благодаря своему богатому опыту и энтузиазму, принимают активное участие в работе своей ассоциации и своим проектом промышленного парка заинтересовали другие ОЭЗ и потенциальных инвесторов. Но самое главное – это готовность ОЭЗ Пирот оказать необходимую помощь для открытия ОЭЗ на территории РФ и в дальнейшем наладить с ними обоюдное сотрудничество в рамках подписанного договора с нашим государством об обмене товаров на условиях свободной торговли. Несмотря на сложную политическую ситуацию, это небольшое государство продолжает активно развиваться. По данным статистических органов Сербии в 2006 году средний рост промышленного производства, в сравнении с 2005 годом, составил 4,7 %. Рост в перерабатывающей промышленности за этот период составил 5,3 %, в том числе в центральной части страны – 6,7 %.

Средняя заработная плата в Сербии за вычетом налогов и отчислений в декабре 2006 года составила 28267 динар (около 350 евро). По данным статистических органов средняя заработная плата в Болгарии и Румынии составляет от 250 до 300 евро, в Хорватии 644 евро, в Македонии 221 евро. По состоянию на декабрь 2006 года средний дневной заработок работающего в Сербии составил 1344 динара или 16,8 евро. В Боснии и Герцеговине работающий в среднем зарабатывал 250 евро в месяц, а дневной заработок составлял 12 евро. В Хорватии же средний дневной заработок в декабре 2006 года составил 31 евро или около 4 евро в час. В Македонии дневной заработок составил 10,5 евро, а средний часовой заработок 1,3 евро [209].

В соответствии с данными Республиканского статистического комитета Сербии товарооборот республики с зарубежными странами за период январь-декабрь 2006 года составил 19,6 млрд. долларов, что на 31,2 % больше, чем за аналогичный период 2005 года. Сербия в 2006 году экспортировала товаров на сумму 6,428 млрд. долларов, что на 43,4 % больше, чем в 2005 г. Импорт товаров составил 13,172 млрд. долларов, что на 25,9 % больше, чем в 2005 г. Отрицательное сальдо торгового баланса составило 6,744 млрд. долларов (рост на 12,8 %). Покрытие импорта экспортом – 48,8 % (в январе-декабре 2005 г. – 42,8 %).

Объем инвестиций Европейского инвестиционного банка (ЕИБ) в Сербии в 2006 году составил 277 млн. евро, из общей суммы в 412,5 млн. евро, инвестированной в Западные Балканы. В Сербии указанные средства были направлены на реконструкцию железнодорожного европейского коридора E10 – 80 млн. евро, ремонт и модернизацию мостов – 22 млн. евро, модернизацию водопровода и канализации – 5 млн. евро, модерни-

зацию и оснащение клинических центров – 80 млн. евро, поддержку малых и средних предприятий – 90 млн. евро.

По данным Республиканского статистического комитета Сербии объем товарооборота России с Сербией в 2006 году составил 2453,5 млн. долларов, что на 29,5 % больше, чем в 2005 г. При этом российский экспорт составил 2142,5 млн. долларов (рост на 28,4 %), а импорт из Сербии – 311,0 млн. долларов (рост на 38,1 %). Россия по объему товарооборота с Сербией в 2006 г. уверенно занимает 1 место среди зарубежных торговых партнеров Сербии с удельным весом 12,5 % в ее совокупном внешнеторговом обороте. По объему экспорта в Сербию Россия также занимает 1 место с удельным весом 16,3 % в совокупном экспорте зарубежных стран в Сербию. На долю Германии приходится 9,5 % – 1251,1 млн. долларов, ЕС (зона евро) 9,2 % – 1213,7 млн. долларов, Италии 8,3 % – 1099,6 млн. долларов, Китая 5,9 % – 781,8 млн. долларов. Несырьевой экспорт России в Сербию в 2006 г. составил 337,3 млн. долларов, что на 52,6 % больше, чем в 2005 г. Объем сербского экспорта в Россию занимает 5 место с удельным весом 4,8 % в совокупном экспорте Сербии. Объем экспорта Сербии в Италию составил 926,0 млн. долларов (14,4 %), Боснию и Герцеговину – 749,0 млн. долларов (11,6 %), Германию – 637,0 млн. долларов (9,9 %) и в Черногорию – 616,3 млн. долларов (9,6 %). Сальдо баланса торговли России с Сербией в 2006 г. составило 1831,5 млн. долларов в пользу России (рост на 26,9 %). Степень покрытия российского экспорта импортом из Сербии – 14,5 % (в 2005 г. – 13,5 %) [209].

Сербия – идеальное место для компаний, желающих учредить или расширить свои фирмы в юго-восточной Европе по целому ряду причин. Сербия находится в центре Зоны свободной торговли юго-восточной Европы, позволяющей беспоплатный доступ к потенциальному рынку 55 миллионов потребителей. Все это обеспечивает высокую экономическую эффективность для создания бизнеса. Местный сербский рынок является одним из самых больших в регионе (7,5 миллионов потребителей). Все это способствует росту покупательной способности и экспансии отечественного рынка. Сербия и Черногория – это единственные страны вне Содружества независимых государств, подписавшие соглашение о свободной торговле с Российской Федерацией, обеспечивающее беспоплатный доступ к рынку 150 миллионов потребителей [206]. Этот привлекательный факт есть и будет одной из ключевых причин для компаний обосноваться в Сербии. Компании, созданные на территории Сербии, могут извлечь максимальную пользу из производства вне ЕС, и в то же время иметь возможность легкого доступа к рынкам ЕС. Являясь соседом Венгрии, Сербия находится на пороге ЕС. Она олицетворяет собой природными воротами между Юго-восточной, Центральной, и Западной Европой. Сербия расположена на пересечении двух самых важных транспортных

коридоров, связывающих Западную Европу со Средним Востоком. В Сербии вы можете эффективно обслуживать своих клиентов из Европы и Ближнего Востока, а кроме того увеличивать свою прибыль. В 2001 году в целях упрощения и поддержки прямых иностранных инвестиций и содействия расширению сербского экспорта было создано Правительственное агентство для инвестиций и содействия расширению экспорта Республики Сербия (SIEPA) [206].

Особая экономическая зона Пирот начала работать в апреле 1998 года в соответствии с решением федерального правительства от 8 июля 1996 года. Промышленная зона Пирот расположена на площади 17 гектаров с возможностью расширения до 50 гектаров. Сейчас на ее территории действует 130 предприятий. ОЭЗ Пирот – это акционерное общество, 70 % которого принадлежат сербской компании Tigar, 8 % – строительной компании Progres holding и 12 % – муниципалитету города Пирот. ОЭЗ Пирот имеет все необходимые объекты инфраструктуры и функционирует в течение 24 часов. По сербскому законодательству Свободная экономическая зона – это часть территории Сербии, имеющая определенные границы и предназначенная для осуществления различных видов деятельности с гарантированными благоприятными и льготными экономическими условиями [207].

Правовую базу для создания ОЭЗ формируют:

- ◆ Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ);
- ◆ Киотская конвенция 1999 года;
- ◆ Таможенный закон Европейского союза;
- ◆ Закон о свободных экономических зонах в Сербии, 2006 г.

Свободная экономическая зона Пирот создана для:

- ◆ предоставления льготных экономических условий бизнесу (таможенные пошлины, сборы, налоги, стимулирующие меры экономической политики);
- ◆ привлечения инвестиций в региональное развитие;
- ◆ создания новых рабочих мест;
- ◆ формирования логистических центров;
- ◆ направления международной торговли через фиксированные потоки.

Миссией данной особой экономической зоны является обеспечение самых выгодных условий для бизнеса, дающих возможность привлечения инвестиций и получения прибыли с целью удовлетворения интересов резидентов зоны, их клиентов, промышленности и государства. Целью является создание условий для быстрого промышленного развития и создания новых рабочих мест.

В свободной экономической зоне Пирот можно осуществлять следующие виды деятельности: складирование товаров и сырья; обогащение полуфабрикатов: доработка, обработка и переработка товаров; промышленное производство; реэкспорт; *outsourcing*; услуги (банковские, страховые, транспортные, инжиниринговые, инфраструктура и другие). Режим, действующий в данной особой экономической зоне представляет следующие льготы:

- ◆ финансовые (прямое государственное стимулирование в форме предоставления льготных инвестиционных кредитов);
- ◆ налоговые (освобождение от всех налогов для прямых иностранных инвестиций, экспортных пошлин и другие);
- ◆ косвенные (предложение участков и инфраструктуры по ценам ниже рыночных, обеспечение привилегированного положения на рынке, особые преференции по государственным заказам, защита от импортных конкурентов и другие). Для осуществления строительства на территории зоны необходимо заплатить следующие сборы в казну города Пирот:
- ◆ сбор на благоустройство городской строительной территории;
- ◆ различные виды сборов, взимаемые администрацией города (коммунальные сборы, разрешение на строительство и другие);
- ◆ сборы на получение разрешения для подключения к водопроводу и канализации.

ОЭЗ Пирот предлагает своим резидентам получить доступ к различным видам транспорта в одном месте. Заключены договоры о сотрудничестве с самыми надежными грузоперевозчиками Сербии: *Dositej*; *Banex*; *Pegaz*; *Partnertrans*; *AP Čačak*; *Quatrotrans*; *Macom*; *Gat Agent*; *Te Go Trans*; *Unikomex*; *Keler*. Также имеются договоры с *Hungarocamion*; *SM Logistics*, *Adria Turkey*, *Vasilios CH Kampakis* [210].

Особая экономическая зона Пирот является самой успешной из трех, действующих в Сербии. За 2007 год ее товарооборот составил 350 миллионов евро. Из них 50 миллионов евро приходится на товарооборот болгарских компаний, расположенных в данной зоне. В первом квартале 2008 года ОЭЗ увеличила свой оборот на 15-20 % по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. Основываясь на этих данных, к 2010 году ОЭЗ Пирот рассчитывает получить инвестиций на сумму 145 миллионов евро. Недавно был заключен договор о сотрудничестве между городом Пирот и Перник (Западная Болгария). В рамках этого проекта предполагается строительство индустриального парка, который будет расположен на территории ОЭЗ Пирот и Перник, и займет 28 гектаров. Проект предполагается завершить к 2011 году [205].

После детального анализа достигнутого высокого уровня развития ОЭЗ Пирот, изучения ее возможностей, внутренней и внешней среды,

маркетинговых стратегий, различных экономических показателей, а также немаловажных традиционно дружеских отношений наших братских народов, мы задумались над идеей сотрудничества между ОЭЗ Пирот и Белгородской областью. РФ 25 января 2008 года подписала договор о строительстве газопровода, который пройдет через территорию Сербии (Болгария, Сербия, Босния, Хорватия, Италия и другие страны). Стоимость этого проекта 12 миллиардов евро, из них 2 миллиарда – это строительство на территории Сербии. Согласно плану этот газопровод будет проложен в непосредственной близости от ОЭЗ, возможно именно на ее территории будут размещены предприятия, занятые строительством. Кроме этого доступ к газу позволит развивать многие новые виды бизнеса, при организации которых российские предприятия могут предложить свои технологии и опыт работы сербским предприятиям.

Если исходить из российского законодательства, то зона в Пирот подпадает под тип промышленно-производственной. Согласно федеральному закону №116-ФЗ от 22 июля 2005 г. «Об особых экономических зонах в РФ» на территории ОЭЗ промышленно-производственного типа могут размещаться объекты промышленного назначения на площади не более 20 кв. км. Кроме этого они не могут располагаться на территориях нескольких муниципальных образований и не должны включать в себя полностью территорию какого-либо административно-территориального образования.

Срок существования ОЭЗ промышленно-производственного типа составляет не более 20 лет. Управление особыми экономическими зонами возлагается на федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять функции по управлению ОЭЗ, и его территориальные органы, а также наблюдательный совет ОЭЗ [5].

Резидентом промышленно-производственной ОЭЗ признается коммерческая организация, за исключением унитарного предприятия, зарегистрированная в соответствии с законодательством РФ на территории муниципального образования, в границах которого расположена ОЭЗ, и заключившая с органами управления ОЭЗ соглашение о ведении промышленно-производственной деятельности в порядке и на условиях, предусмотренных законом.

Резидент промышленно-производственной особой экономической зоны вправе вести на территории особой экономической зоны только промышленно-производственную деятельность в пределах, предусмотренных соглашением о ведении промышленно-производственной деятельности. Под промышленно-производственной деятельностью понимается производство и (или) переработка товаров (продукции) и их реализация. В настоящее время на территории РФ действует две ОЭЗ промышленно-производственного типа в Липецкой области и республике Татарстан.

Вероятно, в будущем существует возможность создать третью ОЭЗ на территории Белгородской области либо просто наладить сотрудничество между регионами Сербии и нашей областью. Наиболее приоритетным, по нашему мнению, объектом для сотрудничества является город Шебекино Белгородской области, в котором сформирован мощный кластер химической промышленности. Город Шебекино находится на юге Среднерусской возвышенности, практически на одной долготе с Москвой. До границы с соседним, дружественным государством Украиной, от центра города Шебекино 7 километров, а до ближайшего заграничного города Волчанска 14 километров. Город вытянут с запада на восток по берегам реки Нежеголь, которая является притоком Северского Донца, и впадает в него в нескольких километрах от города.

Одним из самых крупных предприятий, расположенных на территории г. Шебекино, является фирма «ЭКОХИМ-2000». За первые 10 лет своей деятельности из малого предприятия, созданного в начале перестройки сотрудниками отраслевого НИИ, фирма выросла в завод, имеющий три производственные площадки. В ассортименте выпускаемой продукции несколько наименований шпатлевок, сухие смеси, замазки, затирки, декоративные покрытия, более 10 видов водно-дисперсионных красок, несколько видов пентафталевых эмалей широкой цветовой гаммы, олифа на основе растительного масла, растворители, сиккативы, смывка, пигментные концентраты, в том числе для покрывного крашения кож, и т.д. В настоящее время компания «ЭКОХИМ-2000» является градообразующим предприятием Шебекино, так как имеет около 24 различных предприятий (среди них большой картонный завод, завод металлической тары, завод по производству лакокрасочных материалов, завод по производству современного сырья для лакокрасочной промышленности, завод по производству бытовой химии, завод по производству сырья для кожевенной промышленности, торговый дом и широко развитую сбытовую сеть магазинов до Архангельска и Владивостока. Свою продукцию они экспортируют в Казахстан, Белоруссию, Украину, активно сотрудничают с сербскими производителями лаков и красок.

В настоящее время группа компаний «Экохим-2000» переживает новый этап своего развития. С целью оптимизации и активизации финансово-экономической деятельности производится выделение бизнеса специальных химматериалов для отделки натуральных кож в компанию «Экохим-XXI век» и лакокрасочного бизнеса в компанию «Добра-Краска». Данная процедура логично продолжает начатое ранее выделение бизнеса сырья для лакокрасочных материалов в компанию «Химтекс». Необходимость реструктуризации связана с ухудшением экономической ситуации на ряде кожевенных заводов, а также обострением конкуренции на рынке лакокрасочных материалов и необходимостью резкой активизации делов-

вой активности для сохранения позиций, занятых на соответствующем рынке. Стратегия фирмы – развитие бизнеса на основе новейших достижений химии, менеджмента, маркетинга и экономики с целью предложения российскому потребителю услуг и товаров европейского уровня качества по доступной цене, тактическое поведение холдинга на текущий сезон – акцент на улучшение качества материалов в соответствии с потребительскими предпочтениями, выведение товаров на уровень лучших российских аналогов, активная маркетинговая и рекламная деятельность по отношению ко всем уровням потребителей. Одной из перспективных стратегий развития компании является использование в своих целях развития аграрного потенциала региона [208].

Более подробного описания заслуживает лакокрасочный завод ООО «Добра-Краска». Традиции химического производства в Шебекинском районе существуют десятки лет. Предприятие, на основе которого создан лакокрасочный завод ООО «Добра-Краска», возникло на основе лаборатории ВНИИПАВ (института поверхностно-активных веществ). В 90-е годы многое поменялось, но владельцам холдинга «Экохим», в состав которого входит ООО «Добра-Краска», удалось с успехом вписаться в новые экономические условия. Сегодня холдинг вполне устойчив, входит в структуру прочного среднего бизнеса, обеспечивая стабильной работой более тысячи жителей города Шебекино. На первоначальном этапе выхода на рынок шебекинские химики оценили свои позиции путем выявления объективных факторов, способных обеспечить предприятию стабильное конкурентное преимущество. В числе плюсов оказался местный мел, лучший в Европе по белизне, оптимальный по содержанию железа, песка, влаги. И главное конкурентное преимущество – здоровые амбиции, разработанные методики, интеллект и научный опыт шебекинских ученых-исследователей [81].

Внимательно ознакомившись с опытом развитых западных стран, для первоначального укрепления на рынке, шебекинцы реализовали свое главное на тот момент преимущество – длинную товарную линейку лакокрасочных материалов и высокие темпы работы (с момента заказа до поставки продукции покупателю проходит один день). Единновременно завод производит до 70 видов товаров для промышленного и домашнего применения. Прайс-лист предприятия включает 1200 наименований с учетом видов тары. Поэтому за первые годы существования ООО «Добра-Краска» освоило производство и сбыт трех основных видов продукции в низком и среднем ценовом сегменте – масляной краски, эмалей и водно-дисперсионных систем.

Себестоимость многих видов продукции ООО «Добра-Краска» на 80 процентов складывается из затрат на сырье. В связи с этим усилия холдинга направлены на организацию максимально самостоятельного, ни от

кого не зависящего производства необходимых сырьевых компонентов. Входящая в состав холдинга фирма «Химтекс» является поставщиком сложных добавок – сиккативов и пленкообразующих веществ для лакокрасочных материалов, лаков и олифы. Приобретено новое оборудование, достойно оцененное химиками-профессионалами. Собственная лаковарка обеспечивает поставку алкидного лака, составляющего 50 процентов себестоимости эмалей, за которыми – будущее лакокрасочного бизнеса [81]. Лишь один компонент ООО «Добра-Краска» принципиально предпочитает приобретать за пределами региона – это цветообразующие пигменты, производство которых обошлось бы слишком дорого и, вдобавок, заметно ухудшило бы экологию региона. Сегодня ООО «Добра-Краска» входит в 15 лидирующих лакокрасочных компаний нашей страны. По оценкам западных аналитиков, торговая марка «Добра» является одним из семи брендов, образующих наиболее развивающийся сегмент российского лакокрасочного рынка. Кроме этого, предприятие – один из лидеров по производству масляных красок и эмалей, покупаемых в 46 регионах страны. Налажено взаимодействие с региональной властью: компания получает помощь, льготные кредиты. Предлагаемые потребителям лакокрасочные и отделочные материалы представляют собой гармоничную систему покрытий, от средств подготовки поверхности, до материалов финишной отделки. Постоянное экономическое развитие возможно только при осуществлении экономического сотрудничества (торговля, транспорт и логистика, услуги и туризм). Нашим авторским коллективом был разработан возможный проект сотрудничества между ОЭЗ Пирот и возможной экономической зоной Белгород. Одним из наиболее важных аспектов сотрудничества является тесное взаимодействие между предприятиями, совместное участие в различных локальных программах, оказывающих содействие предпринимательству, совместная реализация маркетинговых программ на рынке, осуществление профессионального и культурного обмена между предприятиями, проведение курсов по обмену опытом и повышению квалификации работников.

Первоначальной целью данного проекта является:

- ◆ создание взаимовыгодной модели сотрудничества для оказания поддержки развитию бизнеса;
- ◆ разработка условий для развития межрегионального экономического сотрудничества при совместном использовании принципов ОЭЗ.

Ожидаемые результаты:

- ◆ реализация совместного развития ОЭЗ Пирот и Белгород, то есть совместное проведение маркетинговых компаний на рынке стран Евросоюза, стран бывшей Югославии и стран бывшего СССР;

- ◆ повышение экономического уровня развития регионов Белгорода и Пирот и увеличение экспорта товаров из этих регионов;
- ◆ увеличение числа рабочих мест для местного населения.

Специфические (особые) цели проекта:

- ◆ повышение регионального экономического потенциала двух регионов благодаря развитию ОЭЗ, которые могут повлиять на увеличение экспорта из России и Сербии;
- ◆ укрепление связей между регионами благодаря развитию контактов между отдельными предпринимателями;
- ◆ презентация экономических возможностей, которые создаются благодаря использованию принципов ОЭЗ, в процессе привлечения инвесторов в эти регионы;
- ◆ увеличение производственных мощностей Белгородского региона, благодаря использованию совместных идей (принципов) в процессе обмена товарами, применением «know-how» между регионами партнёрами и ОЭЗ Пирот.

Возможные трудности и проблемы до начала реализации проекта ОЭЗ:

- ◆ основная проблема, которую нужно решить в ближайшее время – это подготовить план необходимых инвестиций для будущей ОЭЗ Белгород;
- ◆ помимо этого нужно разработать проект рентабельности, план подготовительных строительных работ, а также проект будущей сбытовой сети для ОЭЗ Белгород;
- ◆ обеспечение публичной поддержки местных органов власти.

Предложенный информационный центр в ОЭЗ в значительной мере обеспечивает повышение качества обмена информацией, «know-how» между партнёрами в разных странах. Проведение круглых столов с местными органами власти обеспечит своевременный обмен информацией, а также возможность совместного обсуждения проектов, обмен опытом. В результате этих круглых столов улучшится качество услуг, которые предоставляют местные органы власти.

Этапы реализации проекта: формирование рабочей группы; организация совещаний для специалистов в администрации Белгорода; утверждение проектной идеи; разработка проекта рентабельности ОЭЗ Белгород; встречи с сербскими партнёрами; презентация инвестиционного плана и условий развития ОЭЗ Белгород; оформление информационного центра ОЭЗ Белгород-Пирот; подготовка необходимых документов для создания ОЭЗ; организация встреч для обмена опытом; организация бизнес-совещания Белгород – Пирот.

Подготовительный этап:

- ◆ утверждение членов проектной команды и подписание контракта;

- ◆ проведение подготовительного совещания для членов проектной команды;
- ◆ совещание членов проектной команды, подготовка последовательного плана деятельности и распределение задач;
- ◆ совместное заседание с партнерами из Сербии в Белгороде на тему проектной деятельности и вариантов реализации договора.

Формирование совета для реализации проекта:

- ◆ выбор членов Совета – 5 человек, ответственных за обмен «know-how» на всех этапах реализации проекта;
- ◆ сербские партнеры будут проводить консультации по вопросам структуры и ответственности членов Совета;
- ◆ определение ответственности членов совета ОЭЗ Белгород.

При формировании ОЭЗ Белгород должны применяться следующие основные методы: утверждение стратегии и внешнеэкономической политики, контроль основных показателей деятельности, определение рентабельности инвестиционных проектов, поддержка положительных результатов работы, оказание поддержки межрегиональному сотрудничеству и связям с партнерами, разъяснение потенциальным инвесторам преимущества создания предприятия на территории ОЭЗ Белгород. Разработка коммуникационной стратегии для представления проектов потенциальным инвесторам и заинтересованным партнерам, с целью поддержки партнеров обоих регионов является необходимым требованием современного рынка.

Особое внимание необходимо уделить тщательной разработке и проведению различных видов совещаний. Во-первых, необходимо организовать совещание для членов городской администрации на тему «Как узнать и каким образом поддерживать хорошую проектную идею». Во-вторых, нужно провести ряд совещаний, целью которых будет повышение квалификации специалистов в различных областях. Для более глубокого сотрудничества необходимо определить основные потребности города Белгорода, тщательно изучить проектную идею и выбрать единую группу наиболее важных отраслей, оказывающих влияние на реализацию проекта.

Для определения потенциальных инвесторов первоначально нужно составить проект рентабельности. Как правило, он содержит:

- ◆ анализ рынка, отражающий потребности покупателей и возможности производителей;
- ◆ перечень и краткая характеристика основных резидентов и клиентов ОЭЗ;
- ◆ перечень и краткая характеристика основных крупных конкурентов в России и Сербии;

- ◆ сравнительный анализ возможных рыночных стратегий;
- ◆ анализ потенциальных возможностей и новых рынков сбыта ОЭЗ;
- ◆ финансовый и экономический анализ рентабельности работы новой ОЭЗ.

Полученные результаты анализа оформляются в виде доклада с рекомендациями к применению, учитывая потенциальные источники финансирования и потенциальных партнеров.

Партнеры из Сербии будут активно участвовать в процессе формирования ОЭЗ Белгород, осуществляя трансфер «know-how» и обмен опытом. В основе идеи партнерства между городами лежит цель – создать проект (канал) межрегионального сотрудничества между ОЭЗ, в которую товар либо сырье для изготовления продукции, можно импортировать без таможенных пошлин и налогов, а потом готовый продукт снова может быть экспортирован по сниженным импортным пошлинам.

При разработке проекта рентабельности ОЭЗ Белгород должны быть определены наиболее значимые аспекты:

- ◆ обосновать самое оптимально расположение ОЭЗ Белгород;
- ◆ выбрать тип ОЭЗ, который будет наиболее полезен для предприятий и жителей города Белгорода;
- ◆ мощность и объем ОЭЗ;
- ◆ имеющиеся мощности, которые могут быть использованы для удовлетворения потребностей ОЭЗ Белгород;
- ◆ перечень товаров и услуг, которые могут быть предметом деятельности ОЭЗ Белгород;
- ◆ необходимое количество объектов, которые должны быть построены в рамках ОЭЗ: складские помещения, инфраструктура (вода, электричество, дороги и другие), информационные системы, необходимое оборудование;
- ◆ специалисты, которые будут приняты на работу, определение необходимого уровня знаний, опыта работы, обучение рабочего персонала;
- ◆ необходимые объекты, которые обеспечивают требуемый уровень работы: приспособление существующих дорог или строительство новых.
- ◆ законы и нормативно-правовые акты, регламентирующие работу ОЭЗ.

Во время проведения совещаний в Белгороде планируется пригласить 8 гостей из Сербии: 2 из администрации города Пирот, 3 из ОЭЗ Пирот, 3 директора предприятий, которые расположены в ОЭЗ Пирот на совещание, продолжительность совещания три дня. Российскую сторону на этом совещании будут представлять работники администрации города, члены

совета и местные предприниматели. В ходе совещания планируется провести презентацию возможностей развития бизнеса в регионе, обмен опытом. Немаловажным является определение местных и зарубежных инвесторов и обсуждение возможности создания совместных предприятий, с целью определения способов и объемов увеличения товарооборота между нашими регионами. Если конкретно обсуждать межрегиональное сотрудничество в сфере формирования партнёрства между ОЭЗ, то необходимо провести презентацию проекта рентабельности, изучить опыт работы партнеров из Сербии. Важным аспектом сотрудничества является разработка способов обмена опытом и «know-how» между ОЭЗ Пирот и Белгород. Было бы очень полезным наладить координацию взаимодействия между рабочим персоналом, руководящим персоналом и потребителями зоны.

Следующим важным моментом является разработка инвестиционного плана. Необходимо выбрать грамотных специалистов, которые смогут осветить все аспекты инвестиционного плана, а именно:

- ◆ проведут анализа проекта рентабельности и анкетирования партнёров в регионах, на которых нацелена реализация инвестиционного плана;
- ◆ определяют потенциально заинтересованных инвесторов;
- ◆ сформируют структуру руководящего персонала, тип собственности и принцип работы, обоснуют преимущества и недостатки различных способов реализации проекта, приведут примеры положительного опыта работы ОЭЗ Пирот;
- ◆ исследуют условия реализации инвестиций на территории города Белгорода и отношения между инвесторами;
- ◆ просчитают сроки инвестирования и оборот капитала, возврат вложенного капитала;
- ◆ проанализируют затраты, связанные с использованием капитала, ожидаемые результаты от использования услуг, которые предлагает ОЭЗ;
- ◆ определяют условия для расширения рынков сбыта и начало работы: монтаж оборудования, благоустройство территории, приобретение нового оборудования, заключение договоров с партнерами, сервисные услуги, проведение рекламных и маркетинговых компаний. Для более эффективного сотрудничества планируется создать информационный центр. Офис и оборудование для офиса информационного центра обеспечивает город Белгород. Целью формирования информационного центра является реализация сотрудничества между городами Белгород и Пирот, обеспечение обмена информацией между специалистами администрации, директорами ОЭЗ, представителями таможенных органов. Также пред-

полагается подготовка международного интерент-сайта Информационного центра ОЭЗ Пирот Белгород (на русском, сербском и английском языках), который будет содержать информацию о резидентах и потребителях ОЭЗ Белгород, таможенное законодательство при использовании принципов ОЭЗ Белгород, а также многие другие полезные данные.

Самым трудоемким и основополагающим этапом проекта является подготовка необходимой технической документации. Прежде всего, это подготовка документов, необходимых для проведения активного строительства на территории ОЭЗ (проект строительства, решение экологической инспекции о влиянии строительства на окружающую среду). Необходимо провести презентацию строительного проекта и еще раз скоординировать все виды деятельности, и только после этого предложить уже готовый проект инвесторам. Формирование логистического центра для оказания поддержки развитию межрегиональной торговли может стать важным звеном в процессе увеличения товарооборота между регионами. В маркетинговой стратегии упор необходимо сделать на применение коммуникационной стратегии для презентации результатов заинтересованным партнёрам и инвесторам, организовать бизнес-форум Белгород – Пирот для презентации совместного сотрудничества. Для более широкого продвижения своей продукции проводить издание каталогов на русском, сербском и английском языках, встречаться с журналистами для презентации результатов работы ОЭЗ Белгород.

В рамках работы бизнес форума Белгород планируется пригласить потенциальных инвесторов, организовать для них совещания с представителями местных органов власти и предпринимателями, провести презентацию инвестиционного плана, провести активные обсуждения для обмена опытом, выявления основных проблем и поиска возможных путей их решения.

Заключительным мероприятием является подготовка финансовых докладов. К ожидаемым результатам проекта можно отнести:

- ◆ повышение регионального экономического потенциала;
- ◆ направление производственных объемов на экспорт, развитие частных предпринимателей;
- ◆ привлечение иностранных инвесторов;
- ◆ накопление опыта для реализации совместных проектов.

Специалисты регионов Белгород и Пирот получают возможность благодаря имеющимся ресурсам, увеличить объем экспорта. Реализация проекта приведет к повышению обмена товарами, опытом на межрегиональном уровне. Местные администрации получают руководящую роль в сфере экономики. Местные предприниматели получают возможность осуществлять строительство на территории ОЭЗ. Товары, изготовленные на терри-

тории ОЭЗ, имеют конкурентную цену. Население на местном уровне получает новые места для работы.

Развитие средств коммуникации и глобализация мирового хозяйства делает поиск партнера по интересам и выход на внешний рынок возможными и без заключения договора о сотрудничестве с каким-либо городом или ОЭЗ в стране-контрагенте. Но, если анализ потенциала города-партнера или ОЭЗ-партнера очевидно указывает на такую степень совпадения интересов в различных сферах, когда объединение усилий может дать огромный положительный результат для сторон, то такая ситуация специалистами оценивается как «преддоговорная». Таким образом, осуществление совместных проектов в рамках договоров о сотрудничестве предпочтительно, хотя бы потому, что оно подразумевает обязательство властей в полной мере способствовать достижению результатов совместной деятельности – нельзя не согласиться, что в современной экономикополитической ситуации это – весомый фактор. Этим исследованием авторы желают внести свою долю в развитие новых направлений мирового бизнеса и рекомендовать себя, свой университет и предложенную ОЭЗ для решения возникших практических вопросов формирования ОЭЗ на территории Белгородской области.



ГЛАВА 3.

СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНА

В современных условиях особую значимость для страны в целом приобретает создание общества, гармонично сочетающего социальную справедливость с эффективным и устойчивым развитием ее экономики. На пути достижения данной цели возникает много проблем, решение которых должно проходить как с учетом российских реалий, так и мирового опыта.

Мировая тенденция социализации экономики показывает, что в ее основу закладываются следующие инварианты государственного регулирования:

- ◆ абсолютный авторитет высших структур власти в постановке перспективных и текущих целей государственной социально-экономической политики;
- ◆ нахождение компромисса между темпами экономического роста и динамикой социальных показателей, разумного и приемлемого для конкретных условий прогнозного (планового) периода;
- ◆ использование в системе макроэкономического регулирования специальных, в том числе сугубо социального характера, механизмов антикризисного воздействия;
- ◆ ориентация в регулировании социальной сферы как на ее собственную производственную составляющую, связанную с обеспечением профессионально квалифицированными трудовыми ресурсами, так и на спектр факторов повышения благосостояния и развития личности;
- ◆ разработка различного рода гибких механизмов достижения заданных экономических и социальных ориентиров на основе сотрудничества власти и бизнеса [53, С. 4-5].

Изучение опыта развитых стран относительно теории и практики экономики «социально ориентированного» характера показывает, что, например, в США, несмотря на сугубо либеральную модель «невмешатель-

ства» государства в хозяйственную жизнь, реально реализуется жесткая схема ее регулирования, включая контроль важнейших социальных параметров развития страны. Если применительно к США госрегулирование хозяйственной жизни более правильно назвать «социально учитывающим», то в таких ведущих странах Западной Европы, как Германия, Франция и Швеция, «государственное воздействие на национальную экономику носит отчетливо выраженный «социально ориентированный характер» [53, С. 6].

Известно, что термин «социальное государство» ввел в широкий политический оборот Людвиг Эрхард, восстанавливая послевоенную Германию. Под социальным подразумевается государство, которое держится на двух принципах: с одной стороны, в нем сохранены все демократические свободы, частная собственность и рыночная конкуренция, а с другой – в нем ликвидируется излишнее социальное неравенство и реализуется принцип «благополучия для всех». Идея сочетания экономических и социальных целей, обеспечения сотрудничества власти и бизнеса были реализованы в Германии.

Согласно вышеизложенному, следует, что это понятие не является принципиально новым в мирохозяйственном аспекте. Можно отметить, что, следуя принципам социального государства, было достигнуто устойчивое развитие экономики Европы. Вместе с тем, результатом социального государства явился не только классовый мир и низкая подходящая дифференциация общества. Результатом стали и рождение «общества потребления», и уже позже – экономическая и социальная апатия миллионов рядовых европейских граждан. По большому счету, социальное государство – это осень европейского капитализма [186, С. 23].

В послании президента В.В. Путина федеральному собранию в 2004 г. был сделан акцент на развитие «социального государства». Можно по-разному подходить к проекту российского социального государства, но ясно одно: социальная переориентация макроэкономической политики действительно необходима. Однако следует заметить, что в статье 7 действующей Конституции РФ сказано: «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» [2]. Для выполнения социальных функций в условиях развития рыночной экономики государство имеет много правовых, финансовых, налоговых, антимонопольных и других рычагов, с помощью которых оно может воздействовать на экономику. Положительный зарубежный и отечественный опыт такого воздействия для успешного решения социальных проблем должен учитываться и использоваться как на федеральном, так региональном и муниципальном уровнях. Россия, провозгласив в Конституции себя социальным государством, пока еще не реализовала все возможности воздей-

ствия на экономическое развитие и решения на этой основе насущных социальных проблем, направленных на повышение качества жизни населения. Социальная политика, хотя и активизировалась в последние годы, еще не стала у нас важнейшей целью экономических реформ.

Специфика развития нашей страны на современном этапе заключается именно в том, что одновременно должны быть решены две глобальные задачи: поддержание устойчивых темпов экономического роста и преодоление социальных проблем. А это требует четкого механизма реализации новых функций государства, которые не были характерными для него ранее.

«Функции государства весьма разнообразны. Традиционно к их числу относились общегосударственное управление, обеспечение внутренней и внешней безопасности. Содержание органов власти, полиции, армии было задачей уже самых первых государств в истории человечества и остается одним из главных направлений деятельности государств современных. Однако в прошлом столетии у государства начал активно развиваться широкий спектр новых функций, связанных с социальным обеспечением, образованием, здравоохранением и т.п., с поддержкой прогрессивных тенденций развития экономики. Эти его функции стали играть определяющую роль по отношению к традиционным» [152, С. 33]. На выполнение функций государством тратятся средства из государственного бюджета. Структура расходов, в определенной мере, свидетельствует о степени социальной ориентации государства. «Российская Федерация по ряду показателей выпадает из общей мировой картины, значительно отличаясь как от развитых, так и от развивающихся стран. В федеральном бюджете традиционные статьи занимают по объему почти 46 %, что в 4 раза больше, чем в бюджетах центральных правительств развитых стран, в полтора раза больше в сравнении с развивающимися странами и на 25 % выше общемирового уровня... В то же время на социальные цели расходы государства составляют всего 3,5 % ВВП, что в 3 раза меньше среднемирового уровня, не говоря уже о развитых странах» [102, С. 35].

Однако следует заметить, что в консолидированном бюджете доля современных функций составляет свыше 35 %. То есть основная нагрузка по финансированию социальной сферы ложится на субъекты федерации и местные органы власти.

Определенным шагом в решении социальных проблем должны были стать выдвинутые главой государства в начале сентября 2005 г. *приоритетные национальные проекты*, которые следует рассматривать как социальные инициативы, направленные на улучшение качества жизни населения. Они должны были, во-первых, достичь в краткосрочном временном горизонте прорывы в областях образования, здравоохранения и обеспечения населения жильем, а также в агропромышленном комплексе; во-

вторых, создать условия для реализации общего курса концентрации бюджетных и административных ресурсов на повышение качества жизни граждан России.

Преобразования, охватившие социальную сферу, должны ограниченно вживаться в концепцию конституционно провозгласившего в России «социального государства». Однако реальная социальная политика до настоящего времени не была системно выстроена и тем более реализована. Она, в основном, сводилась к решению проблем, с течением времени назревавших и требующих оперативного решения. Как правильно отмечают В. Куликов, В. Роик: «Де-факто у нас утвердился совсем другой тип государства (для которого характерны, в частности, сведение социальной политики к выдаче наиболее уязвимым слоям населения минимальных пособий, снятия с властных структур ответственности за производство общественных благ и освобождение крупного бизнеса от социальной ответственности ...)» [109].

Одним из непроработанных вопросов являются социальные обязательства как норма конституционного права. При стандартном, в общем, перечне видов (групп) социальных обязательств различных государств предметное их содержание весьма разнообразно.

Социальные обязательства государства можно определить как конституционно или законодательно зафиксированную совокупность социальных благ (услуг, льгот, субсидий и т.п.), которые государство, и только оно, обязуется сделать доступным для своих граждан, причем гарантируя для определенной их части и по определенному кругу этих обязательств бесплатность последних (т.е. их предоставление за счет общественных, чаще всего бюджетных ресурсов). Отсюда следует: все, что делают в социальной сфере федеральные министерства, ведомства и службы, региональные администрации и правительства, муниципальные администрации, а также равноуровневой подчиненности организации, учреждения и предприятия данной сферы, менее всего являются социальной самостоятельностью или благотворительностью. Это – работа по исполнению социальных обязательств государства [112].

Попытки создания системы государственной социальной стандартизации предпринимаются более десяти лет. В условиях экономической и социальной нестабильности решить данную задачу достаточно сложно. Однако на уровне регионов Российской Федерации были предприняты определенные действия по формированию социальных нормативов.

К числу первых разработчиков данных стандартов относится Свердловская область, позднее ими стали заниматься, в частности, Омская, Пермская, Иркутская области.

ЯНАО был одним из первых субъектов Российской Федерации, приступивших к разработке и принятию на региональном уровне государст-

венных минимальных стандартов. Это имело свои положительные и отрицательные стороны. К плюсам можно отнести, во-первых, совершенно иной, прозрачный порядок формирования бюджета при наличии стандартов и нормативов. В такой ситуации расхождение в цифрах легко может быть проверено. Во-вторых, наличие стандартов исключает определенную субъективность при формировании бюджета отдельных муниципальных образований. В-третьих, государственные минимальные социальные стандарты обеспечивают гласность: проект бюджета готовится с непосредственным участием депутатов и депутатских комиссий. В-четвертых, как показывает опыт регионов, эти стандарты стимулировали к развитию социальной сферы, где она была слаборазвита.

Вместе с тем, региональные законы о временных государственных минимальных социальных стандартах с самого начала вызывали множество вопросов и критических замечаний. К минусам принятия государственных минимальных социальных стандартов или нормативов бюджетной обеспеченности относится следующее: отсутствие четких методических положений их установления; возникновение определенной «уровнировки» муниципальных образований, поскольку стандарты являются усредненными и не всегда учитывают уровень развития территории и специфику муниципальных образований; отсутствие соответствия между величиной утвержденных стандартов исходя из критерия минимизации и фактически необходимыми затратами на развитие социальной сферы.

В частности, закон ЯНАО «Об установлении системы государственных минимальных социальных стандартов и финансовых нормативов для формирования окружного бюджета и бюджета муниципальных образований» давно не действует, и муниципальные образования используют местные социальные нормативы.

Решение данной проблемы требует создания системы государственной социальной стандартизации по основным параметрам уровня жизни, выступающим в качестве социальных императивов. Однако это невероятно сложная задача, она напрямую связана с совершенствованием бюджетно-финансовой работы. Эта связь оказалась наиболее ощутимой и явной на муниципальном уровне, где происходит непосредственное исполнение практически всех обязательств государства в социальной сфере.

В классической экономической теории существует дилемма между экономической эффективностью и социальной справедливостью. Она подразумевает, что предприятия тяготеют к экономической эффективности, но общество диктует свои цели и стремится к социальной справедливости. Задача государства как экономического агента – используя налоговые механизмы, перераспределять блага, добиваться социальной справедливости. Бесспорно, что предприятиям нельзя снимать с себя социальную ответственность. Бизнес, должен обеспечивать достойный уровень жизни

населения, но полностью взять на себя социальные функции государства он не в состоянии. Однако на уровне государства стараются решить дилемму таким образом, чтобы предприятие одновременно и стремилось к экономической эффективности, и отвечало за социальную справедливость.

Пока государство не может обеспечить всем желающим достойное обслуживание в современных социальных институтах. Но вместо того, чтобы укреплять региональные и местные бюджеты, переводить социальные институты на рыночные рельсы, оно перекладывает соответствующие функции и затраты на бизнес.

В последние годы имеют место положительные сдвиги в отношении российских компаний к социальной ответственности как к реальной необходимости и условию достижения стратегических целей компании. Но пока что значительная часть предприятий недооценивают и не знают стандартов социальных отчетов. Роль государства в сфере социальной ответственности бизнеса выражается в том что, с одной стороны, оно предъявляет к бизнес-компаниям определенные требования, а с другой – проявляет понимание к ведению бизнеса.

Отличие российской модели социальной ответственности от западных аналогов связано с относительно небольшим историческим периодом ее существования и различного рода факторами развития нашей страны. Например, социальная деятельность российских компаний ориентирована, прежде всего, на ближайший круг заинтересованных сторон (собственников, сотрудников и местные органы власти), западная же модель – преимущественно на потребителей и членов местных сообществ. В качестве движущих сил развития социальной ответственности на Западе выступают корпорации, затем некоммерческие организации, гражданское общество, а потом уже государство. В России же на первом месте стоит государство, затем бизнес и местные органы власти, а гражданское общество играет минимальную роль [128].

Обобщая, хотя и небольшую по масштабам, российскую практику проявления социальной ответственности бизнеса, следует заметить, что нет однозначного подхода к ее пониманию. Хотя разработаны международные стандарты социальной ответственности (GRI2002) и аудита (SA8000), призванные подтвердить соответствие компании принципам социальной ответственности.

Роль социальной сферы и социальной политики особенно значима в муниципальном управлении. Муниципальная социальная политика строится в русле социальной политики государства и взаимодействии с органами государственной власти, в первую очередь с органами власти субъектов Российской Федерации.

Оценивая весь период постсоветских реформ, следует считать их важнейшим итогом новый облик местного самоуправления. С усилением значимости муниципальных образований по всей вертикали власти выявилось несоответствие между масштабами законодательно установленных «вопросов местного значения» и делегированием государственных полномочий, с одной стороны, и объемом переданных в распоряжение местных органов ресурсами – с другой. Поэтому решение социальных задач требует поиска экономически эффективных механизмов, позволяющих, учитывая ограниченность средств, повысить благосостояние людей не только путем бюджетных финансовых вливаний, но и задействовав возможности и интересы социально активных слоев населения. Социальное партнерство – определяющий механизм, позволяющий муниципалитету реализовать социальные программы.

Сбалансированность развития региона и муниципального образования, обеспечивающая формирование благоприятных условий для жизни населения и предпосылки для социально-экономического развития организаций всех форм собственности, может быть достигнута лишь в случае грамотного, эффективного управления. При этом следует учитывать, что специфика управления, его внутреннее содержание во многом предопределяется типом региона и муниципального образования.

В основе социально-экономической политики Тюменского региона, как сложнопостроенного, должны лежать интересы трех субъектов Федерации: ЯНАО, ХМАО-Югры и юга области. Однако они в силу природно-климатических, экономико-политических и исторических причин различаются по уровню развития социально-трудовой сферы.

Юг Тюменской области, за исключением г. Тюмени, – сельскохозяйственная зона. Начиная с 70-х годов XX века г. Тюмень был ориентирован на сосредоточение в нем головных административных учреждений, преимущественно с сырьевой специализацией.

В условиях интенсивного формирования нефтегазового комплекса на Тюменском Севере большинство городов ХМАО и ЯНАО создавались как центры нефтегазодобычи на базе градообразующих предприятий. Основополагающую роль в формировании сети поселений на Севере, расселении населения играло развитие и размещение хозяйственных комплексов, прежде всего промышленных. Поэтому социально-экономическое положение этих городов напрямую зависит от «настоящего» и «будущего» базовых предприятий, являющихся градообразующими. Любое муниципальное образование и тем более город следует рассматривать в системе «производство-население-территория», и ни один из них не может быть определен вне этой системы, вне территориальной модели того или иного экономического района. Следует заметить, что вопросы социальной ответственности особенно касаются градообразующих компаний, так как

граница между работниками предприятия, членами их семей и прочим населением очень размыта. И бизнес в вопросах социальной политики должны ориентироваться на интересы всего населения территории.

Основные проблемы, с которыми столкнулись моногорода России в процессе реформирования экономики, и города ХМАО и ЯНАО не являются исключением, связаны с решением социальных проблем. Для этого органам местного самоуправления переданы многие функции и полномочия федерального и окружного уровня, касающиеся системы социальной защиты населения, вопросов жилищной политики и организации управления городским хозяйством. Зависимость состояния и тенденций развития предприятий территории сырьевой ориентации от интенсивности освоения нефтегазовых месторождений отражается на функционировании городов и поселков, цикличность развития которых определяется жизнедеятельностью нефтегазовых компаний.

Для моногородов характерна также проблема двоевластия: администрации города и администрации градообразующего предприятия. Причем первая является финансово зависимой от второй. Особенно в условиях, когда градообразующее предприятие является структурным звеном в корпоративной системе.

Решение проблемы взаимосвязанного развития производительных сил региона и муниципальных образований, в который они входят, предполагает их рациональное размещение, эффективное использование имеющихся ресурсов путем территориальной кооперации, создания благоприятных экономических условий и инновационно-инвестиционной деятельности предприятий и пр. Федеральные органы призваны создать благоприятный экономико-правовой климат предприятиям и организациям для взаимоотношений с федеральными, региональными и муниципальными структурами. Особая роль здесь принадлежит муниципальным органам, работающим в непосредственном соприкосновении с населением. Они призваны реализовать удовлетворение многообразных его потребностей в труде и социальных благах.

Муниципальные образования приобретают большую самостоятельность в управлении городским развитием и, что особенно важно, в формировании собственной экономической политики. Вместе с тем перенос центра тяжести реформ на субнациональный уровень поставил органы местной власти в крайне тяжелое экономическое положение, обострил социальные и финансовые проблемы городов и поселков. В современных условиях по-новому встала проблема развития монопрофильных северных городов.

Перевод вектора рыночных преобразований с преодоления узкоэкономических критериев оценки ТЭК на социальное развитие населения, проживающего в районах нефтегазодобычи, назрело давно. При этом нужна

полная определенность в том, на формирование какой конкретно рыночной экономики направлены социально-экономические трансформации.

Обычно территориальное развитие обсуждается как теоретиками, так практиками в контексте «устойчивость-сбалансированность-социальная ориентация». В связи с этим возникает вопрос: «Какова должна быть перспективная экономическая модель муниципальных образований, в частности городов, в трудных по условиям жизни районах страны?» Требуется решения вопрос о целесообразности и возможных масштабах использования вахтового метода в районах нефтегазобоючы. Нет обоснованных прогнозов развития экономики юга Тюменской области и занятости в ней населения с учетом миграционных потоков. А этим в значительной мере определяются объемы и объекты социальной инфраструктуры. Формирование инфраструктуры территориального развития наряду с инфраструктурой жизнедеятельности должно включать специальные институты, обеспечивающие привлечение, участие и взаимодействие субъектов территориального развития, а также разработку и использование технологий стратегического управления.

Экономическая деятельность органов регионального и муниципального управления – это деятельность по формированию задач, выработке и реализации мероприятий, направленных на создание благоприятных условий для позитивного изменения хозяйственной ситуации с целью достижения намеченных экономических и социальных результатов по удовлетворению потребностей населения, а также по поддержанию, реализации и защите его интересов, способствующих решению общенациональных задач государства.

Для выработки обоснованных управленческих решений важно знать тенденции изменения численности населения, наличие рабочей силы, потенциал ее развития, регионально-отраслевые особенности мобильности трудовых ресурсов, современный уровень и качество жизни, возможности их повышения. Правильное использование полученных результатов должно стать основой социального реформирования, обеспечения его фактического соответствия принципам конституционно провозглашенного «социального государства», реализация которых способна реально улучшить жизнь не части, а основной массы населения.

Социально-трудовые отношения при социально ориентированном развитии экономики региона приобретают характерные для созидательной деятельности черты, выражающиеся в охвате широкого спектра проблем воспроизводства трудовых ресурсов, их продуктивной занятости, создания благоприятных условий труда, повышения качества рабочей силы, улучшения использования рабочего времени, совершенствования оплаты труда и др. Одной из главных составляющих социально-трудовых отношений является человек, который играет исключительную роль в созда-

нии национального богатства, в развитии научно-технического и социального прогресса.

В ходе эволюционного развития представлений о человеке как о субъекте экономической жизни возник ряд понятий: «рабочая сила», «трудовые ресурсы», «трудовой потенциал», «социально-трудовой потенциал» и др.. Понятие «рабочая сила» появилось в трудах К. Маркса, Ф. Энгельса, Ф. Тейлора и др. примерно в конце XIX века в связи с необходимостью обозначения и учета личного фактора производства. В то время человек рассматривался только как носитель способностей и качеств, которые могут производительно использоваться в процессе труда. В современной трактовке, как отмечают Ю.Г. Одегов и П.В. Журавлев, «рабочая сила представляет собой совокупность физических и умственных способностей человека, которые он использует для производства материальных благ и услуг» [126]. Отличительной особенностью данного определения является то, что оно предполагает раскрытие интеллектуальных способностей человека для реализации их в процессе труда.

В современной науке выделяют несколько подходов к рассмотрению рабочей силы. Первый – рабочая сила определяется как ресурс, необходимый для осуществления процесса производства, выполнения работ, оказания услуг. Это означает осознание ограниченности источников отдельных категорий работников по сравнению с потребностями производства, что приводит к конкуренции за обладание наиболее важными и дефицитными их категориями. Второй подход, меркантильно - потребительский, включает в себя рассмотрение условий труда, отдыха, размер заработной платы и различные виды страхования. Третий подход – организационный, основывается на объединении понятий «рабочая сила» и «организационно-технические условия производства» и т.д.

Понятие «трудовые ресурсы» появилось в 20-е годы XX века. Как отмечают Н.А. Волгин и Ю.Г. Одегов, «трудовые ресурсы – это совокупные способности к труду всего общества». Адамчук В.В., Ромашев О.В., Сорокина М.Е. определяют «трудовые ресурсы как трудоспособную часть населения, обладающую физическими и интеллектуальными способностями к трудовой деятельности, способную производить материальные блага или оказывать услуги» [30]. Данные понятия уже определяют трудовые ресурсы с включением в них не только реальных, но и потенциальных работников. Вместе с тем следует заметить, что в отмеченных выше определениях рассматриваются физические и интеллектуальные способности человека при исключении условий, позволяющих реализовать свой потенциал.

Термин «трудовой потенциал» ввели в науку в 70-80-е годы XX века из-за необходимости активизации и эффективного использования возможностей личного фактора, человек стал рассматриваться отдельными

авторами как субъект со своими потребностями и интересами в сфере труда.

В основе понятия «трудовой потенциал» лежит термин «потенциал», который несет двойной смысл: с одной стороны, он характеризует, по мнению С.И. Ожегова, Н.Ю. Шведова, «степень мощности в каком-нибудь отношении», а с другой – указывает, что эта мощность скрытая, ибо это не только «совокупность каких-нибудь средств», но и «возможностей». В большом экономическом словаре термин потенциал отражает в кратком понимании «скрытые возможности, мощность, силу». Широкая трактовка смыслового понятия «потенциал» состоит в его рассмотрении как «источника возможностей, средств, запасов, которые могут быть приведены в действие, использованы для решения какой-либо задачи или достижения определенной цели; возможности отдельного лица, общества, государства в определенной области» [45]. В настоящее время в экономической науке можно выделить несколько подходов к его определению. Иванова Л.В. характеризует термин потенциал как «совокупность необходимых для функционирования или развития системы различных ресурсов, главным образом экономических, непосредственно связанных с функционированием производства и ускорением научно-технического прогресса» [94]. Бакша Н.В., Гамукин В.В., Свинцова А.П. рассматривают понятие потенциал с двух точек зрения: «это система материальных и трудовых факторов (условий), обеспечивающих достижение целей производства», а также «это возможность посредством применения комплекса ресурсов решать поставленные перед ним задачи» [39]. Данная точка зрения наиболее полная, так как она рассматривает потенциал, прежде всего как возможность решения поставленных задач.

При определении человеческого потенциала Ю.Г. Одегов представил «человека объектом наиболее эффективных вложений и субъектом, преобразующим их в совокупность знаний, умений с целью их последующей реализации [126].

Рассматривая эволюцию понятий «рабочая сила», «трудовые ресурсы», «трудовой потенциал», «человеческий потенциал» систематизируя и обобщая теоретико-методологические положения существующих характеристик социально-трудового потенциала, можно заключить, что использование различных определений явилось своеобразной реакцией науки на потребность практики обеспечить более качественный анализ трудовых потенциальных возможностей с учетом социального фактора.

Наиболее точно, на наш взгляд, дано определение трудового потенциала Ю.М. Остапенко, оно предполагает трудоспособность человека, его интеллектуальные и физические способности, а также уровень развития самосознания и нравственных качеств человека применительно к трудовой деятельности.

Структуру трудового потенциала целесообразно рассматривать в рамках стадий его воспроизводства, которое трактуется в социально-экономической литературе как процесс обеспечения роста численности работников, занятых в народном хозяйстве, или отождествляется с подготовкой, распределением и использованием квалифицированной рабочей силы. В науке выделяют четыре стадии воспроизводства: формирования, обмена, распределения и использования.

Все перечисленные подходы к структуризации трудового потенциала в основном относятся к микроуровню. Но наряду с этим некоторые авторы рассматривают возможные элементы структуры на мезоуровне. Так, В.Н. Павлов выделил социально-демографический потенциал, отражающий состояние трудовых ресурсов, естественное движение населения и его возрастную структуру, уровень жизни населения и т.д. (стадия – формирование), а также интеллектуально-волевой потенциал, показывающий уровень умственного развития населения, способность к устойчивому выбору целей и т.д. (стадии – распределение, обмен). Ивановский Л.В., Рохнина В.Е. определили демографический потенциал как возможности улучшения количественных характеристик населения региона (стадия – формирование) и трудовой потенциал как возможности развития региона путем подготовки и рационального использования рабочих кадров (стадии – формирования, использования).

Указанные выше понятия отражают ресурсный компонент (социально-демографический, демографический потенциал), образовательный (интеллектуально-волевой потенциал) и объем трудовых ресурсов и их использование (трудовой потенциал). Отсутствует только социально-инфраструктурный потенциал, отражающий условия формирования и восстановления трудового потенциала.

В современной науке при определении социально-трудового потенциала (СТП) и его структуры выделяют социальный и трудовой потенциал, но данное деление достаточно условно. Так, Д.С. Львов определил, что социальный потенциал состоит из таких составляющих, как «образование, здравоохранение, экология, занятость и малое предпринимательство» [114]. Слезингер Г.Э. выделил следующие компоненты: «охрана здоровья, охрана труда, бытовые условия, социальные услуги» [170]. Оба автора определяют, прежде всего, условия, которые необходимы для более полного использования и реализации трудового потенциала. На наш взгляд, следует дополнить данные характеристики, а именно включить: уровень социальной поддержки, степень обеспеченности жилищными условиями, занятость населения, система образования, условия охраны труда, уровень доходов. Они могут быть положены в основу определения уровня развития социально-трудовой сферы региона.

Обобщая вышеизложенное, можно заключить, что социально-трудовой потенциал, на наш взгляд, следует рассматривать как возможности устойчивого развития региона в части воспроизводства трудовых ресурсов, обладающих определенными способностями, знаниями, навыками, квалификацией и т.д., которые они могут реализовать при наличии определенных инфраструктурных условий (обеспеченность жильем, объектами культуры, образования, здравоохранения, условий труда и др.). Социально-трудовой потенциал следует рассматривать в виде системы, выделяя на основе ресурсно-функционального признака следующие подсистемы – трудовую, интеллектуально-волевою и социально - инфраструктурную.

Трудовой потенциал – это резервы наращивания потенциала рабочей силы и повышения эффективности ее использования. Возможности улучшения образовательной и профессиональной структуры трудовых ресурсов выражаются в интеллектуально-волевом потенциале. Резервы региона в развитии социальной инфраструктуры, улучшении качества и доступности предлагаемых ею услуг находят отражение в социально - инфраструктурном потенциале. Что касается демографического аспекта, то его следует выделить в самостоятельный ресурсный блок на том основании, что является базовым для формирования социально-трудового потенциала и характеризует возможности улучшения качественного состава населения через изменение количества реального и потенциального трудоспособного населения.

Оценка социально-трудового потенциала проводится для выявления проблемных зон и является составной частью анализа социально-экономического положения в регионе. Она проводится на основе системы показателей, отражающей не только сущностные характеристики отдельных составляющих СТП, но и особенности их проявления с учетом регионально-отраслевых факторов. Так, например оценка демографического потенциала осуществляется по всей совокупности населения региона, прослеживаются изменения его количества, естественный прирост или убыль, а также рассматриваются миграционные процессы. Трудовой потенциал рассматривается по показателям, характеризующим численное изменение трудоспособного населения, его возрастную структуру, продолжительность проживания в регионе. На наш взгляд, целесообразно анализировать в контексте взаимосвязанных факторов производительность труда, число лиц, приходящихся на одного занятого по сферам и отраслям деятельности. При оценке интеллектуально-волевого потенциала выявляются изменения в профессиональной и образовательной структуре по всему трудоспособному населению. Оценка социально - инфраструктурного потенциала осуществляется по показателям, характеризующим тенденции доходов населения, ситуацию на рынке труда, изменения

социально-культурных и жилищных условий проживания населения в регионе (табл. 3.1).

Таблица 3.1

**Показатели, характеризующие
социально-трудовой потенциал региона**

Элемент социально-трудового потенциала	Показатели
Демографический потенциал	◆ численность постоянного населения; ◆ число прибывших и выбывших с территории региона; ◆ сальдо миграции; ◆ число родившихся и умерших; ◆ естественный прирост или убыль; ◆ коэффициенты рождаемости и смертности.
Трудовой потенциал	◆ численность населения в трудоспособном возрасте; ◆ численность населения моложе и старше трудоспособного возраста; ◆ продолжительность проживания населения в месте постоянного жительства; ◆ число лиц, приходящихся на одного занятого по отраслям и сферам деятельности; ◆ производительность труда.
Интеллектуально-волевой потенциал	◆ образовательная структура; ◆ профессиональная структура занятого и незанятого населения.
Социально-инфраструктурный потенциал	◆ доходы населения; ◆ прожиточный минимум на душу населения; ◆ уровень безработицы; ◆ доля социальных трансфертов в общих доходах населения; ◆ средняя обеспеченность населения жильем; ◆ количество дневных общеобразовательных школ на 10 тыс. чел.; ◆ ввод в действие жилого фонда; ◆ численность обучающихся в учебных заведениях различного уровня и др.

Важнейшим критерием оценки социально-трудового потенциала является уровень и качество жизни населения. Исследования проблем по оценке уровня жизни населения в России относятся еще к XIX веку. Если рассматривать труды отечественных авторов, то можно выделить, например, работы Д.П. Журавского по выявлению дифференциации людей по условиям их жизни, по состоятельности; Ф.А. Щербина по исследованию крестьянских бюджетов; А.В. Чаянова по раскрытию крестьянских бюджетов благосостояния семей. Тенденция научности в подходах к анализу социальных явлений сохранялась вплоть до 1930-х гг. Последующее усиление идеологизации во всех сферах жизни, ориентация главным образом на рост производства в ущерб другим фазам экономического процесса

сделали невозможной объективную оценку социально-экономических процессов. На завершающем этапе советского периода (1960-1980-е гг. XX в.) появился ряд работ, в которых уровень жизни вновь рассматривался в общей системе социально-экономических показателей (Н.М. Рима-шевская, В.М. Рутгайзер, Л.Г. Зубов, В.Ф. Майер, Г.С. Саркисян, В.И. Гурьев, В.Я. Райцин, Н.И. Бузляков и др.). Следует отметить, что работы этого периода в области благосостояния были далеки от построения конкретной системы показателей и практических расчетов уровня жизни.

Понятие «уровень жизни» в современной научной литературе трактуется по-разному в зависимости от целей и задач исследования. Это понятие часто отождествляется с близкими ему по значению категориями «народное благосостояние», «положение населения», «удовлетворение материальных и духовных запросов населения» и др. В литературе при определении уровня жизни наблюдаются различные подходы в зависимости от исходной позиции авторов: производство, потребление, доходы, стоимость жизни, потребительские нормативы и стандарты, а также их комбинации. В случае «отправного пункта – производство» уровень жизни рассматривается в зависимости от уровня развития производительных сил, структуры и эффективности общественного производства. В советский период этот подход был определяющим и находил свое подкрепление в подушевом значении показателя валового национального и внутреннего продукта. Вместе с тем нетрудно заметить, что этот общеэкономический показатель обусловлен характером распределительных отношений, уровнем развития производительных сил, социально-демографической структурой общества. Рассмотрение уровня жизни с точки зрения потребления как «совокупности характеристик потребления» находит отражение во многих отечественных и зарубежных работах. Применительно к рыночным отношениям концепция потребительского подхода базируется на формировании и распределении доходов, которые используются как косвенные показатели уровня жизни. Подход «от доходов населения» широко распространен в отечественной и зарубежной практике.

В методологических положениях по статистике приводятся социально-экономические показатели уровня жизни населения, характеризующие объем, состав, основные направления распределения и использования денежных доходов между отдельными группами населения: располагаемый доход домашних хозяйств, фактическое конечное потребление домашних хозяйств, денежные доходы населения, среднедушевые доходы и др. Данного подхода придерживается В.И. Гурьев. Несколько другая точка зрения к пониманию уровня жизни населения и его составляющих у И.И. Елисевой: «Уровень жизни – это обеспеченность населения необходимыми материальными благами и услугами, достигнутый уровень их

потребления и степень удовлетворения разумных (рациональных) потребностей», «денежная же оценка благ и услуг представляет собой стоимость жизни». В исследованиях В.М. Рутгайзера, П.И. Шпилько понятие «стоимость жизни» приравнивается к понятию уровня жизни.

Таким образом, в узком смысле уровень жизни выражается в количестве и качестве потребляемых человеком благ и услуг или, иначе – отношение уровня доходов населения к стоимости жизни. В широком понимании уровень жизни – совокупность реальных социально - экономических условий жизнедеятельности, направленных на удовлетворение материальных и духовных потребностей населения.

Следуя вышеизложенному, можно заключить, что эффективность развития социально ориентированной экономики региона тесно связано с изменением уровня и качества жизни населения, которое рассматривается как степень удовлетворения материальных, духовных и социальных потребностей населения, а также обеспеченности его потребительскими благами. Учитывая, что потребности людей находятся в постоянном изменении и развитии, оценить количественную и качественную сторону изменения уровня жизни весьма сложно. Для анализа уровня и качества жизни на практике используется система показателей, представленная в Методологических положениях по статистике Госкомстата РФ в 1996 г., и система «Основные показатели уровня жизни населения в условиях рыночной экономики», разработанная в Центре экономической конъюнктуры и прогнозирования при Министерстве экономики РФ в 1992 г. Корректировка показателей произошла в Постановлении № 100 «Об утверждении положения об управлении статистики уровня жизни и обследований населения» от 31 декабря 1997 г. Система показателей исследования рынка труда дополнена в методологических положениях по проведению обследования населения по проблемам занятости от 13 ноября 2006 г. Постановление Госкомстата РФ от 02.08.1999 № 62 об утверждении методологических положений по организации и проведению обследования потребительских ожиданий населения. Теоретической предпосылкой настоящего исследования является положение о том, что потребительские решения населения влияют на перспективы развития экономики. Оценка человеком своего личного материального положения и общих экономических условий во многом определяет его потребительские намерения. В совокупности такие намерения оказывают серьезное воздействие на экономику и служат достаточно точными показателями изменений в будущих расходах и сбережениях потребителей.

Обобщив различные подходы к категории «уровень и качество жизни», нами предлагается ввести такое понятие как «жизненный стандарт», который выражается через стохастическую зависимость между величинами: уровень доходов населения, уровень личного потребления, уровень

инвестирования населения, при которой изменение первой величины влияет на поведение двух других. Изменение траектории показателя линейно зависит от уровня доходов населения только на некотором начальном этапе, когда все доходы направляются исключительно на потребление. Далее, когда часть доходов в той или иной форме начинает накапливаться и инвестироваться, темпы роста жизненного стандарта начинают отставать от темпов роста доходов. Поэтому, проблема поляризации общества на богатых и бедных должна сводиться к «подтягиванию» жизненного стандарта малоимущих слоев до некоторого среднего уровня через рост их доходов.

$$\sigma = \sqrt{\frac{\sum_{j=1}^N (P_j - P_{\text{ср.}})^2}{N}}$$

где P_j – уровень доходов населения;

$P_{\text{ср.}}$ – средний уровень личного потребления (личного инвестирования);

N – количество периодов для расчета

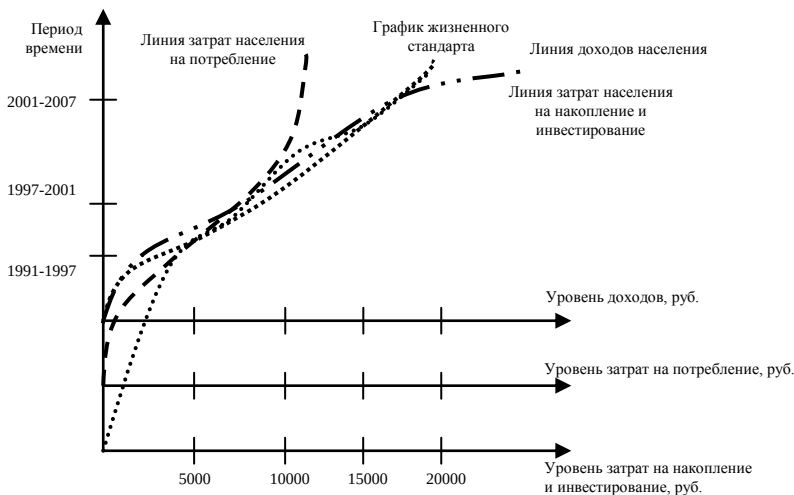


Рис. 3.1. Изменение жизненного стандарта населения

Проведенный в процессе исследования мониторинг социально-экономического развития показал, что, несмотря на небольшой экономический рост экономики юга Тюменской области, говорить о долгосрочных

положительных тенденциях достижения высоких экономических и социальных ориентиров пока рано. Одной из главных проблем являются низкие реальные доходы населения, которое не проживает в крупных городах, что сильно ограничивает их спрос, в том числе на продукцию местных товаропроизводителей. Это в свою очередь не способствует росту продаж и пополнению бюджета муниципального и регионального.

Показатели качества жизни населения должны быть определяющими при формировании и реализации программ социально-экономического развития региона, муниципалитета согласно стратегическим ориентирам. Поэтому необходимо структурировать интересы населения, выделить наиболее значимые из них сообразно особенностям определенного этапа развития территории, определить сферы возможного регулирования на федеральном, региональном и муниципальном уровне.

Как известно, в основе интересов индивидуумов и групп лежат потребности, достаточно хорошо представленные различными школами менеджмента в содержательных теориях мотивации: иерархии потребностей А. Маслоу, EGR К. Альдерфера, приобретенных потребностей МакКлелланда, двух факторов Ф. Герцберга. Обобщая теории содержания мотивации, можно заключить, что каждая из них имеет свою аргументацию и определенное принципиальное отличие. Вместе с тем характерной особенностью всех четырех теорий является изучение и классификация потребностей, что дает, с одной стороны, возможность выстраивать механизм мотивации человека, а с другой, влиять на формирование мотивационной структуры людей, которая в конкретной ситуации приводит к вполне определенным действиям. При этом надо исходить не только из индивидуальной, но и групповой мотивации. Групповые силы сцепления могут быть различными и, только в случае сильных внутригрупповых коммуникационных связей, будет явно выражаться чувство принадлежности к группе.

При структурировании интересов населения, на наш взгляд, может быть использована пирамида А. Маслоу. Она позволяет учесть витальные (пища, жилище, отдых, предупреждение от неблагоприятных воздействий и т.д.), экзистенциальные (хорошее здоровье, отсутствие насилия, уверенность в завтрашнем дне, социальная стабильность), социальные (дружба, привязанность, любовь, принадлежность к сообществу, общение, участие в организациях), престижные (получение более высокого статуса, признания, оценки и т.д.) и духовные потребности (самовыражение через творчество) [117]. Удовлетворение перечисленных потребностей позволяет говорить о высоком качестве жизни, неудовлетворенность свидетельствует об обратном. Можно согласиться с учеными, которые утверждают, что, в принципе, людей можно отнести к той или иной достаточно широкой категории, характеризующейся какой-либо потребностью высшего или

низшего уровня, но четкой пятиступенчатой иерархической структуры просто не существует и не удастся учесть индивидуальные отличия людей. Однако идентификация интересов населения согласно групповой мотивации возможна только по модели А. Маслоу.

Бесспорно, что применять эту иерархию потребностей ко всему обществу нужно осторожно, так как здесь большую роль играет субъективный фактор, выражающийся в том, что каждый человек индивидуален и индивидуальны его потребности. Вместе с тем можно допустить, что существуют некоторые группы людей со схожими интересами согласно их потребностям. Это является достаточным основанием для учета интересов этих групп при формировании различного рода региональных и муниципальных программ.

Согласно предлагаемому структурированию интересов населения следует, на наш взгляд, выделить следующие составляющие мотивационной структуры группы, местного сообщества: безопасность проживания населения, доходная обеспеченность населения, рекреационно - демографические условия, качество городской среды, развитие потенциала населения (рис. 3.2). Таким образом, определено, что систему базовых ценностей, лежащих в основе жизнедеятельности городского сообщества как составной части региональной системы, образуют безопасность, благосостояние, занятость, комфортность среды проживания, самореализация. В реальной жизни эти ценности должны быть учтены при программно-целевом управлении и включены в систему муниципальных механизмов, регулирующих поведение людей и формирующих их интересы, мотивации, устремления. Влияние муниципалитетов на социально ориентированные экономические процессы должно отвечать как общим условиям и тенденциям развития, так и конкретным задачам функционирования и развития системы «муниципальное образование». При этом общественные блага для населения, с точки зрения создания благоприятной среды обитания, выражаются в охране общественного порядка, градостроительстве, обеспечении жильем и услугами городского хозяйства, поддержании экологической безопасности. Развитие же человеческого потенциала должно идти по пути обеспечения занятости населения, охраны здоровья, социальной поддержки отдельных групп граждан, развития образования, культуры, молодежной политики, физической культуры и спорта.

Если говорить об удовлетворении потребностей самой высшей ступени, потребностей в самореализации и самоутверждении, то этому способствует разработка и реализация программ поддержки малого предпринимательства, различных культур, национальностей, религий, развития социального партнерства и т.п. В условиях муниципальной реформы значительно расширяются возможности участия населения в различных структурах общественного самоуправления.

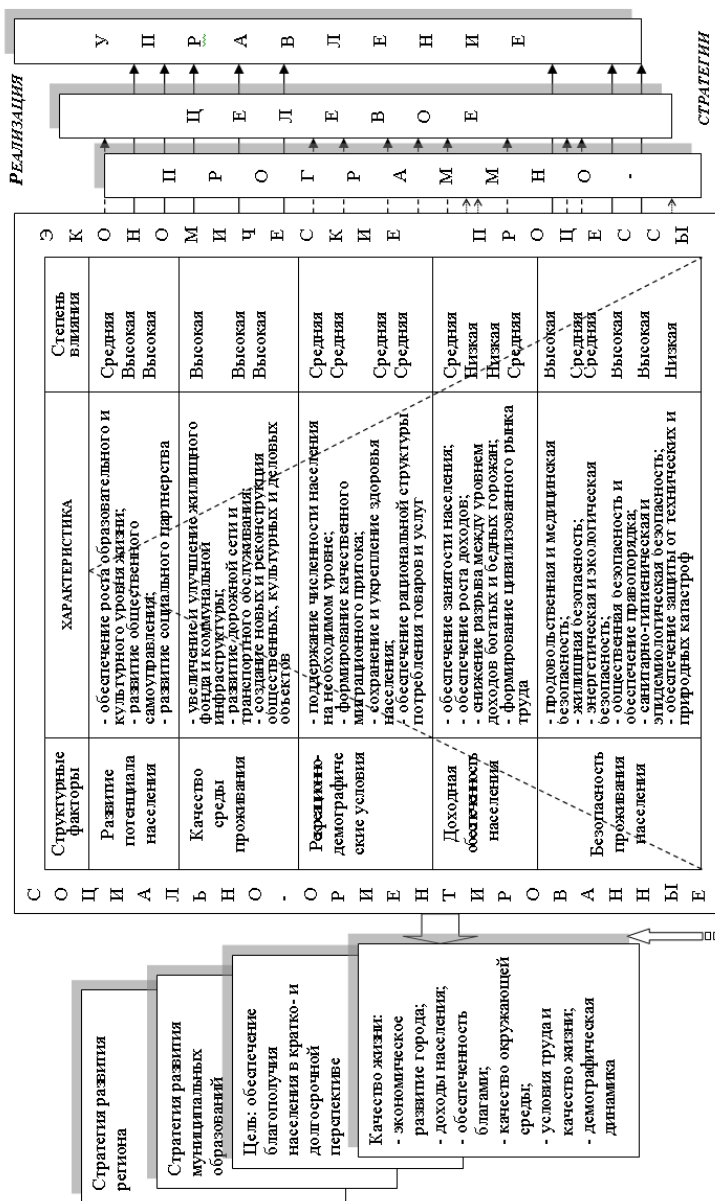


Рис. 3.2. Структурирование интересов населения и возможности влияния региональных органов управления на социально ориентированные процессы

Значимым моментом является повышение образовательного уровня населения, этому способствует реализация программ, определяемых как образование через всю жизнь и национального проекта «Образование».

В связи с реформой местного самоуправления на уровень муниципального образования перешли дополнительные функции и полномочия. Это, прежде всего, большой блок функций, связанных с безопасностью населения, вопросы гражданской обороны и предупреждения чрезвычайных ситуаций, содержание аварийно-спасательных служб. Больше свободы теперь в части градостроительной политики и землепользования.

В муниципальном образовании отношения взаимозависимости возникают между субъектами хозяйствования, включая органы государственной власти и МСУ. Они проявляются по весьма конкретному поводу – удовлетворению потребностей населения, проживающего в данном городе.

Органы МСУ решают широкий круг вопросов, касающихся всех сторон жизнедеятельности населения на данной территории. Основной перечень услуг в рамках национальных проектов люди получают на муниципальном уровне. Данные проекты затрагивают широкий спектр интересов населения города и хозяйственных связей. Основной задачей административных органов является, с одной стороны, изыскание резервов по обеспечению баланса интересов, а с другой, и общих условий жизнедеятельности населения.

Для удовлетворения потребностей всех граждан без исключения – это различные программы, включающие мероприятия, направленные на повышение уровня и качества жизни: жилищные проекты, программы здравоохранения, образования, занятости населения, безопасности и др.

Предлагаемая модель структурирования интересов населения может рассматриваться с позиции степени влияния регионального и муниципального органа власти на условия жизнедеятельности и предоставления возможностей гражданам раскрытия своего потенциала. Данная конструкция с точки зрения структуризации интересов населения в основном постоянна, а их значимость на каждой территории различна. Это зависит от ряда факторов: природно-климатических условий проживания, географического расположения, состояния бюджета субъекта хозяйствования (является он донором или реципиентом), уровня культурно - образовательного развития, национальных особенностей, степени обеспеченности различными ресурсами и др. Согласно особенностям, обусловленным вышеуказанными факторами, можно заключить, что и набор целевых программ может быть различным для разных регионов и территориальных образований. Причем для одних и тех же субъектов с учетом динамики их развития в отдельные временные периоды могут быть выбраны и различные программно-целевые механизмы регулирования.

Высшая приоритетность социальных целей в деятельности властных структур определяет необходимость проведения политики социализации экономики и территориального хозяйствования. Однако, являясь своеобразной стратегической зоной хозяйствования, каждое муниципальное образование, каждое городское поселение должно конкретизировать, а в ряде случаев скорректировать стратегию своего развития с учетом его места в региональном разделении труда и особенностей муниципального хозяйства.

Вопросам стратегического планирования и управления предприятиями и организациями уделено достаточно много внимания. Однако имеет место непроработанность этих вопросов применительно к региональному уровню. Бесспорно, что ряд основополагающих положений стратегического менеджмента может быть применен как на микро-, так и на макро- и мезоуровнях. Вместе с тем следует заметить, что рассматриваются в основном отдельные аспекты разработки и реализации стратегий, делается акцент на методологический характер, что, в свою очередь, не находит поддержки у практиков.

Как показали исследования, имеет место постепенный переход от традиционной концепции региона, содержащей в своей основе межотраслевой баланс и минимальные потребности населения, к социальной, ориентированной на рост материального благосостояния и всестороннее развитие личности по критерию качества жизни. На наш взгляд, при обосновании стратегии развития региона следует исходить из теории Фишера-Кларка, классическая модель которой предлагает выделение первичного, вторичного, третичного секторов. К первичному относится деятельность, связанная с получением первичных ресурсов, ассоциируемых с факторами производства типа «земля» (сельское и лесное хозяйство, рыболовство, добывающая промышленность). К вторичному сектору относятся отрасли обрабатывающей промышленности. Третичный сектор охватывает сферу услуг (которые Фишер относил к «нематериальным благам»). Фактически этот сектор был выделен по остаточному принципу, что характерно и для подхода Кларка. Четвертичный сектор – группа услуг финансового характера и услуг для бизнеса [93].

В условиях современной экономики значимую роль играет группа услуг финансового характера, которые относят к четвертичному сектору. Становится очевидна необходимость структурирования экономики региона и поиск новых, нетрадиционных направлений развития народного хозяйства, что позволит снизить зависимость региона от внешних факторов и стимулирует социально-экономическое развитие области и инновационную активность хозяйствующих субъектов.

В последние годы наблюдается тенденция роста популярности методов стратегического управления как в регионах, крупных городах – промышленных центрах, так и в малых городах. Как правило, местная адми-

нистрация заинтересована в разработке стратегии устойчивого развития для своего муниципального образования. Однако следует отметить, что теоретическое обоснование и методологическое обеспечение процесса разработки стратегии регионального и муниципального развития недостаточно проработано как в нашей стране, так и за рубежом. Как правило, пытаются перенести на практическую почву либо методику стратегического планирования в организации, либо методы позиционирования и рыночные стратегии для города. Таким образом, в области муниципального развития сегодня преобладают предписывающие теоретические концепции школ планирования и позиционирования.

Учитывая, что стратегия в традиционном понимании есть комплекс решений, приводящих в соответствие внутренние характеристики организации ее внешним возможностям, возникает совокупность проблем с ее обоснованием. Прежде всего, это связано с тем, что регион, город, поселение – не организация, это сложная саморазвивающаяся система. Основной отличительный признак организации – целенаправленная деятельность ее участников. Однако регион или муниципалитет нельзя рассматривать как совокупность субъектов, имеющих общую цель и выполняющих согласованные действия для ее достижения. Стратегия регионального и муниципального развития в качестве субъекта предполагает некоторую группу внутри региона или муниципального образования, имеющую общие интересы, определившую согласованные цели и выполняющую определенные действия для их достижения. Чем более эта группа будет соответствовать множеству жителей и экономических субъектов города, тем больший успех и вероятность выполнения будет иметь стратегия. Подобное согласование интересов и организацию конструктивного взаимодействия населения, бизнеса и власти внутри города можно назвать социальным партнерством. Именно социальное партнерство должно быть субъектом стратегии, а организация социального партнерства становится первоочередной задачей администрации регионов и муниципалитетов. В связи с этим аспекты стратегического управления регионально-муниципальном уровне касаются не только разработки стратегии и стратегических планов с учетом жизненных интересов населения и планов развития предприятий, расположенных на территории муниципалитета, но и создания эффективных устойчивых механизмов взаимодействия между участниками процесса стратегического развития и адаптации намеченных программ в рамках социального партнерства. При этом региональные и муниципальные администрации являются субъектами стратегических изменений и способны оказывать воздействие на этот процесс, но это воздействие не может быть определяющим, хотя бы в силу объективной ограниченности ресурсов местной власти. В конечном счете, все действия должны быть направлены на решение проблем территориального развития в комплексе с повыше-

нием эффективности работы промышленных предприятий и на согласование позиций с программой развития малых городов России, определение приоритетов в политике, отработку форм совместных действий на ближайшее время.

Проблема выбора эффективной стратегии развития региона трудно поддается формализации, что, прежде всего, связано с характером информационной базы. По нашему мнению, решить в определенной мере данную проблему можно путём использования метода анализа иерархий (МАИ), который является систематической процедурой для иерархического представления элементов стратегии развития.

Сущность метода состоит в декомпозиции проблемы на все более простые составляющие части и дальнейшей обработке последовательности суждений лица, принимающего решения, на основе метода парных сравнений. В результате количественно может быть выражена относительная степень (интенсивность) взаимодействия элементов в иерархии. МАИ включает в себя процедуры синтеза множественных суждений, получения приоритетности критериев и нахождения альтернативных решений.

Общий алгоритм аналитико-иерархического подхода к выбору стратегии развития экономики города представлен на рис. 3.3. Он предполагает реализацию трех этапов. На первом, методическом этапе решается вопрос с определением возможных стратегий развития региона согласно секторов его экономики. На втором, организационно-методическом этапе, собственно МАИ, определяются эксперты, подходы к определению и выбор акторов, участвующих в планировании, процедура проектирования желаемых сценариев и представляется процесс стратегического планирования в виде иерархии. В первом прямом процессе стратегического планирования дается оценка векторов приоритетов альтернатив-стратегий относительно акторов и фокуса иерархии с учетом выделенных критериев. При реализации первого обратного процесса планирования выявляются основные проблемы, которые возникают при реализации желаемых стратегий и определены новые альтернативные цели. Второй прямой процесс планирования позволяет получить интегральные оценки обобщенных вероятных исходов. Третий этап, экспертно-аналитический, ориентирован на оценку репрезентативности полученных результатов и описание выбранной стратегии.

Апробация предложенной методической базы позволила обосновать структурирование экономики региона для обеспечения устойчивого его развития. Тюменская область (с ХМАО и ЯНАО) относится к числу наиболее успешно развивающихся регионов, базовым сектором экономики которой является нефтегазодобыча.

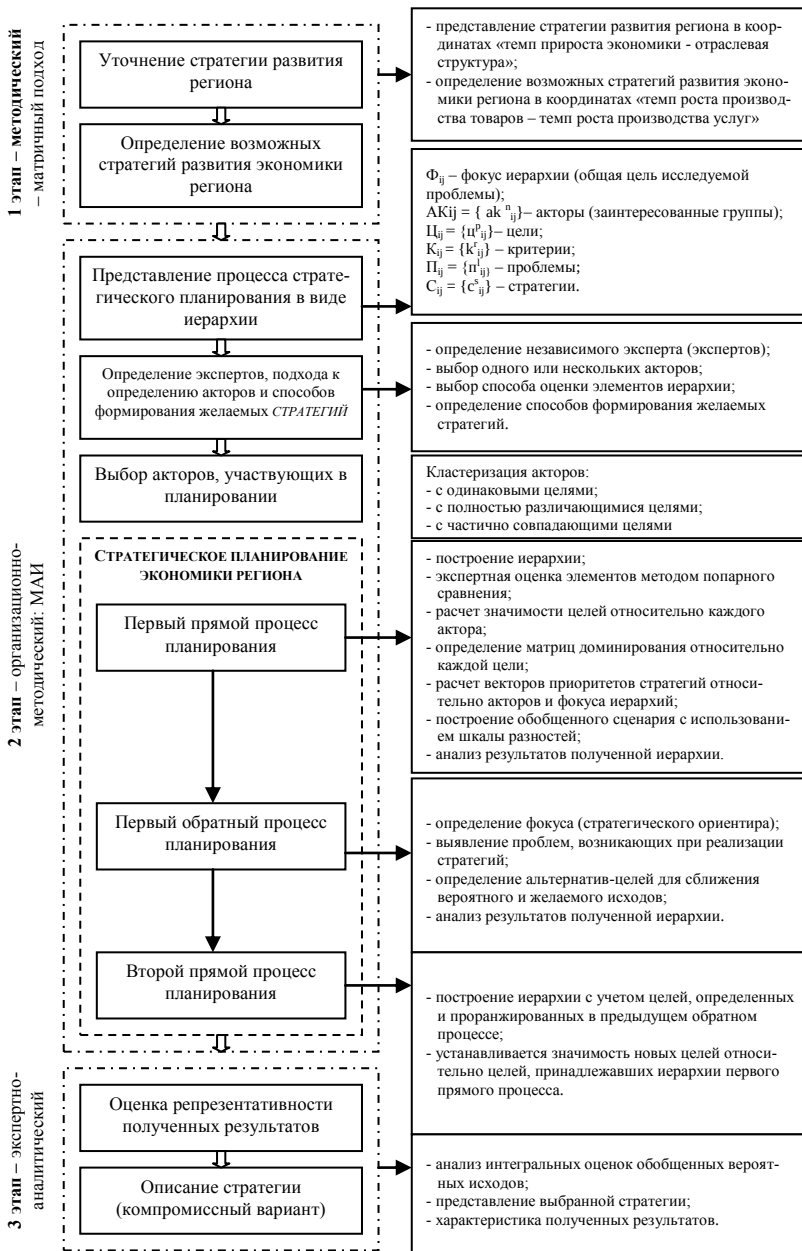


Рис. 3.3. Алгоритм аналитико-иерархического подхода к выбору стратегии развития экономики региона

Прогнозы специалистов показывают, что Тюменская область и на протяжении предстоящих 20-30 лет будет оставаться основным производителем углеводородов в России – как для удовлетворения потребностей внутри страны, так и для обеспечения экспортных поставок. Это, с одной стороны, основа конкурентоспособности региона, а с другой, источник рисков для развития в будущем. Поддержание двухсекторной экономики Тюменского региона приведёт увеличению диспропорций внутри регионального хозяйства. В связи с этим доказано, что структурная модернизация экономики юга Тюменской области должна идти в направлении развития перерабатывающих и обрабатывающих производств, сферы услуг для максимального удовлетворения потребностей местного сообщества. В этой связи предлагается шире использовать рыночные инструменты хозяйствования, развернуть процессы диверсификации работ и услуг, обеспечить местную поддержку оказания социально значимых услуг¹.

Развитие региона следует направить по пути усиления конкурентных позиций на внешних рынках благодаря производству новых для региона товаров. В то время как север Тюменской области должен быть преимущественно ориентирован на добычу углеводородов, югу необходимо обеспечить условия для полифункциональной деятельности, развития приоритетных отраслей, таких как, переработка сырой нефти, нефтяное машиностроение и сервисное обслуживание, деревообработка, черная и цветная металлургия, сфера услуг населению, финансовые институты. Они должны быть положены в основу долгосрочных конкурентных преимуществ региона.

Приспособление к изменяющимся условиям функционирования включает поддержку высокотехнологических видов производств и инновационной деятельности, содействие развитию НИОКР; расширение масштабов и видов деятельности сферы услуг путем создания новых услуг (деловых и образовательных); повышение гибкости и диверсификации рынка рабочей силы; модернизацию и расширение физической, социальной и предпринимательской инфраструктур. В инновационной экономике все большее значение наряду с технологическими нововведениями приобретают организационные и маркетинговые, а сфера НИОКР перестает быть единственным источником инноваций, хотя и остается основным. Институциональной основой устойчивого развития является развитая инновационная экономика, на формирование которой должны быть направлены целевые ориентиры стратегии Тюменского региона.

Эффективная стратегия интегрирует характерные особенности сложившейся социально-экономической ситуации в ключевые факторы бу-

¹ Предложения авторов в целом совпадают с принятой Стратегия развития Тюменской области до 2020 г.

дущего успеха региона. С позиции социальной ориентации стратегия должна удовлетворять определенным объективным условиям, таким, как:

1. усиление вовлеченности элементов интегрированной системы в реализацию предлагаемой стратегии, то есть поддержка активных ее элементов, вовлечение пассивных, включение «неучаствующих» элементов, подавление противодействующих;
2. увеличение масштабов образующихся связей в результате осуществления стратегии, чем их больше, тем сильнее активизируется общественная и экономическая жизнедеятельность системы, более полно используется социально-экономический потенциал территории;
3. рост степени интегрированности элементов системы.

Для оценки уровня социальной ориентации экономики региона может быть использован матричный подход. В основу ее построения по оси ординат положено изменение ряда экономических (валовой региональный продукт, средний доход населения, индекс потребительских цен, индекс промышленного производства, оборот розничной торговли на душу населения, объем инвестиций в основной капитал). Социальные показатели (величина прожиточного минимума, уровень безработицы, доля социальных трансфертов, количество жилой площади на одного человека, объем платных услуг на душу населения, потребительские расходы в расчете на душу населения) представлены по оси абсцисс. Величина выбранных параметров (в баллах) варьирует в диапазоне: низкий – средний – высокий. Полученная интегральная оценка на основе статистических методов позволяет рассчитать уровень экономического и социального развития и тем самым определить место на рассматриваемой матрице.

Блок «Ядро» характеризует сбалансированное развитие экономической и социальной сферы территории. В таких условиях реализуется стратегия активной диверсификации, направленной на создание многоотраслевого комплекса при постоянном развитии имеющихся трудовых ресурсов и привлечении в регион рабочей силы из внешних источников.

В данном случае идет активное наращивание социально-трудового потенциала и может быть выбрана стратегия кадровой дифференциации, при которой имеют место действия по повышению квалификации и переподготовке рабочей силы, изменяется профессиональная структура кадров в направлении роста числа работников новых специальностей.

Блок «Консервативная социальная периферия» – это экономически сильные регионы, которые имеют развитую производственную инфраструктуру. Однако наблюдается сильная дифференциация доходов населения, высок коэффициент Джини. Уровень развития социальной инфраструктуры, в силу различных причин, невысок и требуется проведение активной социальной политики. В этом случае для поддержания высоких

темпов развития экономики следует обратить внимание на выработку конкретных программных мер по созданию благоприятных условий наращивания социально-инфраструктурного и раскрытия интеллектуально-волевого потенциала.

«Консервативная экономическая периферия» – это, когда в регионе особое внимание уделяется социальной поддержке населения. Но в силу «исчерпаемости» финансовых ресурсов и ограниченности их притока из вне требуется активизация экономической деятельности. В данном случае можно идти по пути поддержания развития ряда отраслей (двух-четырех) при оптимизации численного и качественного состава работников. Однако для обеспечения жизнедеятельности региона следует определить точки роста экономики и кластеры развития, увязав с воспроизводством рабочей силы. При этом возможно, учитывая высокий уровень развития социальной инфраструктуры, привлечение в регион рабочей силы из внешних источников (экстенсивный подход), а также проведение комплекса мер в направлении роста производительности труда (интенсивный подход) в имеющихся отраслях и производствах при наличии их конкурентоспособности.

«Кризисная периферия» – это депрессивные регионы, в которых необходимо проводить стратегию выживания при активной поддержке со стороны государства. При этом наблюдается массовое высвобождение персонала с предприятий в связи с сокращением производства (рис. 3.3).

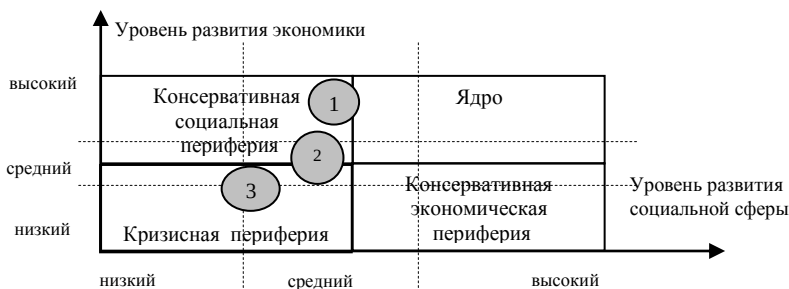


Рис. 3.3. Матрица оценки социальной ориентации экономики региона:

Условные положения:

1 – Тюменская область в целом;

2 – Юг Тюменской области;

3 – Сельскохозяйственные зоны юга Тюменской области.

В результате проведенного анализа было установлено, что Тюменская область (включая ХМАО и ЯНАО) при высоком уровне экономического развития имеет средний уровень социального развития, несмотря на активные действия региональных органов власти по развитию социальной

инфраструктуры. Тюменская область (консолидированная), как и её юг находятся в блоке «Консервативная социальная периферия». Сложная ситуация складывается в сельскохозяйственной зоне юга Тюменской области, которая оказалась в блоке «Кризисной периферии». Бесспорно, что сложившаяся ситуация объясняется рядом объективных и субъективных причин, которые требуют своего решения в краткосрочном периоде.

Таким образом, для современного этапа развития России должна стать характерной тенденцией социализация экономики, предполагающая учет и согласование интересов всех социальных групп населения при выработке и реализации региональной экономической политики, правил хозяйствования муниципалитетов и крупных корпоративных образований. Эта тенденция обусловлена необходимостью создания материальных возможностей для достижения необходимых стандартов качества жизни населения, а также использования сложной рабочей силы как ключевого условия экономического роста и перехода к инновационному типу воспроизводства, основанному на потенциале интеллекта, образованности и творчества людей.



ГЛАВА 4.

ИССЛЕДОВАНИЕ СИСТЕМЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНЦЕПЦИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

4.1. Роль информационного обеспечения в оценке эффективности работы государственных (муниципальных) органов власти

Принятие обоснованного управленческого решения, как на уровне коммерческого предприятия, так и государственной (муниципальной) организации – это сложный многоступенчатый процесс и не зависимо от уровня принятия решения, он состоит из следующих этапов: сбор, обобщение, анализ данных по ситуации или проблеме. Далее, либо сам субъект, принимающий решение, делает заключения, либо информация в виде выводов и рекомендаций предоставляется заинтересованному лицу.

Среди полномочий Федеральной службы государственной статистики [18], хотелось бы обратить внимание на п. 5.3 и 5.4., в которых говорится о том, что Федеральная служба государственной статистики предоставляет в установленном порядке официальную статистическую информацию Президенту РФ, Правительству РФ, Федеральному Собранию РФ, иным органам государственной власти, органам местного самоуправления, средствам массовой информации, организациям и гражданам, международным организациям, а также разрабатывает в установленном порядке официальную статистическую методологию для проведения статистических наблюдений и формирования статистических показателей, в пределах своей компетенции обеспечивает соответствие указанной методологии международным стандартам.

Таким образом, основная функция государственной статистики, в соответствии с возложенными на неё полномочиями, о которых говорилось

выше, это функция обратной связи между системой государственного (муниципального) управления и гражданами нашей страны. То есть сбор и упорядочивание данных о явлениях и процессах, происходящих в государстве и предоставление этой информации в агрегированной форме с разной степенью детализации всем заинтересованным пользователям для принятия обоснованных управленческих решений.

Существующая вертикаль власти в нашей стране выделяет три уровня ответственности, а значит принятия решений:

- ◆ *федеральный уровень – макроуровень* – для принятия решений необходима наиболее обобщенная информация, представленная в виде СНС, макроэкономических показателей, характеризующих состояние экономики страны в целом и позволяющих проследить структурные изменения и возникающие тенденции. Методология расчета показателей этого уровня направлена на максимальное соответствие международным стандартам, для проведения сопоставлений на уровне государств.
- ◆ *уровень субъекта РФ – мезоуровень* – принятие решений не возможно без учета региональных особенностей социально-экономического развития и экологической обстановки. Степень детализации информации на этом уровне выше, чем на федеральном, так как изменяется характер решаемых задач. Органы государственного и муниципального управления ориентированы на решение внутренних социально-экономических и экологических проблем.
- ◆ *уровень муниципального образования – микроуровень* – муниципальная статистика это относительно новая отрасль статистической науки. На наш взгляд, она должна, иметь наибольшее число различного рода показателей, характеризующих социально-экономическое и экологическое состояние конкретного муниципального образования.

Очевидно, что наиболее значимые количественные показатели, начиная с микроуровня, должны рассчитываться по одной методике. Обоснованная, в достаточной степени детализированная система показателей, позволяющих оценить уровень жизни населения страны, региона, муниципального образования, как сложного многокомпонентного критерия, включающего в себя и величину ВРП на душу населения и состояние экологических систем, является надежной основой процесса принятия управленческих решений на всех уровнях власти.

В соответствии со статьей 42 Конституции Российской Федерации: «Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о её состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением» [1]. Че-

ловечество, являясь частью природы, постоянно использует её богатства для удовлетворения своих нужд. В результате этого взаимодействия в конце 20-го века сложилось понимание того, что, стремясь к постоянному техническому прогрессу и экономическому росту и игнорируя тот факт, что возможности окружающей среды к самоочищению и восстановлению ограничены, человечество столкнулось с возможностью глобального экологического кризиса, последствия которого могут привести к исчезновению человека как биологического вида.

Эволюция теорий и концепций, ориентированных на совмещение требований экологии и экономики, привела к возникновению *концепции устойчивого развития*. Это понятие вошло в обиход с 1987 г. после опубликования доклада Международной комиссии ООН по окружающей среде и развития «Наше общее будущее». Содержание, которого направлено на обоснование невозможности решения экологических проблем вне их связи с социальными, экономическими и политическими проблемами. Кроме того, в 1992 г. в Рио-де-Жанейро прошла конференция на уровне глав государств и правительств по проблемам окружающей среды, в ходе которой было констатировано, что *движение развивающихся стран по пути, которым пришли к своему благополучию развитые страны сегодня невозможно*. Модель экономического прогресса на основе потребительского отношения, когда из природных ресурсов выжималось все без оглядки на будущие поколения, была признана губительной для человечества, и мировому сообществу было рекомендовано перейти на рельсы «устойчивого развития». Начало XXI века ознаменовано ростом понимания ответственности ныне живущих перед будущими поколениями и разработки различных механизмов сосуществования в мире глобализации и снижения возможностей природы к самоочищению.

По определению ООН: *«устойчивое развитие (Sustainable development) – это такое развитие, при котором удовлетворение жизненных потребностей нынешнего поколения достигается без ограничения таких возможностей для будущих поколений»*¹.

Концепция «устойчивого развития» предполагает, что государство обязано обеспечить научно обоснованное соотношение экологических и экономических интересов, создать такие законодательные рамки осуществления деятельности хозяйствующих субъектов, при которых частная выгода от использования природных ресурсов не превышала разумных рамок наносимого экологическим системам ущерба.

¹ «...понятие «устойчивое развитие» – весьма приблизительный перевод с английского термина «sustain» – поддерживать, подкреплять. *Sustainable development* можно перевести как «поддерживающее или подкрепляющее развитие» [179, С. 352].

В Российской Федерации осознанная необходимость перехода к экологически безопасному устойчивому развитию, кроме Конституции РФ, определена такими законодательными актами как: Указ Президента от 04.02.1994 г. № 236 «О государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» и Указ Президента от 01.04.1996 г. № 440 «О концепции перехода РФ к устойчивому развитию». Кроме того, Федеральными законами: от 24.04.1995 № 52-ФЗ (ред. от 06.12.2007) «О животном мире» (принят ГД ФС РФ 22.03.1995); от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 01.12.2007) «О санитарно - эпидемиологическом благополучии населения» (принят ГД ФС РФ 12.03.1999); от 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 08.11.2007) «Об отходах производства и потребления»; от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 26.06.2007) «Об охране окружающей среды» и др.

Государственная стратегия РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития (Указ Президента от 04.02.1994 г. № 236) определяет следующие основные направления деятельности органов государственной власти РФ и её субъектов, органов местного самоуправления, предпринимателей и общественных объединений по обеспечению комплексного решения проблем сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей среды:

1 направление – обеспечение экологической безопасности устойчивого развития:

- ◆ экологически обоснованное размещение производительных сил;
- ◆ экологически безопасное развитие промышленности, энергетики, транспорта и коммунального хозяйства;
- ◆ экологически безопасное развитие сельского хозяйства;
- ◆ неистощительное использование возобновимых природных ресурсов;
- ◆ рациональное использование невозобновимых природных ресурсов;
- ◆ расширение использования вторичных ресурсов, утилизация, обезвреживание и захоронение отходов;
- ◆ совершенствование управления в области охраны окружающей среды, природопользования, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

2 направление – охрана среды обитания человека как обязательное условие реализации права граждан за жизнь в благоприятной окружающей среде:

- ◆ создание для людей здоровой среды обитания в городских и сельских поселениях;

- ◆ развитие системы природных комплексов рекреационного и курортно-оздоровительного назначения;
- ◆ улучшение качества продуктов питания;
- ◆ обеспечение населения качественной питьевой водой;
- ◆ предотвращение загрязнения атмосферного воздуха и водных объектов;
- ◆ обеспечение радиационной безопасности населения;
- ◆ предупреждение и уменьшение опасного воздействия природных явлений, техногенных аварий и катастроф;
- ◆ экологическое воспитание и образование населения.

3 направление – это оздоровление и восстановление нарушенных экосистем в экологически неблагополучных регионах России, а также обеспечение естественного развития экосистем, сохранения и восстановления уникальных природных комплексов и ландшафтов при решении территориальных экономических проблем на основе оптимизации режимов природопользования и защиты окружающей среды:

- ◆ выведение из кризисной экологической ситуации ряда крупных городов и промышленных центров;
- ◆ преодоление последствий радиоактивного загрязнения территорий;
- ◆ сохранение природного комплекса бассейна озера Байкал;
- ◆ осуществление программы "Возрождение Волги";
- ◆ восстановление нарушенных экосистем прибрежной полосы Черного моря;
- ◆ защита населения и прибрежных территорий от последствий подъема уровня Каспийского моря;
- ◆ сохранение природных комплексов Онежского, Ладужского озер и Невской губы;
- ◆ решение экологических проблем районов Крайнего Севера с обеспечением особого режима природопользования;
- ◆ сохранение и восстановление экосистемы санаторно-курортного комплекса «Кавказские Минеральные Воды».

4 направление – развитие международного сотрудничества по сохранению, защите и восстановлению экосистем планеты.

- ◆ сохранение биоразнообразия;
- ◆ охрана озонового слоя;
- ◆ предотвращение антропогенного изменения климата;
- ◆ охрана лесов и лесовосстановление;
- ◆ развитие и совершенствование системы особо охраняемых природных территорий;

- ◆ обеспечение безопасного уничтожения химического и ядерного оружия;
- ◆ решение межгосударственных экологических проблем (трансграничное загрязнение, проблемы Балтийского, Каспийского, Черного и Аральского морей, Арктического региона);
- ◆ восстановление экосистемы и видового состава гидробионтов Азовского моря;
- ◆ решение проблем Мирового океана.

Основной предпосылкой осознания необходимости решения проблем, связанных с разрушительным воздействием цивилизации на экологию, всем мировым сообществом, определяется трансграничным характером этих явлений. Например, аварийные выбросы загрязняющих веществ (слив химикатов в реку Сунгари на заводе в Китае, которые затем достигли Амура и городов России, расположенных на берегах этой реки), радиационные аварии (Чернобыльская катастрофа), последствия этих и других происшествий выходят за рамки одного государства, демонстрируют незащищенность и уязвимость всех жителей мира перед лицом техногенных и экологических катастроф.

Далее, логично было бы предположить, что на основе выше названных направлений реализации государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития, будут разработаны системы показателей, которые позволят проводить текущий мониторинг, а также оценку уровня развития страны, субъекта РФ или конкретного муниципального образования, с целью определения основных тенденций перехода от потребительского отношения к окружающей среде к компромиссному существованию человека как части экосистемы.

Однако, рассматривая существующие или создающиеся сегодня системы информационной поддержки принятия управленческих решений, а затем оценки эффективности деятельности различных уровней власти, можно сделать вывод, что они не отвечают этим требованиям. Любая система контрольных цифр необходима не только для характеристики текущей ситуации, но и оценки явлений и процессов на основе количественных показателей в динамике. Часто контролирующие органы делают следующее: проверяемым даются контрольные цифры, которые с точки зрения руководящих структур, характеризуют результативность деятельности этой организации, затем проверяемая организация «рисует красивую отчетность», которая на их взгляд должна устроить контролирующий орган. А на будущее формируется, так называемое «стратегическое поведение» [191, С. 48] ориентированное на манипулировании цифрами для хорошей отчетности, а не на качественное выполнение функций возложенных на данное государственное (муниципальное) учреждение.

С одной стороны, любая система оценки эффективности, провоцирует сотрудников организации работать не над реальной оптимизацией выполняемых функций, а добиваться, прежде всего, максимальной эффективности на бумаге, в соответствии с требованиями вышестоящей организации, особенно тогда, когда оценка результатов связана с материальным вознаграждением. В этом случае деятельность организации будет ориентироваться на выполнение тех функций, которые приносят наибольший эффект при наименьших затратах, то есть на постоянное повторении существующей практики, чтобы текущее сравнивать с предыдущим, без внедрения каких бы то не было инноваций. «Организациям, которые изначально манипулируют количеством и качеством ресурсов, приходится прикладывать гораздо меньше усилий для достижения желаемых результатов» [191, С. 49].

С другой стороны, система оценки эффективности, как составляющая наиболее популярной сегодня системы управления по результатам, является хорошим стимулом для совершенствования внешней отчетности: организация, внедряющая подобную систему, должна иметь прозрачный процесс разработки целей и понятный механизм достижения результата. В этом случае, как проверяющий орган, так и непосредственный руководитель имеют множество показателей, характеризующих эффективность функционирования организации, и которые являются основой для принятия управленческих решений. Так, в Министерстве здравоохранения и социального обеспечения США разработано 300 программ с 750 программными целями [191, С. 32], измеряемых с помощью множества количественных показателей, которые по определению воспринимаются как надежные и неоспоримые. Конечно, большой объем информации не удобно использовать, но, с другой стороны, наличие индикаторов позволяет видеть, как эти программы реализуются на практике, и проводить анализ.

Таким образом, *для оценки эффективности работы государственных (муниципальных) органов власти на основе концепции устойчивого развития, необходима система показателей объективно отражающих текущую ситуацию, позволяющая проследить изменения во времени, сделать прогноз, а также быть основой для принятия решений на различных уровнях власти.* При построении такой системы необходимо учитывать, что:

1. показатели (индикаторы) на макроуровне должны обеспечивать возможность межстрановых сопоставлений;
2. методология их расчета должна опираться и максимально соответствовать общепринятой в мире;
3. показатели системы должны быть взаимоувязаны между собой;

4. чем выше уровень принятия решения, тем более высокая степень агрегирования и усреднения показателей, а значит, растет роль качественной интерпретации полученных результатов;
5. система должна быть построена с учетом направлений указанных в государственной стратегии развития РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития;
6. в соответствии с концепцией устойчивого развития система должна включать в себя следующие группы показателей (индикаторов): *социальные, экономические, экологические, институциональные*;
7. необходимо обозначить наиболее актуальные проблемы, например, «борьба с бедностью» и т.д.
8. далее, логично выделить три категории индикаторов с учетом их целевой направленности:
 - ◆ *индикаторы ситуации*, характеризующие деятельность человека, влияющую на устойчивое развитие;
 - ◆ *индикаторы состояния*, характеризующие текущее состояние различных аспектов устойчивого развития;
 - ◆ *индикаторы реагирования*, характеризующие изменение текущего состояния системы в целом или отдельных аспектов, отражающих устойчивое развитие, в результате различного рода действий органов государственной исполнительной власти.

С учетом выше сказанного, проанализируем системы показателей представленных в Указе Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ» и Указе Президента РФ от 28 апреля 2008 г. «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» (табл. П.1 приложения).

Итак, оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, в соответствии с Указом Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825, производится с использованием 43 показателей из них:

1. характеризующих уровень экономического развития региона – 1 индикатор (объем ВРП);
2. характеризующих социально-демографическую ситуацию и уровень жизни населения в регионе – 42.

Индикаторы, отражающие экологическую ситуацию и институциональные изменения в регионе отсутствуют вообще.

Для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, в соответствии с Указом Президента РФ от 28 апреля 2008 г. используются 30 индикаторов из них:

1. характеризующих уровень экономического развития – 1 индикатор (число субъектов малого предпринимательства в расчете на 10 000 населения);
2. характеризующих социально-демографическую ситуацию и уровень жизни населения – 29.

Индикаторы, характеризующие институциональные изменения на микроуровне отсутствуют. Относительно экологических индикаторов в пункте 5 этого Указа говорится о том, чтобы рекомендовать органам исполнительной власти субъектов РФ: «устанавливать перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов по вопросам организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых отходов, благоустройства и озеленения территории, освещения улиц. Для муниципальных районов указанный перечень устанавливается в случае, когда решение этих вопросов осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов».

Однако, как нами было отмечено ранее, среди показателей, используемых для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, экологические показатели отсутствуют, а значит планировать такие показатели для оценки деятельности органов власти более низкого уровня лишено смысла.

Кроме того, хотелось бы рассмотреть 5 показателей, которые оказались в первом и втором перечне показателей оценки:

1. Удельный вес лиц, сдавших единый государственный экзамен, от числа выпускников общеобразовательных муниципальных учреждений, участвующих в едином государственном экзамене.
2. Доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций
3. Доля многоквартирных домов, в которых собственники помещений выбрали и реализуют один из способов управления многоквартирными домами, в том числе:
 - ◆ непосредственное управление собственниками помещений в многоквартирном доме;
 - ◆ управление товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом;
 - ◆ управление муниципальным или государственным учреждением или предприятием;
 - ◆ управление управляющей организацией другой организационно-правовой формы;

- ◆ управление хозяйственным обществом с долей участия в уставном капитале субъекта РФ и (или) городского округа (муниципального района) не более 25 %.
- 4. Доля муниципальных образовательных учреждений, переведенных:
 - ◆ на нормативное подушевое финансирование;
 - ◆ на новую (отраслевую) систему оплаты труда ориентированную на результат.
- 5. Доля муниципальных медицинских учреждений:
 - ◆ применяющих медико-экономические стандарты оказания медицинской помощи;
 - ◆ переведенные на оплату медицинской помощи по результатам деятельности;
 - ◆ переведенных на новую (отраслевую) систему оплаты труда, ориентированную на результат;
 - ◆ переведенных преимущественно на одноканальное финансирование через систему обязательного медицинского страхования.

Очевидно, что использовать эти показатели для оценки эффективности работы государственных органов исполнительной власти нельзя, так как они не характеризуют результаты труда именно этих учреждений и организаций.

4.2. Системы индикаторов устойчивого развития

Изначально при проектировании системы необходимо определиться с тем, какие показатели будут характеризовать результативность деятельности той или иной организации, на какие процессы и с использованием каких механизмов может оказывать влияние данный институт власти (государственного и муниципального управления). Затем, определив уровень подконтрольности и степень возможного воздействия, на основе принципов рассмотренных ранее необходимо провести отбор существующих показателей собираемых или рассчитываемых государственной статистикой, а также определить какие показатели необходимо дополнительно включить в программу государственного статистического наблюдения, для наиболее полной характеристики эффективности деятельности государственных (муниципальных) учреждений и организаций.

Кроме того, отобранные показатели должны позволять контролировать достижение целей устойчивого развития, управление этим процессом, оценку эффективности используемых механизмов реализации намеченных программ. Разработкой систем критериев и индикаторов устойчивого

развития сегодня интенсивно занимаются такие ведущие международные организации как ООН, Всемирный Банк, Организация стран экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Европейская комиссия и её соответствующие структуры и т.д. Дискуссии на эту тему активно ведутся на международных конференциях, то есть данная проблема пока не имеет однозначного решения, но некоторые общие подходы уже сформировались. Например, разработчики разных систем базовых показателей устойчивого развития считают, что набора показателей характеризующих ситуацию по проблемным вопросам только на национальном уровне не достаточно и обоснованно выделять несколько дополнительных уровней: региональный, локальный, отраслевой, муниципальный и т.д.

В практике построения различных показателей под индикатором понимается обобщающий показатель, являющийся результатом сводки единичных фактов и позволяющий интерпретировать сложившуюся ситуацию и происходящие изменения в экономической, социальной, экологической сфере. Кроме того, в различных системах показателей, в случае наличия строго определенных причинно-следственных зависимостей, используются индексы, а также разрабатывая систему индикаторов (обобщающих показателей) описывающих сложные комбинированные процессы взаимодействия природы и общества, необходимо учитывать, то что не все явления и процессы поддаются непосредственной оценке, например, величина потребления воды для производственных нужд в будущем на основе прогноза о вероятностном росте производства товаров и услуг в регионе и т.д.

На наш взгляд наиболее полной, информативной для рассмотрения является система индикаторов устойчивого развития разработанная Комиссией ООН по устойчивому развитию (табл. П.2 приложения).

Включенные в табл. П.2 индикаторы разделены на четыре основные группы:

- ◆ индикаторы социальных аспектов устойчивого развития;
- ◆ индикаторы экономических аспектов устойчивого развития;
- ◆ индикаторы экологических аспектов устойчивого развития (включая характеристики воды, суши, атмосферы, других природных ресурсов, а также отходов);
- ◆ индикаторы институциональных аспектов устойчивого развития (программирование политики, научные разработки, международные правовые инструменты, информационное обеспечение, усиление роли основных социальных групп населения).

Кроме того, с учетом целевой направленности индикаторы делят на:

- ◆ индикаторы – движущая сила, характеризующие человеческую деятельность, процессы и характеристики, которые влияют на устойчивое развитие;

- ◆ индикаторы состояния, характеризующие текущее состояние различных аспектов устойчивого развития;
- ◆ индикаторы реагирования, позволяющие осуществлять политический или какой-либо другой способ реагирования на изменение текущего состояния.

Отбор показателей для включения в набор базовых индикаторов устойчивого развития ООН, изначально был проведен по схеме Организации экономического сотрудничества и развития, в которую входят 30 экономически развитых стран Европы, Северной Америки, Азиатско - Тихоокеанского региона и которая развивает программу экологических индикаторов, начиная с 1990 г. с учетом следующих требований:

- ◆ согласование терминологии и определение концептуальных рамок, общих для стран, входящих в организацию;
- ◆ идентификация и определение индикаторов в соответствии со следующими критериями:
 1. актуальность для реализуемой политики;
 2. измерение этих индикаторов в большинстве стран;
 3. регулярное использование их в аналитических обзорах и исследованиях по окружающей среде.

В понимании стран Организации экономического сотрудничества и развития, индикаторы необходимы для достижения следующих целей:

- ◆ мониторинга социально-экономического прогресса в показателях окружающей среды;
- ◆ интегрирования экологических интересов в секторальную политику;
- ◆ интегрирования экологических интересов в экономическую политику.

Построенная на основе вышеизложенных принципов система индикаторов дает возможность выявить связи между состоянием окружающей среды и изменениями в экономике, что позволяет повысить информированность общественности и становится основой для проведения интегрированной политики органами государственного (муниципального) управления.

Включаемые в базовый набор индикаторы изначально разделили на 4 типа:

- ◆ индикаторы давления на окружающую среду;
- ◆ индикаторы состояния окружающей среды;
- ◆ индикаторы влияния на окружающую среду;
- ◆ индикаторы реакции, то есть характеризующие необходимые мероприятия реагирования.

Окончательный список состоял из 134 индикаторов. Проведенные затем дискуссии выявили его не удобство для использования на национальном уровне. И как следствие, произошел отказ от схемы индикаторов по типам в пользу схемы «тема-подтема-индикатор». Механизм использования которой заключается в следующем: по каждой из проблемных областей определяются ключевые вопросы (темы), которые детализируются по сферам (подтемам) и затем сводятся к минимальному (оптимальному) набору индикаторов, по которым возможно принятие управленческих решения на определенном уровне государственной (муниципальной) исполнительной власти.

В экономике было выделено две темы: экономическая структура и производство-потребление, затем в экономической структуре было выделено три подтемы (сферы): экономика, торговля, финансы, а производство и потребление: потребление материальных ресурсов, потребление энергии, образование и утилизация отходов, транспорт. Разработанный затем список индикаторов включает:

- ◆ ВВП на душу населения;
- ◆ доля инвестиций, в % от ВВП;
- ◆ торговый баланс в товарах и услугах;
- ◆ доля долга, в % от ВВП;
- ◆ получение или предоставление помощи, в % от ВВП;
- ◆ 4 показателя по материалоемкости и энергоемкости;
- ◆ 4 показателя по отходам,
- ◆ использование транспорта.

Таким образом, минимизированный список базовых индикаторов был предложен странам для апробирования и разработки, с учетом принципов и идеологии его построения, национальных программ и систем индикаторов.

Еще раз подчеркну, эта система показателей должна создаваться не только в качестве иллюстративного материала для отчета о результатах работы органов исполнительной власти и служить для межстрановых сопоставлений, но и быть рабочим инструментом для принятия обоснованных управленческих решений на соответствующих уровнях государственного (муниципального) управления.

В качестве примера можно рассмотреть представленную в табл. 4.1 систему, состоящую из 42 индикаторов, и составленную по схеме «тема-подтема-индикатор», для России на основе данных официальной статистики, данных Росгидромета, экспертных оценок [97].

Таблица 4.1

Базовые индикаторы устойчивого развития

Тема	Подтема	Индикатор	
Атмосфера	Изменение климата	1. Эмиссия CO ₂ (углекислого газа) при потреблении органического топлива (по данным Росгидромета)	
		2. Эмиссия парниковых газов	
	Качество воздуха	3. Концентрация приоритетных загрязняющих веществ на городских территориях (по данным Росгидромета)	
		4. Эмиссия вредных веществ, суммарная и по классам опасности	
Земля	Сельское хозяйство	5. Земли сельскохозяйственного назначения	
		6. Использование минеральных удобрений	
		7. Использование пестицидов	
	Леса	8. Площадь покрытая лесом, в % к общей площади земли	
		9. Площадь лесов по категориям	
	Опустынивание земель	10. Интенсивность вырубок леса (использование расчетной лесосеки)	
		11. Земли, подвергшиеся опустыниванию (по региональной и экспертной оценке)	
	Урбанизация	12. Земли населенных пунктов	
		13. Земли промышленности, транспорта и иного нес/х назначения	
	Рыболовство	14. Годовой вылов важнейших видов по основным бассейнам	
Пресная вода	Количество воды	15. Годовой забор подземных и поверхностных вод, в % от общих запасов воды	
		16. Объем оборотной и последовательно используемой воды в % к забору воды из водных источников	
	Качество воды	17. Сброс загрязненных сточных вод в поверхностные водоемы	
		18. Сброс загрязняющих веществ в поверхностные водоемы	
Биоразнообразие	Экосистемы	19. Земли особо охраняемых природных территорий (заповедники и национальные парки)	
		20. Охраняемые территории, в % к общей площади	
	Виды	21. Наличие основных выбранных видов в соответствии с экосистемой (разовые специально организованные обследования экосистем)	
Экономическая структура	Экономические показатели / результаты	22. ВВП на душу населения	
		23. Доля инвестиций в ВВП	
		24. Коэффициент обновления основного капитала	
		25. Производительность труда	
		26. Показатель «истинные сбережения» (по оценке)	
	Торговля	27. Торговый баланс в товарах и услугах	
	Финансовое положение	28. Доля долга в ВВП	
		29. Уровень инфляции	
Модели потребления и производства	Потребление материалов	30. Интенсивность использования материалов (материалоемкость)	
	Использование энергии	31. Годовое потребление энергии на душу населения	
		32. Доля возобновляемых источников энергии	
		33. Интенсивность использования энергии (энергоемкость)	
	Образование и управление отходами	34. Образование токсичных отходов (по классам)	
		35. Использование и обезвреживание токсичных отходов	
	Транспорт	36. Число легковых автомобилей на 1000 населения	
	Уровень благосостояния населения	Занятость	37. Уровень безработицы
		Распределение доходов	38. Коэффициент дифференциации доходов
			39. Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума
		Жилье	40. Обеспеченность населения жильем
			41. Удельный вес числа семей, состоящих на учете на получение жилья
		Рекреация	42. Детские оздоровительные учреждения

Далее представлен перечень показателей Всемирного Банка из краткого «зеленого» справочника для Российской Федерации [214].

Таблица 4.2

**Показатели по Российской Федерации
из краткого «зеленого» справочника Всемирного Банк, 2006**

№	Наименование индикатора	Значение
1	Численность населения, млн.	143,8
2	Численность городского населения (в % от общего числа)	73,3
3	ВВП, млрд.долл.	581,4
4	ВВП на душу, Atlas-метод (долл.)	3400
	<i>Сельское хозяйство</i>	
5	Земельная площадь (1000 кв.км.)	16381
6	Сельскохозяйственная земля (в % от общей площади)	13
7	Ирригированные земли (в % от земель под зерновыми культурами)	3,7
8	Использование удобрений (100г на 1 га пашни)	119
9	Плотность населения, сельского (человек на 1 кв.км пашни)	32
	<i>Леса и биоразнообразие</i>	
10	Лесная площадь (в % от общей земельной площади)	49,4
11	Годовое обезлесение (изменение в %, 1990-2000)	0
12	Национальные охраняемые территории (в % от площади пашни)	8
13	Млекопитающие, всего видов	296
14	Млекопитающие, видов под угрозой	43
15	Птиц, всего видов	645
16	Птиц, видов под угрозой	47
17	GEF индекс экономического эффекта биоразнообразия (0-100)	37,1
	<i>Энергия</i>	
18	ВВП на единицу использованной энергии (по ИПС(200г.) на единицу эквивалента)	1,9
19	Коммерческие поставки энергии на душу (в кг нефтяного эквивалента)	4424
20	Энергия возобновляемого топлива и отходов (в % от общего)	1,0
21	Чистый импорт энергии (в % от коммерческого использования)	5480
22	Использование электроэнергии на душу населения (кВт)	
	<i>Выбросы и загрязнение</i>	
23	Эмиссия CO ₂ (углекислого газа) на единицу ВВП (кг на ВВП по ИПС (2000г.) в долл.)	1,4
24	CO ₂ (углекислого газа) душу населения (метатонн)	9,8
25	Взвешенные частицы в крупных городах (мг/куб.м)	25
26	Пассажирские автомобили (на 1 тыс.населения)	140
	<i>Вода и канализация</i>	
27	Запасы пресной воды на душу населения (куб.м)	29981
28	Потребление пресной воды	...
29	Общее потребление (% от запасов пресной воды)	1,8
30	Доступ к очищенным источникам (% от общей численности населения)	96
31	- в сельской местности (в % от численности сельского населения)	88
32	- в городах (в % от численности городского населения)	99
33	Доступ к водопроводу и канализации (% от общей численности населения)	87
34	- в сельской местности (в % от численности сельского населения)	70
35	- в городах (в % от численности городского населения)	93
	<i>Окружающая среда и здоровье</i>	
36	Заболеваемость ОРЗ (% детей до 5 лет)	...
37	Заболеваемость диареей (% детей до 5 лет)	...
38	Смертность детей в возрасте до 5 лет (на 1000 рожденных)	21
	<i>Макроэкономические показатели</i>	
39	Валовые внутренние сбережения (в % от ВВП)	32,1
40	Потребление основного капитала (в % от ВВП)	7,1

Продолжение табл. 4.2

№	Наименование индикатора	Значение
41	Расходы на образование (в % от ВВП)	3,5
42	Истощение энергетических ресурсов (в % от ВВП)	29,7
43	Истощение минеральных ресурсов (в % от ВВП)	0,6
44	Чистое истощение лесных ресурсов (в % от ВВП)	0
45	Ущерб от выбросов CO ₂ (углекислого газа (в % от ВВП)	2,0
46	Ущерб от выбросов аэрозолей (в % от ВВП)	0,6
47	Истинные (внутренние) сбережения (в % от ВВП)	-4,4

Нельзя не согласиться с утверждением, что любая система лучше бес-системности, поэтому, прежде всего, система индикаторов и показателей должна использоваться для обоснования принимаемых управленческих решений посредством количественной оценки, обобщения и усреднения. Кроме того, на основе системы индикаторов и показателей значительно упрощается процесс качественной интерпретации возникающих изменений в системе, появляется возможность на ранней стадии выявлять недостатки в системе управления субъекта РФ или муниципального образования.

Разработанная таким образом упорядоченная система, характеризующая эффективность деятельности государственных (муниципальных) органов государственной власти, превращается в важное средство коммуникации, а входящие в неё индикаторы окружающей среды информируют общественность о возможных экологических рисках, что в свою очередь мобилизует людей на самостоятельное реагирование или обращение за помощью к органам государственной власти.

4.3. Разработка системы индикаторов для принятия обоснованных решений на различных уровнях власти

При выборе критериев для включения в национальную систему индикаторов устойчивого развития, необходимо учитывать, что нет универсальных показателей, подходящих для решения всех задач, то есть для обеспечения принятия решений на разных уровнях управления, нужна различная информация. А значит, обоснованно вести речь о разработке не одной, а минимум трех систем информационной поддержки принятия обоснованных решений в соответствии с уровнями власти в Российской Федерации.

Таким образом, разрабатываемая система должна включать в себя несколько подсистем, одинаковых по структуре, но отличающихся по набору

ру показателей, а также степени их детализации или агрегирования. Кроме того, она должна позволять:

1. решать задачи, международного сопоставления;
2. отслеживать динамику развития ситуации на уровне регионов и муниципальных образований;
3. оценивать работу государственных (муниципальных) органов власти на основе включенных в неё контрольных цифр (критериальных значений индикаторов);
4. принимать обоснованные управленческие решения на различных уровнях государственного (муниципального) управления.

В соответствие с традиционной методологией можно выделить следующие этапы разработки системы индикаторов устойчивого развития, ориентированной на обеспечение высокого качества жизни населения страны:

1 этап – определение наиболее актуальных проблем, комплексное решение которых позволит повысить уровень и улучшить условия проживания жителей страны, сохраняя при этом окружающую среду.

Перечень индикаторов и проблем, рекомендуемых для включения с национальную систему индикаторов устойчивого развития:

1. Социальные индикаторы:
 - ◆ снижение рождаемости;
 - ◆ старение населения;
 - ◆ рост дифференциации в доходах населения;
 - ◆ занятость и качество трудовой жизни;
 - ◆ защита здоровья населения;
 - ◆ обеспечение возможности получения знаний;
 - ◆ сохранение и обогащение культурного уровня;
 - ◆ личная безопасность и правосудие;
 - ◆ низкая социальная активность населения;
 - ◆ недостаточное качество, разнообразие и доступность услуг для личного и общественного потребления;
 - ◆ возможность использовать в пищу экологически чистые продукты.
2. Экономические индикаторы:
 - ◆ экономическое развитие;
 - ◆ динамика личных доходов, расходов и потребления населения;
 - ◆ финансовые механизмы и ресурсы;
 - ◆ экологическое обоснование размещения производительных сил;
 - ◆ экологически безопасное развитие экономических субъектов;

- ◆ неистощительное использование возобновимых природных ресурсов;
 - ◆ рациональное использование невозобновимых природных ресурсов;
 - ◆ переход на технологии замкнутого цикла.
3. Экологические индикаторы:
- ◆ здоровая среда обитания;
 - ◆ атмосфера;
 - ◆ земельные ресурсы;
 - ◆ водные ресурсы;
 - ◆ растительные ресурсы;
 - ◆ прочие виды природных ресурсов;
 - ◆ отходы;
 - ◆ вторичное использование;
 - ◆ радиационная безопасность;
 - ◆ риск техногенных аварий;
 - ◆ система экологического просвещения.
4. Институциональные индикаторы:
- ◆ наличие отечественной системы показателей, позволяющей как контролировать деятельность субъекта, так и принимать на её основе управленческие решения;
 - ◆ наличие программ национальной статистики по сбору данных для построения систем показателей для всех уровней власти на основе концепции устойчивого развития;
 - ◆ наличие системы контроля методики оценки экологического ущерба;
 - ◆ фактическое построение планов развития регионов на основе концепции устойчивого развития;
 - ◆ наличие в открытом доступе информационных баз, содержащих информацию относительно эколого-, экономико - социального состояния;
 - ◆ наличие критериев, позволяющих сделать оценку соответствия существующей среды (городской или сельской) здоровой среде обитания;
 - ◆ наличие стандарта экологической безопасности региона, муниципального образования, хозяйствующего субъекта;
 - ◆ наличие системы оценки качества жизни населения в муниципальных образованиях и субъектах РФ;
 - ◆ наличие механизма включения показателей экологического учета в сводную отчетность экономических субъектов.

2 этап – определение конкретных индикаторов ситуации, состояния, реагирования, включаемых в систему. По принципу построения все показатели принято делить на удельные и валовые.

Валовые показатели – это абсолютные величины, характеризующие объемы потребления природных ресурсов и загрязнения окружающей среды, производства материальных благ на душу населения и т.д. Другими словами, это суммарные (итоговые показатели) в расчете на душу населения (в натуральных единицах) или единицу площади (в удельно-натуральных единицах). Стоимостная оценка валовых показателей в настоящее время не производится в силу методологических трудностей стоимостных оценок природных ресурсов, экологического ущерба, последствий аварийных выбросов и техногенных катастроф.

Удельные показатели – относительные величины интенсивности, построенные на сопоставлении разноименных величин, например, объемов потребления природных ресурсов или объемов загрязнения с показателями результатов экономической деятельности, поэтому имеют двойную единицу измерения, как правило, натурально- стоимостную (т/руб). Удельные показатели затрат природных ресурсов (собственно показатели природоемкости) и удельные величины загрязнения (показатели интенсивности загрязнения) в расчете на единицу конечного результата чаще всего называют показателями природоемкости.

Также принято разделять два уровня природоемкости: макроуровень и продуктовый (отраслевой) уровень. К показателям природоемкости на макроуровне относятся показатели расхода природных ресурсов или объемы выбросов на единицу ВВП: водоемкость, энергоемкость, металлоемкость на единицу ВВП, удельный выброс загрязняющего вещества на единицу ВВВ и т.д. Продуктовый уровень природоемкости определяется затратами конкретного природного ресурса в расчете на единицу конечной продукции, произведенной на основе этого ресурса (количество почвы для производства 1 тонны зерна, количество воды для производства 1 тонны алюминия и т.д.).

При этом, валовые и удельные показатели необходимо использовать в комплексе. Например, валовые показатели наиболее информативны для анализа на уровне региона, для оценки экологической и социальной ситуации, а также давления оказываемого экономикой субъекта РФ на окружающую среду. Удельные индикаторы не заменимы при рассмотрении структурных изменений в экономике, технологических и инновационных тенденций, прогнозирования. Кроме того, валовые и удельные показатели могут иметь разную направленность, и использование их отдельно друг от друга может привести к принятию не правильных решений. Например, с 90-х годов валовой показатель сброса загрязненных сточных вод имеет четко выраженную тенденцию к снижению, а сброс загрязняющих ве-

ществ в воду на единицу ВВП за эти же годы вырос почти на четверть [179, С. 354].

Кроме того, само по себе значение показателя информативно только в том случае, когда, либо есть критериальное значение или известно значение этого показателя в других странах или регионах, а значит, есть возможность дать качественную интерпретацию, либо известны предыдущие значения этого показателя и существует возможность проведения анализа динамики, выявление основной тенденции и оценка перспектив её развития.

3 этап – апробация разработанной системы на соответствие её тем задачам для решения, которых она создавалась. Корректировка и внедрение в текущую деятельность органов государственной (муниципальной) власти.

Очевидно, что перечень индикаторов включаемых в систему не является статичным и может меняться в зависимости складывающихся тенденций изменения экологической и экономической ситуации в стране и мире.



ГЛАВА 5.

ПРОБЛЕМА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПОДСИСТЕМ

5.1. Ресурсный потенциал коммерческих банков как фактор устойчивости банковской системы региона

Усиление инновационной активности в современной экономике требует активизации инвестиционной деятельности, привлечения масштабных финансовых ресурсов и использования всех финансовых механизмов. Государство, банковские институты, хозяйствующие субъекты реального сектора экономики ведут все более активный поиск источников финансирования для удовлетворения инвестиционных потребностей преимущественно за счет внутренних резервов, а также иностранного капитала. Данный процесс особенно актуален на региональном уровне, учитывая сохраняющуюся до сих пор существенную дифференциацию территориального развития субъектов Федерации.

Важную роль в процессе трансформации свободных ресурсов в инвестиционный капитал играет финансово-посреднический сектор, который предоставляет широкие возможности производителям привлекать дополнительные финансовые ресурсы, а поставщикам получать дополнительные доходы за счет участия в прибылях компаний или пользоваться выгодами от реализации некоммерческих социальных проектов.

Финансовое посредничество – это базовый процесс для любой финансовой системы, эффективность которого определяет качество использования финансовых ресурсов экономических агентов (частных лиц, корпоративного сектора, государства, внешнего мира).

Существуют два основных способа перераспределения и, соответственно, два типа организации финансового посредничества.

Экономика финансовых рынков (система экзогенного предложения денег) – американский тип с преобладанием финансирования через финансовые рынки.

Экономика задолженности (система эндогенного предложения денег) – французский (японский) тип с преобладанием финансирования через банковский кредит.

В России в настоящее время доминируют, как в общегосударственном масштабе, так и на региональном уровне, банковские формы финансового посредничества в процессе трансформации сбережений в инвестиции.

Современный банковский сектор, являясь важнейшей частью финансового рынка, выступает связующим звеном между предприятиями и населением в экономической системе, осуществляет перераспределение финансовых ресурсов путем аккумуляции временно свободных денежных средств и сбережений с последующим их использованием на экономические и социальные нужды. Успешное функционирование банковского сектора обусловлено наличием ресурсного потенциала. Ресурсный потенциал коммерческого банка: во-первых, отражает его стабильность и надежность; во-вторых, является индикатором качества обслуживания банком клиентов (количество предоставляемых клиентам услуг, наличие филиальной сети; электронных банковских услуг и т.д.); в-третьих, характеризует ценовую политику банка, т.е. умение руководства банка адекватно реагировать на изменение рыночных цен на банковские продукты и услуги; в-четвертых, определяет кредитный потенциал банка, а, следовательно, размер банковской прибыли.

В современных условиях для эффективного функционирования, развития и достижения целей, каждая кредитная организация должна разрабатывать собственную деловую политику, т.е. стратегию практического управления, важной составляющей которой является политика по формированию ресурсного потенциала.

Формирование коммерческим банком ресурсного потенциала осуществляется в процессе осуществления им депозитной политики. Депозитная политика банка представляет собой сложное явление, к определению сущности которого нельзя подойти однозначно.

В теории банковского дела представление о формировании депозитной политики кредитной организации складывалось в процессе создания и развития коммерческих банков. Однако в отечественной и зарубежной научной литературе общепризнанного определения не существует, при этом указываются лишь вопросы, освещаемые депозитной политикой банка. Кроме того, согласно точке зрения, господствующей в зарубежной литературе, депозитная политика банка не имеет самостоятельного значения, а рассматривается в контексте практики управления активами и пассивами. Тем не менее, определенную поддержку среди специалистов и

практиков банковского дела получила разработанная американским экономистом Л. Брайеном концепция «разделения банка» (breaking up the bank), обосновывающая необходимость разграничения депозитной и кредитной деятельности банка [161].

Исходя из вышесказанного, рассмотрим существующие подходы к определению содержания депозитной политики банка.

Наиболее распространенной трактовкой сущности депозитной политики является понимание ее как одной из составляющих процесса управления деятельностью банка. Следовательно, депозитную политику можно определить как стратегию и тактику в области привлечения банковских средств [189]. Так, Г.С. Панова определяет депозитную политику как стратегию и тактику банка по привлечению средств вкладчиков и других кредиторов и определению наиболее эффективной комбинации источников средств для данного банка. При этом автор рассматривает депозитную политику банка в узком смысле, как неотъемлемую часть кредитной политики банка в целом [135]. Данный подход позволяет рассматривать кредитную и депозитную политику банка как единую родовую основу. С данным мнением (в отношении единства родового признака депозитной и кредитной политики) нельзя не согласиться, однако определение депозитной политики как составной части кредитной, является верным лишь отчасти, поскольку аккумулируемые банковские ресурсы и депозиты направляются не только на цели кредитования, но и на другие банковские операции (валютно-обменные операции, покупка ценных бумаг и т.д.). В теоретическом аспекте депозитная политика представляет собой концепцию организации депозитных отношений, постановку задач в области привлечения ресурсов, а также проведение практических мер по ее реализации.

Существует также трактовка депозитной политики с позиции практического применения. Так, Л.И. Гурина под депозитной политикой в широком смысле понимает деятельность банка, связанную с привлечением средств вкладчиков и других кредиторов, а также определением (регулированием) соответствующей комбинации источников средств. В узком смысле – это действия банка, направленные на удовлетворение потребности самого банка в ликвидности путем активного изыскания и привлечения средств, в том числе и заемных [189]. Таким образом, с позиции данного автора содержание депозитной политики проявляется в обеспечении стабильности и устойчивости кредитной организации, ее рентабельности, ликвидности и надежности, а также адекватности ее деятельности потребностям клиентов.

Следует также отметить, что депозитная политика, являясь субъективной, надстроечной категорией по отношению к базису – банковской деятельности, несет в себе объективное начало (она не должна противоречить

единой денежно-кредитной политике ЦБ РФ). Депозитная политика отражает субъективные решения, принимаемые руководством банка. В этом значении депозитная политика может рассматриваться исключительно как система управленческих решений, программа руководства к действию или документ, содержащий направления деятельности банка в области проведения депозитных операций. Иначе говоря, депозитная политика представляется в виде формализованного документа, определяющего регламент совершения депозитных операций. Объективность депозитной политики связана с тем, что она основывается на объективной экономической категории – банковском депозите, а также связана с действием объективных экономических законов развития общества и экономики. Исходя из этого, можно утверждать, что депозитная политика банка имеет дуалистическую природу.

Основные подходы к определению депозитной политики банка позволяют сделать вывод о ее неоднозначности. При этом саму депозитную политику коммерческого банка можно трактовать по следующим основным направлениям:

1. в сущностном аспекте под ней принято понимать стратегию и тактику банка в части организации депозитного процесса;
2. в деятельностном аспекте она представляет собой комплекс мероприятий, имеющий своей целью обеспечение ликвидности банка;
3. в прикладном аспекте депозитная политика представляет собой формализованный документ, детальный план, руководство к действию по привлечению ресурсов.

Необходимо отметить, что современные тенденции изменения экономической среды деятельности коммерческих банков также оказывают влияние на трактовку депозитной политики коммерческого банка. Среди таких тенденций можно выделить: развитие и распространение форм и видов депозитов и, как следствие, усиление конкуренции в банковской среде; технологическая революция в банковском деле, связанная с появлением глобальных коммуникаций, компьютеризацией банковского дела; глобализация банковского дела.

Важнейшей характеристикой качества работы коммерческого банка является управление процессом формирования ресурсного потенциала банка посредством проведения депозитной политики.

В профессиональной финансовой литературе традиционно наблюдается существенный уклон в сторону задач и методов управления активами кредитной организации. В то же время проблемы, касающиеся пассивов банка, рассматриваются значительно реже, что отчасти может быть объяснено существовавшей на определенном этапе относительной недооценкой влияния на прибыль решений по пассивам.

В рамках управления ресурсным потенциалом в любой кредитной организации выделяют две ключевые задачи: 1) определение источников получения депозитов с наименьшими затратами; 2) определение способов гарантирования депозитов, достаточных для обеспечения желаемого объема кредитов и других финансовых услуг. Следовательно, суть управления депозитными операциями сводится: 1) к минимизации процентных издержек по депозитам; 2) прогнозированию и управлению рисками (риск-менеджмент депозитных операций); 3) выстраиванию определенных отношений с клиентами. Взаимодействие этих составляющих является движущей силой управления пассивами.

С целью эффективного управления ресурсным потенциалом банка проводимая политика должна, прежде всего, отвечать следующим требованиям:

1. *экономическая целесообразность*, т.е. рентабельность использования привлеченных ресурсов. Этот вопрос следует рассматривать в аспекте активно-пассивного управления. При этом в процессе расчета эффективности депозитных ресурсов необходимо учитывать связанные с ними издержки, в том числе резервные отчисления, а также неопределенную степень их ликвидности;
2. *конкурентоспособность* – дифференциация условий привлечения вкладов в коммерческие банки является активным средством борьбы за вкладчика, обостряющим банковскую конкуренцию. Чтобы избежать возможных негативных последствий этой конкуренции, современные банки практикуют согласование уровня процента по вкладам между банками. При этом система ставок по вкладам должна быть ориентирована на рыночную конъюнктуру при обязательном учете складывающейся иерархии надежности сопоставимых инструментов;
3. *внутренняя непротиворечивость*, которую следует рассматривать с нескольких позиций – временная структура депозитных ставок, их дифференциация по суммам, видам вкладов по сравнению с сопоставимыми инструментами этого банка (сертификатами, векселями), а также по категориям клиентов.

С позиций интенсивно-экстенсивного роста банка возможны следующие варианты реализации депозитной политики в системе управления банковскими ресурсами:

1. *интенсивный рост*, когда увеличение дохода и прибыли банка достигается в основном за счет увеличения нормы прибыльности или рентабельности каждой единицы размещаемых депозитных ресурсов. При этом общая масса депозитных ресурсов, как правило, не изменяется или изменяется незначительно. Однако высокая масса прибыли обеспечивается за счет высокой рентабельности,

что требует квалифицированного управления депозитными средствами со стороны менеджеров банка;

2. *экстенсивный рост*, когда в основном увеличивается масса депозитных средств, например при увеличении клиентской базы вкладчиков, а норма прибыли на единицу депозита остается неизменной или изменяется незначительно. При данном варианте наблюдается более низкий финансовый риск, так как банк ориентируется на уже сложившиеся среднерыночные ставки на межбанковском депозитном рынке. Здесь требуется работа по привлечению вкладов как юридических, так и физических лиц, например, проведение рекламной кампании, открытие новых филиалов. Этот вариант отличается более низким финансовым риском и более высоким, надежным и стабильным положением банка;
3. *интегрированный вариант роста*, когда существенно меняется как качественный показатель – норма прибыльности на единицу депозита, так и количественный показатель – масса депозитных ресурсов. В данном случае необходимы самые высокие затраты по анализу и планированию ресурсов, по привлечению новой клиентуры, которые только тогда оправданы, когда могут быть перекрыты сверхприбылью банка [115].

В настоящее время одним из приоритетных направлений депозитной деятельности кредитной организации является стабилизация депозитного портфеля на уровне оптимального объема путем проведения грамотной депозитной политики. Данное обстоятельство обусловлено тем, что кредитная организация напрямую зависит от привлеченных ресурсов, их количественные и качественные характеристики определяют потенциал банка, оказывает прямое влияние на его ликвидность и платежеспособность. Триада *«ресурсная база – ликвидность – рентабельность»* является основой, на которых строится механизм банковской деятельности. При этом региональным банкам с целью обеспечения устойчивости деятельности необходимо формировать свой депозитный портфель так, чтобы он позволял им получать максимально возможный доход, обеспечивал возможность осуществления долгосрочных вложений, но при этом обладал бы минимальной стоимостью и обеспечивал достаточный уровень ликвидности в долгосрочной перспективе.

Следовательно, основной стратегической целью депозитной политики кредитной организации является наращивание ресурсной базы при условии поддержания ликвидности и обеспечения рентабельности деятельности банка. Однако во взаимодействии данных категорий существуют определенные противоречия (рис. 5.1).

Ресурсная база кредитной организации является количественным показателем, который определяет уровень рыночной позиции банка,

возможности, которыми банк располагает для проведения коммерческой деятельности. Ликвидность и рентабельность являются качественными характеристиками, отражающие надежность кредитной организации, а также эффективность ее деятельности.

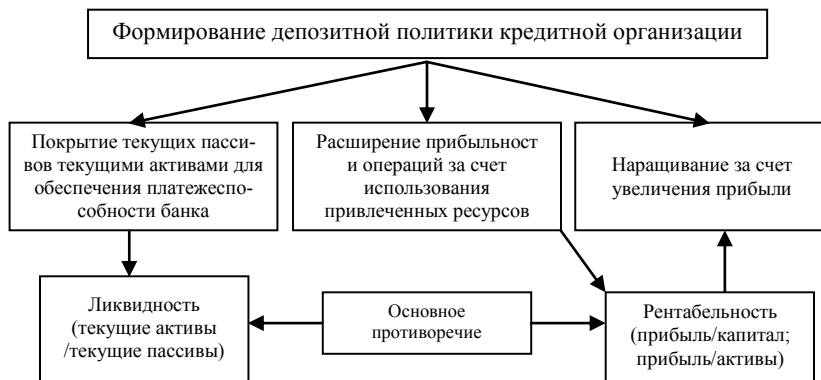


Рис. 5.1. Взаимосвязь депозитной политики, ликвидности и рентабельности банка

Любой абсолютный или относительный показатель деятельности коммерческого банка сводиться к этим трем категориям, а значит или банк обеспечивает их оптимальный размер, или сам находится под их воздействием. При этом следует отметить, что особенностью банковского бизнеса является его чувствительность к социально-экономическим изменениям.

Любые изменения, связанные с дестабилизацией экономических условий могут привести к снижению устойчивости функционирования банка.

Учитывая динамично развивающуюся экономическую среду функционирования кредитных организаций, можно предположить, что депозитная политика коммерческих банков будет формироваться под влиянием таких факторов, как уменьшение прибыльности традиционных финансовых операций, начало нового этапа борьбы за клиента, усиление банковской конкуренции (как внутренней, так и внешней), необходимость проведения глубокой структурной перестройки и технического перевооружения банков. Следовательно, в депозитной политике коммерческого банка важное значение приобретает подход, основанный на соответствующей концептуальной базе, главным принципом которого является оптимизация структуры депозитного портфеля банка, с целью обеспечения оптимального уровня ликвидности и доходности банковских операций, что будет

способствовать повышению устойчивости функционирования кредитной организации.

Исходя из вышесказанного, процесс формирования ресурсной базы коммерческого банка с позиции «ликвидность – рентабельность» представляет собой установление оптимального объема привлечения ресурсов, исходя из целей максимизации прибыли при обеспечении установленного уровня ликвидности.

В настоящее время в современной банковской литературе много внимания уделяется проблемам формирования ресурсной базы банка с точки зрения соответствия его требованиям поддержания ликвидности банка за счет регулирования соотношений между различными видами активов и пассивов по срокам погашения и востребования с помощью расчета специальных коэффициентов, оценивающих эти соотношения [134].

Существуют также различные методики, основанные на математических методах, позволяющие оценить запас ликвидности (дефицит денежных средств) банка в долгосрочной перспективе [35]. Однако все эти методы основаны на оценке соотношений между сроками востребования и погашения пассивов и активов.

Следует отметить, что существует также метод, которому в современной финансовой литературе не уделяется достаточного внимания, имеются лишь отдельные публикации [47, 157]. В основе данного подхода находится неиспользуемый на сегодняшний момент потенциал получения дополнительных доходов, регулирования и поддержания необходимого уровня ликвидности для банков, что особенно актуально для региональных кредитных организаций.

Сущность данного подхода заключается в том, что различные виды ресурсов, входящих в депозитный портфель (депозиты физических и юридических лиц, остатки на расчетных счетах клиентов, депозитные и сберегательные сертификаты, векселя, остатки на счетах пластиковых карточек и пр.), отличаются друг от друга не только характеристиками стоимости и срочности, но и стабильностью (или изменчивостью) во времени. Кроме того, в этих группах можно выделить характерные подгруппы (по величине оборота, по типу владельца и пр.), которые, в свою очередь, будут также обладать различными характеристиками стабильности. Чем больше стабильная часть депозитов, тем выше ликвидность банка, поскольку в этой части аккумулированные ресурсы не покидают банк. Увеличение стабильной части депозитов снижает потребность банка в ликвидных активах, так как предполагает возобновляемость обязательств банка.

В мировой банковской практике выделяют основные (стержневые) и летучие депозиты. Основные депозиты составляют постоянную депозитную базу банков. Основа состоит не из отдельных сделок, а из длитель-

ных отношений с клиентом, при этом размеры таких депозитов мало подвержены воздействию изменения процентных ставок. В состав стержневых депозитов включаются депозиты до востребования, а также, в зависимости от отношений между банком и клиентом, и срочные депозиты. Наименее стабильными являются летучие депозиты – срочные депозиты, которые подвержены миграции в случае определенных колебаний уровня депозитного процента, устанавливаемого разными банками. Высокий удельный вес данных депозитов в составе ресурсов ставит банк в зависимость от тенденций, складывающихся на денежном рынке. Поэтому банкам крайне важно отслеживать стабильность неснижаемого остатка, который зависит от следующих факторов: 1) количества работающих счетов – чем их больше, тем более устойчив остаток в целом по банку при условии одинакового в среднем оборота по счетам; 2) специфики клиентов – если банк обслуживает клиентов с подобным финансовым циклом, то существует риск наложения среднесрочных и краткосрочных циклов, который необходимо учитывать при прогнозировании неснижаемого остатка. Анализ устойчивости неснижаемого остатка позволяет выявить стабильную часть счетов для дальнейшего ее инвестирования в активы без ущерба для текущей ликвидности.

Исходя из этого, следует, что для долгосрочных операций не всегда необходима долгосрочная ресурсная база, а их осуществление возможно и при наличии краткосрочной, но более стабильной депозитной базы. В стабильной депозитной базе скрыт неиспользуемый потенциал получения дополнительных доходов, поддержания достаточной ликвидности и осуществления долгосрочных вложений. Кроме того, именно стабильная депозитная база создает необходимые условия для сохранения конкурентоспособности и обеспечения выживаемости регионального банка в долгосрочной перспективе.

Стабильность депозитной базы зависит от того, с какой позиции ее рассматривать: срочности, чувствительности к изменениям процентных ставок, характера и типа клиентов и т.д. При этом стабильность остатков привлеченных ресурсов можно охарактеризовать коэффициентом, измеряющим амплитуду их колебаний за определенный период времени [157] или стандартными статистическими показателями, характеризующими разброс их значений, и пр. [47].

Наличие и использование методов, позволяющих более полно и адекватно дать количественную оценку критериям стабильности, предоставляет возможность кредитной организации определить для себя те виды и подвиды ресурсов, которые в большей степени удовлетворяют этим критериям, а поэтому наиболее привлекательны для формирования из них своего депозитного портфеля.

Кредитная организация, выбрав критерии стабильности ресурсной базы, определяет для себя те виды и подвиды ресурсов, которые в большей степени удовлетворяют выбранным критериям стабильности, а потому наиболее привлекательны для формирования из них своего депозитного портфеля.

Однако, определившись с наиболее привлекательными видами и подвидами ресурсов, банк, для того чтобы сформировать депозитный портфель планируемого объема, должен знать, сколько и каких клиентов необходимо привлечь для достижения планируемой величины остатка денежных средств на их счетах. При этом особое внимание коммерческий банк должен уделять анализу клиентов в зависимости от их категории (физические лица, кредитные организации, предприятия и организации), размера остатков на их счетах (крупные, средние и мелкие клиенты), срока обслуживания в банке (постоянные или временные) и т.д.

Эта задача также актуальна для остатков денежных средств на счетах «до востребования», которые меняются достаточно динамично. Банку важно точно знать, с чем связано очередное уменьшение – является ли оно очередным колебанием, за которым последует восстановление прежних позиций, или это более серьезное явление, связанное с уходом клиентов или сокращением остатков на их счетах. Для данного вида привлечения обычно задаются плановые задания по достижению определенной величины остатка на счетах и поэтому необходимо иметь возможность определить требуемое количество клиентов для привлечения. Таким образом, исходную задачу формирования депозитной политики кредитной организации с позиции оптимального соотношения ликвидности и доходности можно определить в виде следующих направлений:

1. планирование структуры привлекаемых ресурсов, наиболее приоритетных для целей депозитной политики конкретного банка;
2. состав клиентов, которых следует более активно привлекать банку;
3. сколько и каких клиентов необходимо привлечь банку для достижения планируемого объема депозитного портфеля.

Первое и второе направления можно определить в виде критериев, характеризующих стабильность привлеченных ресурсов и разработке методики их оценки. Основными критериями, характеризующими стабильность, могут служить амплитуда колебаний остатков во времени (за период) и срок поддержания неснижаемого остатка на счете. В качестве критериев, оценивающих амплитуду колебаний остатков денежных средств, могут выступать показатели, дающие оценку отношения средней величины остатка к его минимальному значению за исследуемый период, а также показатель, характеризующий синхронность изменения остатков. Средний период поддержания неснижаемого остатка на счетах можно оценить,

если для каждого момента времени в исследуемом периоде рассчитать срок, в течение которого остаток не опустится ниже заданной величины, а потом усреднить его за весь исследуемый период.

При анализе полученных показателей необходимо сравнить между собой различные виды привлечения, а затем на основе этого анализа сделать выводы о предпочтительности одного вида привлечения перед другим. Но это не означает отказ от худших, с точки зрения этих критериев, видов привлечения, т.е. речь идет только о предпочтительности с точки зрения данных критериев. Суть заключается в том, что какому-либо виду привлечения при формировании оптимальной депозитной политики стоит уделять в перспективе больше внимания, чем остальным, и в расчет не берутся другие аспекты выгодности привлечения клиентов. Следует отметить, что внутри каждого из видов привлечения целесообразно выделить подгруппы, т.е. провести дифференциацию клиентов по конкретному признаку (величине оборота, виду деятельности клиента и т.д.), для того, чтобы определить клиентские группы, в которых стабильность остатков выше, чем в остальных.

Третье направление основывается на предположении о том, что существует определенная связь между величиной оборота по счету клиента и величиной остатка на его счете. Используя данное предположение, кредитная организация может определить, сколько клиентов необходимо привлечь на расчетно-кассовое обслуживание для достижения планируемой величины остатка на их счетах.

Определив, какие из видов привлечения отличаются большей стабильностью остатков, а внутри этих видов выделив более стабильные их подвиды, кредитная организация, основываясь на полученных зависимостях между оборотом и остатком (доходом и размером вклада и пр.), может планировать свою работу по привлечению заранее определенных групп клиентов (с заданным оборотом, определенной величиной дохода и др.).

Исходя из вышесказанного, процесс формирования ресурсной базы коммерческого банка можно представить в виде следующей логической цепочки:

1. определение срочной структуры портфеля привлечения исходя из критериев стоимости и срочности, а также его соответствие планируемой структуре активов и обязательным нормативам деятельности банков, установленных Банком России;
2. выделение, сравнение между собой и выбор наиболее привлекательных видов привлечения, составляющих общий депозитный портфель с точки зрения стабильности;
3. группировка внутри наиболее привлекательных видов привлечения, клиентов по выбранным признакам (оборот, тип деятельно-

- сти, доход и пр.) и сравнение этих групп между собой с точки зрения стабильности остатков денежных средств в этих группах;
4. анализ зависимости между каким-либо показателем, характерным для конкретного вида привлечения и величиной остатка денежных средств на счетах клиентов;
 5. определение на основании полученных результатов анализа, планируемых объемов остатков денежных средств по каждому из видов привлечения и определение целевых групп клиентов для привлечения;
 6. определение на основании полученных данных, необходимого количества клиентов для привлечения, с целью достижения заданной величины остатка на счетах, в рамках определенных целевых групп (виды привлекаемых ресурсов, приоритетные группы клиентов и т.д.).

Отметим, что представленный подход оценивает привлекаемые ресурсы только с позиции наилучшей их пригодности для дальнейшего максимально полного их использования в банковских операциях и получения от этого максимально возможного дохода. Тем не менее, можно утверждать, что, применение данного подхода предоставит кредитной организации при проведении депозитной политики возможность сформировать такой ресурсный потенциал, который обеспечит ей необходимый потенциал для поддержания своей конкурентоспособности в перспективе, позволит получать дополнительный доход, обеспечит ее долгосрочное и стабильное функционирование.

Основанием для принятия решений о формировании той или иной структуры депозитного портфеля служат расчеты, проведенные на основе данных о движении привлеченных денежных средств по счетам за исследуемый период. Однако такие данные используются не для того, чтобы делать прогнозы о дальнейшем изменении тех или иных привлеченных денежных средств, а для того, чтобы выработать дальнейшую стратегию своего поведения в отношении конкретных клиентов.

Клиентская база банка разнообразна и включает большое количество счетов физических и юридических лиц. Наличие возможностей (необходимой статистической базы) и инструмента для оценки стабильности средств клиентов позволит банку более рационально и эффективно планировать свою работу по их привлечению, что особенно важно в условиях повышающейся конкуренции. Кроме того, основное направление оптимизации депозитной политики кредитных организаций связано с качественным совершенствованием уже существующих видов и поиском возможных вариантов модификаций предоставляемых услуг не только для удовлетворения потребностей существующих клиентов, но и для привлечения новых их категорий.

Таким образом, для привлечения средств с целью проведения эффективной депозитной политики коммерческим банкам необходима активная клиентская политика. Клиентскую политику следует проводить на основе расширения круга депозитных операций по следующим направлениям:

1. качественное совершенствование уже существующих видов и поиск возможных вариантов модификаций старых услуг не только для удовлетворения потребностей имеющихся клиентов, но и для привлечения новых;
2. внедрение современных, пользующихся спросом услуг на базе прогрессивных банковских технологий;
3. поиск и развитие банком принципиально новых, ранее не проводившихся операций в пользу клиентов.

Данные направления позволят наиболее полно удовлетворять потребности клиентов банка, повысить заинтересованность инвесторов в размещении своих средств на счетах в банках и, в конечном счете, привлечь новых вкладчиков. При этом кредитным организациям важно осуществить коренные сдвиги в обслуживании населения, прежде всего, объем и качество услуг, предлагаемых индивидуальным вкладчикам. Эти услуги требуют новых форм депозитных операций, новой техники и технологии.

Необходимо отметить, что в настоящее время рынок депозитов переживает «микрореволюцию», что выражается в появлении мультивалютных вкладов. Такие вклады позволяют клиенту изменять валюту счета без потери доходности, самостоятельно выбирать стратегию в зависимости от ситуации на рынке. Кроме того, в перспективе различия между счетами до востребования, депозитными, сберегательными счетами будут сглаживаться. Это подтверждается опытом экономически развитых стран. Во-первых, по текущим счетам все чаще выплачиваются проценты, что приближает их к счетам срочных вкладов. Во-вторых, расширяется сфера применения гибридных, транзакционных счетов, используемых как для финансовых инвестиций, так и для расчетов. В-третьих, срочные вклады по степени своей ликвидности приближаются к сберегательным счетам, поскольку размеры потерь вкладчиков при досрочном изъятии средств на практике не очень велики. В-четвертых, повышается ликвидность сберегательных вкладов в связи с применением их для безналичных платежей, а также благодаря развитию сети банкоматов.

В процессе формирования оптимальной депозитной политики с целью повышения устойчивости депозитной базы кредитным организациям следует обратить внимание не только на количественные (увеличение объемов депозитов), но и на качественные аспекты депозитной политики: улучшение организации депозитных операций и системы стимулирования привлечения вкладов.

Таким образом, формирование ресурсной базы, соответствующей основным критериям банковской деятельности, связано, в первую очередь, с качественным совершенствованием уже существующих видов и поисков возможных вариантов модификаций старых услуг, направленных, в первую очередь, на формирование устойчивой и стабильной депозитной базы. Каждый банк разрабатывает свою депозитную политику, определяя виды депозитов, их сроки и проценты по ним, условия проведения депозитных операций, опираясь при этом на специфику своей деятельности и учитывая фактор конкуренции со стороны других банков и инфляционные процессы, протекающие в экономике. При этом формирование депозитной политики должно укладываться в рамки трех блоков подхода – ресурсное регулирование, формирование ресурсной базы, достаточной для ведения банковской деятельности, оптимизация ресурсной базы и соответствовать ее отдельным элементам. Банки, имеющие более долгосрочные и стабильные пассивы, имеют несомненное конкурентное преимущество (при сопоставимой стоимости портфелей привлечения) на рынке, поскольку обладают большей свободой выбора вида и срока активных операций.

С целью повышения устойчивости функционирования кредитным организациям при формировании ресурсного потенциала следует руководствоваться следующим:

1. взаимосвязь депозитных, кредитных и прочих операций банка для поддержания его стабильности и финансовой устойчивости; диверсификация ресурсов банка с целью минимизации риска; сегментирование депозитного портфеля (по клиентам); дифференцированный подход к различным группам клиентов;
2. создание адекватной потребностям населения информационной среды и уровня развития общей финансовой культуры, способствующих повышению инвестиционной активности. В рамках решения этой проблемы перед банковским сообществом должна стоять задача обучения и образования потенциальных клиентов, продвижения самого понятия «банковская услуга». Повышая гибкость отношений с вкладчиками, финансово-кредитные институты не только сохраняют клиентскую базу, но и значительно ее расширяют, увеличивают объем привлеченных средств, улучшают структуру ресурсной базы с точки зрения ее стоимости и ликвидности, повышают стабильность своей ресурсной базы, что благоприятно сказывается на инвестиционной деятельности финансовых посредников;
3. усиление трансформационной функции за счет дальнейшего развития института финансового посредничества, деятельность которого направлена на перераспределение денежных ресурсов на ус-

ловиях позитивной реальной доходности и диверсификации рисков; повышение эффективности финансовой системы за счет конкуренции на рынке услуг финансовых посредников. Развитие конкуренции между коммерческими банками и небанковскими финансовыми институтами будет способствовать появлению альтернативных банковским, продукты и услуги, что значительно расширяет возможности выбора направлений инвестирования для населения;

4. развитие депозитных услуг целевого назначения. Современные условия формирования оптимальной депозитной политики требуют открытие депозитных счетов с гибким режимом пользования, проведение депозитных операций с обязательным сочетанием предоставления банковских услуг кредитно-расчетного характера при непременном обеспечении надежности размещения и ликвидности средств, привлеченных в депозиты. Так, все большим спросом пользуются вклады, предоставляющие клиенту возможность в течение срока действия договора вносить или снимать средства со счета без изменения ставки процента. Также необходимо развивать продукты, которые позиционируются как гибрид депозита с более доходными инструментами (ОФБУ – общие фонды банковского управления);
5. с целью повышения конкурентоспособности коммерческие банки должны искать и развивать возможности совершенствования базовых технологий, внедрять новые банковские инструменты, поддерживать свою работу автоматизированной информационной системой управления и обработки данных, соответствующей международным требованиям и стандартам; развивать банковский маркетинг. Финансовые инновации придают гибкость процессу трансформации сбережений в инвестиции, учитывают в большей степени разнообразные потребности и предпочтения домашних хозяйств. Кроме того, технологическое перевооружение финансовых рынков на основе информационных технологий расширяет доступ к инвестиционным инструментам, увеличивает возможности инвестиционного использования сбережений вне зависимости от национальных границ.

Финансовые инновации придают гибкость процессу трансформации сбережений в инвестиции, учитывают в большей степени разнообразные потребности и предпочтения домашних хозяйств. Глобальное технологическое перевооружение финансовых рынков на основе информационных технологий расширяет доступ к инвестиционным инструментам, увеличивает возможности инвестиционного использования сбережений вне зависимости от национальных границ.

Таким образом, для реализации функций в интересах конкретного региона коммерческий банк должен обладать определенным потенциалом, основанным на его ресурсной базе, ключевую роль, в формировании которого играет депозитная политика. На макроэкономическом уровне значение депозитной политики имеет большое значение для формирования ссудного фонда конкретного региона. На уровне конкретного банка сущность депозитной политики проявляется в обеспечении стабильности и устойчивости, рентабельности, ликвидности и надежности, а также адекватности его деятельности потребностям клиентов.

5.2. Организационные аспекты процесса конкурентно-интеграционного бенчмаркинга

Одним из ключевых направлений совершенствования маркетингового подхода в управлении предприятиями является разработка методической базы для повышения конкурентоспособности предоставляемых ими услуг. Управление конкурентным потенциалом должно осуществляться на научной основе и с применением опыта ведения бизнеса передовых компаний США и Западной Европы. Ориентируясь на показатели деятельности успешно развивающихся компаний можно автоматически сориентировать свое предприятие на потребителя и тем самым завоевать и удержать устойчивые конкурентные позиции на рынке. То есть, чтобы иметь право называться предприятием, ориентированным на потребителя и преуспеть в конкурентной борьбе, необходимо непрерывно анализировать деятельность своих конкурентов и перенимать, но не копировать, лучшее в их работе на рынке услуг и тем самым оптимизировать деятельность своего предприятия. Таким образом, конкурентный анализ является критическим фактором успеха в развитии бизнеса в сфере услуг розничной торговли и должен стать стратегической доминантой в планировании.

Конкурентно-интеграционный бенчмаркинг является одним из инструментов конкурентного анализа, проводимого с целью выявления источников конкурентного преимущества, роста конкурентоспособности и формирования эффективных стратегий предпринимательства. Он позволяет активизировать взаимоотношения с предпринимательскими субъектами одной отрасли, значительно увеличить отдачу от сетевого сотрудничества.

В результате проведенных маркетинговых исследований и оценки потенциальных возможностей организации необходимо, применяя инструменты маркетингового взаимодействия, проводить процесс интеграции отечественных организаций для достижения общих целей, касающихся

новых технологических разработок, инновационной деятельности, затрагивающей внешнюю и внутреннюю среду хозяйствующего субъекта.

Поскольку ни одно предприятие не имеет достаточно средств для сравнения всех возможных объектов, то необходимо в первую очередь уделять внимание тем, с помощью которых можно добиться наибольшего улучшения и создать конкурентное преимущество. Выделение наиболее значимых объектов сравнения из их общего числа называется приоритизацией объектов сравнения. Качественный уровень приоритизации зависит от таких факторов, как: философия компании; объем выделенных финансовых ресурсов; анализ стоимости отказа от сравнения; профессиональный уровень подготовки персонала; мотивация персонала.

В рамках общего подхода к типологии бенчмаркинга, можно выделить пять типов процесса бенчмаркинга. Это: внутренний бенчмаркинг; внешний конкурентный бенчмаркинг; внешний внутриотраслевой бенчмаркинг (сочетаемый); внешний межотраслевой бенчмаркинг; комбинированный межотраслевой и внешний бенчмаркинг.

Как отмечает Ю.Н. Соловьева, результаты бенчмаркинга оказываются в сильной зависимости от репрезентативности выбора объекта. Кроме того, бенчмаркинг как однонаправленный процесс основан на ретроспективном анализе прошлого опыта, что часто не обеспечивает конкурентного преимущества в длительной перспективе.

Самая распространенная ошибка, которую делают организации – это бездействие, что подрывает доверие к управлению и отрицательно влияет на будущую конкурентоспособность. Причины ошибки зачастую кроются в том, что большинство менеджеров уже сталкивались в прошлом с негативным опытом, связанным с повышением эффективности работы организации. В результате эти менеджеры неохотно внедряют любые неизвестные и непроверенные концепции. Именно на этом этапе вступает в игру бенчмаркинг с отработанными методиками, определяющими, как организация может ликвидировать разрыв между своей эффективностью и эффективностью своих самых сильных конкурентов.

Для эффективного проведения конкурентно-интеграционного бенчмаркинга необходимо разработать четкую схему выполнения, состоящую из последовательных шагов. Существует несколько вариантов процесса бенчмаркинга. В литературе рассматривается общая схема проведения бенчмаркинга – «колесо бенчмаркинга», не доведенная до уровня практического применения ее в сфере услуг, поскольку разработана для промышленных предприятий. Также рассматриваются индивидуальные процессы бенчмаркинга в компаниях Motorola, Digital, Xerox [119].

Внедрение конкурентно-интеграционного бенчмаркинга в практику ведения бизнеса осуществляется на стратегическом и оперативном уровнях. Применительно к существующим условиям российской экономики,

организация стратегического бенчмаркинга на предприятиях розничной торговли возможна только в зрелых и олигополистических отраслях, обладающих финансовой устойчивостью и имеющих уже достаточно сильные конкурентные позиции. Предприятия, функционирующие на рынке услуг монополистической и чистой конкуренции, в большей степени нуждаются в повышении их конкурентоспособности и при этом в состоянии проводить бенчмаркинговые мероприятия на оперативном уровне.

Таким образом, задача состоит в том, чтобы разработать методику проведения конкурентно-интеграционного бенчмаркинга в региональной сфере услуг розничной торговли, адаптированную к существующему уровню их развития. Методика конкурентно-интеграционного бенчмаркинга должна соответствовать стратегическим целям, поставленным перед предприятием розничной торговли, а также учитывать специфику его организации. В основе методики интеграционного бенчмаркинга, как и во всех существующих лежит цикл непрерывного совершенствования Деминга, и простота этой модели является одной из сильных сторон данного инструмента. Однако необходимо детализировать модель процесса конкурентно-интеграционного маркетинга в соответствии с отраслевыми особенностями предприятий розничной торговли.

Внедрение конкурентно-интеграционного бенчмаркинга в деятельность торговых организаций предполагает:

1. Создание рабочей группы. От того, насколько объективно будут подобраны члены рабочей группы и разграничена сфера их ответственности, будет зависеть дальнейший ход проекта и эффективность его результатов. Кроме этого, проект должен возглавлять человек, обладающий властью, достаточной для внесения изменений в бизнес-процессы, методы и технологии обслуживания в соответствии с полученными результатами.
2. Определение источника финансирования. Финансирование процесса конкурентно-интеграционного бенчмаркинга должно носить целевой характер. Размеры финансирования могут определяться сразу, если предприятие сильно ограничено в финансовых ресурсах, либо определяется, исходя из разработанной процедуры проведения бенчмаркинга, что является более эффективным.
3. Разработка процесса конкурентно-интеграционного бенчмаркинга.

Процессы стратегического управления на различных рынках слишком сложны, чтобы предприятия самостоятельно могли находить соответствующие оптимальные решения. Практика показывает, что новые приемы ведения хозяйственной деятельности чаще всего появляются не как откровение отдельных лиц, принимающих решения, отделов маркетинга или целого предприятия, новации рождаются как результат тщательного анализа опыта многих субъектов рынка, их ошибок и успехов [129]. Бен-

бечмаркинг является способом создания новых продуктивных стратегий поведения предприятия на рынке. Предприятие, которое желает быть лидером на рынке, должно постоянно использовать накопленный опыт других как отправную точку своих собственных подходов. Активное привлечение чужого опыта позволит ускорить совершенствование собственных методов ведения хозяйственной деятельности, своевременно обнаруживать риски и возможности, открывающиеся на внешних рынках. Изучая поведение других предприятий, можно оценить свое место на рынке и лучше узнать своих покупателей. Более того, взаимное сотрудничество в процессе изучения на межфирменном уровне позволит значительно повысить собственный результат деятельности и вывести предприятие на мировой уровень. Данные факты подтверждают необходимость использования технологии конкурентно-интеграционного бечмаркинга в процессе формирования стратегии предприятия торговли.

Таким образом, формирование оптимальной конкурентной стратегии розничного торгового предприятия необходимо осуществлять путем синтеза возможностей традиционных моделей формального стратегического планирования, технологии конкурентно-интеграционного бечмаркинга и математического (оптимизационного) моделирования. Подобный подход позволит существенно снизить риск ошибки и повысить достоверность и качество процедуры принятия решения за счет снижения доли субъективного, не исключая полностью воздействия личности лица, принимающего решение о выборе конкурентной стратегии предприятия.

Процесс конкурентно-интеграционного бечмаркинга розничного торгового предприятия состоит из нескольких этапов: аудит деятельности предприятия, планирование процесса конкурентно-интеграционного бечмаркинга, организация процесса эталонного сравнения, сбор и анализ информации, проектирование будущего уровня измерений объекта сравнения, внедрение рекомендаций и контроль.

Концептуальная модель процесса конкурентно-интеграционного бечмаркинга представлена функциональными диаграммами, декомпозирующими смысл данного процесса, то есть моделью функциональной декомпозиции (FD-модель) [183] процесса бечмаркинга, где этапы процесса декомпозируются и строятся иерархии взаимосвязанных функций. Функциональной диаграммой называется графическое изображение, состоящее из блоков и связывающих их дуг, обозначающие соответственно некоторые активности (процессы) и потоки объектов (данных), передаваемые между этими активностями [120, С. 61].

Основными компонентами данной модели являются структурные элементы, функции и процессы. Диаграмма функциональной декомпозиции представляет собой граф типа дерева, показывающий разбиение функций и процессов управления высокого уровня на составные части. Модель

допускает построение иерархии FD-диаграмм, позволяя планировать процессы до нужного уровня детализации.

В основе методологии лежат четыре основных понятия: функциональный блок, интерфейсная дуга, декомпозиция и глоссарий.

Функциональный блок (Activity Box) представляет собой некоторую конкретную функцию в рамках рассматриваемой системы [52]. По требованиям стандарта название каждого функционального блока должно быть сформулировано в глагольном наклонении (например, «смоделировать процесс конкурентно-интеграционного бенчмаркинга») [183].

Каждая из четырех сторон функционального блока имеет свое определенное значение (роль), при этом:

1. верхняя сторона имеет значение «Управление» (Control);
2. левая сторона имеет значение «Вход» (Input);
3. правая сторона имеет значение «Выход» (Output);
4. нижняя сторона имеет значение «Механизм» (Mechanism).

Блоки на диаграмме размещаются по «ступенчатой» схеме в соответствии с их доминированием, понимаемое как влияние одного блока на другой. Кроме того, блоки должны быть пронумерованы – каждый блок имеет свой уникальный порядковый номер на диаграмме (цифра в правом нижнем углу прямоугольника).

Интерфейсная дуга (Arrow) отображает элемент системы, который обрабатывается функциональным блоком или оказывает иное влияние на функцию, представленную данным функциональным блоком [120, С. 78]. Интерфейсные дуги часто называют потоками или стрелками. С помощью них отображают различные объекты, в той или иной степени определяющие процессы, происходящие в системе. Такими объектами могут быть элементы реального мира (детали, вагоны, сотрудники и т.д.) или потоки данных и информации (документы, данные, инструкции и т.д.). В зависимости от того, к какой из сторон функционального блока подходит данная интерфейсная дуга, она носит название «входящей», «исходящей» или «управляющей». Входные дуги изображают данные, используемые и преобразуемые процессом. Управляющие дуги изображают информацию, управляющую действиями процесса. Выходные дуги отображают данные, в которые преобразуется входящая информация.

Взаимовлияние блоков может выражаться либо в пересылке выхода к другому процессу для дальнейшего преобразования, либо в выработке управляющей информации, предписывающей, что именно должна делать другая активность. В функциональной диаграмме требуется только пять типов взаимосвязей между блоками для описания их взаимоотношений: управление, вход, обратная связь по управлению, обратная связь по потоку данных, выход – механизм.

Декомпозиция (Decomposition) является основным понятием стандарта DF. Принцип декомпозиции применяется при разбиении сложного процесса на составляющие его функции. Декомпозиция позволяет постепенно и структурировано представлять модель системы в виде иерархической структуры отдельных диаграмм, что делает ее менее перегруженной и легко усваиваемой.

Итак, концептуальная модель процесса конкурентно-интеграционного бенчмаркинга начинается с представления системы как единого целого – одного функционального блока представленного на рисунке с интерфейсными дугами, простирающимися за пределы рассматриваемой области. Такая диаграмма с одним функциональным блоком называется контекстной диаграммой и обозначается идентификатором «А-0».

Данный процесс начинается с требования технологии бенчмаркинга – обеспечение непрерывности проведения ситуационного анализа. Процесс ситуационного анализа представлен исследованием внешней и внутренней инфраструктуры, и проведением на его основе сравнительного анализа предприятия с идентифицированными объектами бенчмаркинга. Результатом является определение расхождений/разрывов между параметрами предприятия и параметрами объектов анализа превосходства.

В процессе декомпозиции функциональный блок, который в контекстной диаграмме отображает систему как единое целое, подвергается детализации на другой диаграмме. Получившаяся диаграмма второго уровня содержит функциональные блоки, отображающие главные подфункции функционального блока контекстной диаграммы, и называется дочерней (Child Diagram) по отношению к нему (каждый из функциональных блоков, принадлежащих дочерней диаграмме, соответственно называется дочерним блоком – Child Box). В свою очередь, функциональный блок – предок называется родительским блоком по отношению к дочерней диаграмме (Parent Box), а диаграмма, к которой он принадлежит – родительской диаграммой (Parent Diagram). Каждая из подфункций дочерней диаграммы может быть далее детализирована путем аналогичной декомпозиции соответствующего ей функционального блока.

Таким образом, разбиваем контекстную диаграмму на 6 этапов процесса проведения конкурентно-интеграционного бенчмаркинга:

1. Блок 1. Идентифицировать ключевые проблемы предприятия.
2. Блок 2. Составить план процесса интеграционного бенчмаркирования.
3. Блок 3. Собрать необходимую информацию по партнеру.
4. Блок 4. Определить разрыв в анализируемой информации.
5. Блок 5. Спроектировать параметры улучшения.
6. Блок 6. Регулировать ход выполнения программы изменений.

Подробно рассмотрим каждый функциональный блок с необходимой декомпозицией блока 2.

Блок 1. Идентифицировать ключевые проблемы предприятия. Данный функциональный блок описывает внутренний аудит деятельности предприятия торговли. На данном этапе определяются проблемные области предприятия, выявляются недостатки в его функционировании на основании аудита внутренней инфраструктуры и производственно-экономического потенциала. Аудит внутренней инфраструктуры предприятия целесообразно проводить по следующим сферам его деятельности:

1. организация управления (организационная структура, разделение прав ответственности, методы и порядок принятия решений, коммуникационные процессы, организация системы контроля, стиль управления, квалификация и способности высшего руководства, система стратегического управления);
2. маркетинг (продукты, потребители, имидж, репутация, качество продукции, ценовая политика, каналы распределения, организация сбыта, рекламная деятельность, послепродажное обслуживание, рынки, развитие новой продукции);
3. исследования и разработки (состав и квалификация кадров, состояние производственной базы для исследований и разработок, организация процесса проектирования, сотрудничество с другими организациями, информационное обеспечение);
4. производство услуг (стоимость реализуемых товаров, доступность магазина, отношения с поставщиками, система контроля запасов, применяемые методы продажи);
5. персонал (состав и структура персонала, ценности руководства, используемый стиль руководства);
6. финансы (финансовое состояние и стабильность предприятия, квалификация финансовых работников, источники и величина финансовых ресурсов, прибыль и ее использование);
7. организационная структура (ценности, стандарты поведения, традиции, приоритеты внимания руководителей, реакция руководства на критические ситуации, критерии поощрения сотрудников, критерии отбора, назначения, продвижения и увольнения из организации).

Результатом проведенного анализа является перечень сильных и слабых сторон предприятия, их объективная характеристика, перечень областей внутренней инфраструктуры, требующих улучшения. Информация, содержащаяся в перечне областей, требующих улучшения, позволит лучше осознать и детально описать «позицию стремления» предприятия, занять которую оно намеревается, не взирая на собственные недостатки и

сопротивление других объектов. Методика оценки производственно-экономического потенциала приведена во второй главе диссертационной работы. Оценка потенциала предприятия торговли позволит дополнить результаты внутреннего аудита, и выявить резервы формирования потенциальных возможностей предприятия как конкурентного преимущества. На основании выявленных ключевых проблем на последующем этапе идентифицируется объект бенчмаркинга.

Блок 2. Составить план процесса интеграционного бенчмаркирования.

Родительский блок 2 делится на три дочерних блока:

1. Блок 2.1. Определить объекты сравнения.
2. Блок 2.2. Определить партнеров для сравнения.
3. Блок 2.3. Определить форму организации сравнения.

Рассмотрим подробно каждый дочерний блок.

Блок 2.1. Определение объекта сравнения. На данном этапе проводится приоритезация объектов сравнения из множества «z» в соответствии со следующими критериями: критические факторы развития; самые низкие области удовлетворения потребителя; самые высокие области давления конкурентов; степень необходимости совершенствования целевого процесса; уровень вклада от улучшения процесса в стратегию компании; размер повышения эффективности использования ресурсов компании вследствие проведения бенчмаркиговых мероприятий; последующая пригодность применения собранной информации. Приоритезация проводится с учетом относительной важности каждого критерия для соответствующего объекта сравнения по формуле (5.1):

$$O_i = a_1 F_1 + a_2 F_2 + \dots + a_n F_n \quad (5.1)$$

где O_i – i -ый объект сравнения из множества z ;

a – вес, определяемый экспертным путем и характеризующий относительный вклад каждого критерия в оценку;

F – экспертная оценка критерия приоритезации (в баллах) из множества n , отражающая степень соответствия улучшения объекта сравнения определенному критерию.

Блок 2.2. Определение фирмы-партнера.

Балм Д. приводит следующие примеры выбора партнера для сравнения [118]:

1. если цель организации – высокая надежность, то следует рассматривать, например, отрасль медицинского обслуживания;
2. если цель организации – минимизация высокого риска, то в данном случае рассматриваются отрасли страхования и банковского дела;

3. если цель организации – быстрое обслуживание клиента, то необходимо рассматривать организации, которые выживают на этом подобно компаниям быстрого питания.

При определении географических границ рынка услуг розничной торговли следует учитывать обстоятельство, связанное с высокой степенью регионализации рынков конкретных услуг на территории России. Единого российского рынка не существует. Есть совокупность региональных рынков, каждый из которых имеет специфические особенности, определяемые платежеспособным спросом населения региона, наличием доступных средств коммуникации, удаленностью от центра России. Конкурентная карта рынка представляет собой классификацию конкурентов по занимаемой ими позиции на рынке и служит для определения статуса конкурентов и систематизации конкурентных преимуществ.

Так же на этом этапе целесообразно оценить интенсивность конкуренции на исследуемом рынке с применением индекса концентрации Герфиндаля.

При формировании списка конкурентов могут использоваться различные приемы выбора [80]:

1. Выбор ближайших конкурентов. В список включаются конкуренты, предлагающие на рынок аналогичный вид услуг, объем оказания, которых в стоимостном выражении ближе к соответствующему значению своего предприятия. Такой подход продуктивен при следующих условиях: 1) большое количество конкурентов; 2) тип рынка с монополистической конкуренцией.
2. Выбор более мощных конкурентов. Выбираются предприятия более мощные в финансовом отношении, рыночная доля которых выше.
3. Выбор предприятий, обладающих значительной суммарной долей на рынке, определяющих основные тенденции и традиции данного рынка услуг. Анализ на основе такой базы более полный и трудоемкий.

Полезность использования того или иного из перечисленных приемов зависит от выбранного объекта сравнения и конкурентной позиции своего предприятия.

Знание целей и намерений конкурентов позволяет определить степень их удовлетворенности имеющейся позицией на рынке, а так же предвидеть возможные действия по изменению существующей ситуации. Для этого необходимо проанализировать основные моменты их деятельности:

1. наличие традиций в реализации каких-либо целей относительно качества процесса обслуживания, системы оказания услуг, цен;
2. существование исторической приверженности к определенным географическим районам и типам потребителей;

3. характер структуры управления предприятием и как она способствует реализации таких ключевых решений, как аккумуляция ресурсов, ценообразование, качество предоставляемых услуг;
4. особенности организационной культуры предприятия-конкурента, качества высшего управленческого персонала.

С точки зрения эффективности организации аналитической работы можно рекомендовать предварительное ранжирование конкурентов в отобранных группах. Данная процедура необходима при наличии большого исходного массива анализируемых предприятий и выполняется с целью исключения ситуаций, в которых из-за лимита ресурсов и времени наиболее важные конкуренты не будут рассмотрены. В качестве критериев ранжирования целесообразно использовать следующие характеристики: рыночная доля; объем оказанных услуг; рентабельность; бюджет маркетинга. А сама процедура ранжирования должна основываться на процедуре анализа DEA.

DEA (Data Envelopment Analysis) – метод количественного анализа эффективности функционирования элементов системы однородных экономических объектов [212]. DEA анализ позволит произвести ранжирование конкурентов по предложенным характеристикам и классифицировать предприятия на лидеров, аутсайдеров с выделением предприятия эталона – предприятия-лидера, участвующего в построении линейной комбинации идеала для аутсайдера. Исследуемые предприятия торговли описываются набором входных и выходных параметров. Входные параметры характеризуют их потенциал и их маркетинговые возможности, а выходные параметры показывают результаты деятельности.

В основе анализа DEA лежит понятие «относительной эффективности». Фаррел [213] определял эффективность как отношение функции полезности, построенной на выходах (результат, выручка за день), к функции полезности, построенной на входах (ресурсы, характеристики). С точки зрения эффективности лидер – эффективно работающий магазин с коэффициентом эффективности равным 1, аутсайдер – неэффективно работающий магазин с коэффициентом эффективности меньшим 1 [105, С. 89]. Относительная эффективность изучаемых объектов определяется как решение оптимизационной задачи линейного программирования.

При построении модели DEA используется гипотеза о существовании идеального торгового предприятия, для каждого из которых формулируется задача поиска значений параметров идеального предприятия. Идеал – предприятие торговли к которому следует стремиться исследуемому предприятию, чтобы он стал работать эффективно (гипотетическое предприятие-лидер). Параметры идеального предприятия строятся на основе вычисляемых вкладов других предприятий, которые передают идеалу свою лучшую практику работы. Таким образом, в результате проведения

DEA анализа строится конкурентная карта, отображающая расположение конкурентов. Сам анализ может проводиться с использованием программного продукта Konsi-DEA Analysis.

Блок 2.3. Определение формы организации конкурентно - интеграционного бенчмаркинга. На данном этапе определяется форма проведения сравнительного анализа. Выбор формы бенчмаркинга зависит от формы сотрудничества предприятий партнеров. Принципиальная значимость отдельных организационно-экономических форм конкурентно - интеграционного бенчмаркинга рассмотрена во второй главе диссертационной работы.

Блок 3. Сбор необходимой информации по партнеру. На данном этапе необходимо ответить на вопрос, с кем будет сравниваться собственное предприятие.

Данный этап начинается с идентификации партнеров по бенчмаркингу. Партнеры по бенчмаркингу должны отличаться не только наилучшими характеристиками предметов сравнения, но и иметь определенную степень сопоставимости с собственным предприятием для корректности проведения сравнения.

Возможные направления сопоставления партнеров по бенчмаркингу: 1) характеристики реализуемых товаров; 2) объемы продаж; 3) бизнес-процессы; 4) сегменты рынка, для которых предназначена продукция магазина; 5) фазы жизненного цикла, в которых функционируют предприятия; 6) репутация и известность предприятия; 7) корпоративные культуры предприятий.

При невозможности идентифицирования партнеров по бенчмаркингу либо ограниченных финансовых ресурсах при проведении анализа необходимо создавать синтетическую модель. Синтетическая модель является виртуальным объектом бенчмаркинга, в котором синтезированы лучшие черты многих реальных предприятий. Синтетическая модель может быть построена на средневзвешенных отраслевых показателях, либо на основе отдельно взятых наилучших показателей предприятий.

Сопоставимость по количественным показателям предметов исследования достигается:

1. исключением несопоставимых показателей объектов бенчмаркинга;
2. корректировкой показателей с помощью поправочных коэффициентов, устанавливаемых экспертным методом.

Сбор информации о предприятиях-партнерах бенчмаркинга включает в себя установление источников информации (первичных и вторичных), определение каналов ее получения, зависящих от формы проведения, оформление доступа к информации, определение перечня и вида информации, проверка ее достоверности, группировка, качественный анализ, селекция и фильтрация информации.

В качестве вторичных источников информации выступают:

1. места хранения информации – организации, накапливающие и распространяющие информацию (государственные органы, торговые палаты, НИИ, учебные институты, библиотеки, ассоциации и союзы, банки, биржи, кредит-бюро, консультационные и информационные фирмы и агентства, дипломатические и торговые представительства, представительства фирм, выставки, ярмарки, специализированные центры);
2. источники хранения и распространения информации (доклады, информационные записки, книги, пресса, рекламные издания, справочники, каталоги, радио, телевидение, информационные отчеты фирм, наглядная реклама).

Наиболее эффективный сбор данных производится при анализе первичных источников информации, особенно при личном контакте с объектом бенчмаркинга. При этом необходимо соблюдать этические принципы проведения бенчмаркинга: быть готовым предоставить партнеру аналогичную информацию о собственном предприятии, не спрашивать ту информацию, которую бы не хотелось давать о себе. Необходимо заранее подготовить список ключевых вопросов, которые не должны быть слишком громоздкими и занимать много времени для ответа. Сбор информации о партнерах должен осуществляться в соответствии с принципами бенчмаркинга. В качестве первичных источников информации могут выступать также мнения экспертов и специалистов собственного предприятия либо других предприятий.

После сбора информации осуществляется ее всесторонняя проверка и систематизация (редактирование, представление в табличной форме, отбраковка ненужной информации). Далее необходимо идентифицировать предметы бенчмаркинга у исследуемых предприятий и изучить/описать параметры/показатели предметов бенчмаркинга, объясняющие результативность каждого предприятия.

Блок 4. Определение разрывов в анализируемой информации. На данном этапе происходит сопоставление собственного предприятия и предприятий-партнеров по показателям/параметрам предметов исследования. Этап предъявляет высокие требования к творческим и аналитическим способностям лиц, участвующих в данном процессе. При проведении сравнительного анализа предприятия и предприятий-партнеров необходимо:

1. систематизация и сопоставление данных сравнительного анализа;
2. дополнительный контроль качества информационных материалов;
3. мониторинг факторов, оказывающих наибольшее влияние на результаты сравнительного анализа;
4. выявление зависимостей факторов, которые могут осложнить сравнения и фальсифицировать результаты;

5. выявление сходств и различий, расхождений/разрывов, а также зависимостей между параметрами предприятия и параметрами объектов бенчмаркинга;
6. определение зависимости выявленных расхождений/разрывов между параметрами предприятия и параметрами объектов бенчмаркинга;
7. понимание причин, лежащих в основе выявленных расхождений/разрывов.

Уровни расхождения в показателях могут быть положительными, нулевыми и отрицательными:

- ◆ положительный уровень (возникает не часто, предприятие превосходит объекты бенчмаркинга по исследуемым показателям);
- ◆ нулевой уровень (предприятие находится на уровне объектов бенчмаркинга, то есть оно работает относительно, но еще не абсолютно, лучше других);
- ◆ отрицательный уровень (является целевой установкой к активным действиям по уменьшению уровня расхождения).

При проведении сравнительного анализа необходимо учитывать ошибку измерения количественных показателей:

- ◆ расхождения в показателях на уровне 10-20 % являются нормальной величиной и возможно следствием недостаточной сопоставимости объектов бенчмаркинга;
- ◆ расхождения в показателях более чем на 20 % свидетельствуют об определенных проблемах: предприятие значительно уступает в предмете исследования объектам бенчмаркинга.

Блок 5. Проектирование изменений. По результатам проведения анализа оцениваются резервы повышения параметров предметов исследования, определяются уровни применения стратегий, используемых объектами бенчмаркинга, на предприятии. Оценка осуществляется экспертным методом, основывающимся на информации мониторинга внешней инфраструктуры и позволяющим на данном этапе исключить стратегии объектов бенчмаркинга, невозможные к применению на собственном предприятии.

На данном этапе происходит изучение и описание наиболее успешных направлений деятельности, применяемых предприятиями-партнерами. Формулирование происходит с учетом поставленной цели, момента действия предприятия во внешней среде.

Блок 6. Регулирование хода выполнения программы изменений. Данный блок является завершающим в модели конкурентно-интеграционного бенчмаркинга и выдвигает требование возобновления ситуационного анализа (обратная связь с блоком 1).

Хотя перечень блоков концептуальной модели процесса бенчмаркинга идет последовательно, некоторые блоки могут выполняться параллельно.

Несомненным достоинством функциональных моделей является реализация структурного подхода к проектированию процесса бенчмаркинга по принципу «сверху-вниз», когда каждый функциональный блок может быть декомпозирован на множество подфункций. Для функциональных моделей характерны процедурная строгость декомпозиции и наглядность представления.

Моделирование процесса бенчмаркинга приведет к:

1. повышению научности и эффективности процесса формирования конкурентной стратегии предприятия;
2. ориентации культуры предприятия на такие ценности, как стремление персонала к обучению, повышению своего собственного потенциала и достижений, что в свою очередь должно явиться толчком для процесса развития самого предприятия;
3. созданию предпосылок инновационных импульсов для процесса разработки новых стратегий и методов работы.

Построенная концептуальная модель процесса конкурентно-интеграционного бенчмаркинга имеет практическое значение для высшего руководства торгового предприятия, функциональных и линейных руководителей крупных, средних и малых предприятий розничной торговли как на внутреннем, так и на международных рынках.

При внедрении модели процесса конкурентно-интеграционного бенчмаркинга, помимо необходимости осуществить проект по сравнительному анализу рекомендуется соблюдать следующие правила:

- ◆ ход проекта регламентируется;
- ◆ руководители предприятия принимают непосредственное участие в координации проекта;
- ◆ сотрудники информируются: о целях и необходимости проекта, до них доведены их новые показатели работы и создана современная модель информационной обеспеченности процесса, проведено их обучение;
- ◆ рабочая программа должна иметь простую и понятную структуру;
- ◆ система контроля и стимулирования персонала должна быть адекватной целям проекта.



ГЛАВА 6.

ФОРМЫ И МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ НА РОССИЙСКОМ СЕВЕРЕ. 1930-1950. (НА ПРИМЕРЕ СЕВЕРО-ВОСТОКА РОССИИ)

Социально-экономические и политические изменения, которые переживает Россия, направлены на смену парадигмы общественного развития, определение векторов дальнейшего движения российского социума к созданию устойчивых основ обеспечения его эффективной жизнедеятельности, так как от этого во многом зависит положение России в мире XXI столетия. Последнее утверждение настоятельно требует формирования реалистичных программ развития российских регионов. Такие программы, по нашему мнению, с одной стороны, должны быть адекватными современному их положению, с другой – должны ставить стратегические задачи во многом амбициозного характера, если принимать во внимание тезис о том, что степень устойчивости развития России определяется степенью устойчивости развития ее регионов.

В этом отношении пристальное внимание к проблемам российского Севера безусловно оправданно. Его экономическая и геополитическая роль сегодня огромна и с неизбежностью будет возрастать в будущем. С одной стороны, Север – это крупнейший, а после распада СССР – последний резерв развития страны. Именно на него приходится 70 – 80 % из тех 300 трлн. долларов, в которые ООН оценила ископаемые ресурсы России [106, С. 21]. С другой, именно Север, как «арктический фасад» России, во многом определяет роль и место нашей страны в международных экономических и политических отношениях.

Естественно, что при выработке программ развития регионов российского Севера важное место должно быть уделено ретроспективному анализу формирования здесь производственной и социальной инфраструктуры, форм и методов реализации государственной политики на Севере,

кристаллизации властных структур и т.д. Это тем более актуально в силу того, что многие современные «северные» проблемы (недостаток производственного населения, чрезвычайная уязвимость производственных комплексов, неэффективность социальной среды и т.д.) берут свое начало прежде всего в специфических формах колонизации циркумполярных районов, осуществлявшейся в 1930-1950-х гг.

В течение 1920 – начале 1930-х гг. на окраинных северных и северо-восточных территориях Советского Союза проводились интенсивные научные исследования. Они являлись важной частью политики, направленной на всеобъемлющую помощь малым народностям и интегрирование их промыслового хозяйства в структуру экономики СССР, позволили выявить, в частности, и наличие богатых, а часто и уникальных по промышленным запасам, месторождений топливного и минерального сырья – нефти, угля, цветных металлов, золота и т.д. Это предопределило экономическое будущее северных территорий, которые должны были стать промышленными районами. Их производственная специализация в такой ситуации определялась исключительно развитием добывающих отраслей, утилизовавших минеральные и топливные природные ресурсы¹.

Одновременно, рубеж 1920-1930-х гг. ознаменовался и существенным усилением роли государства в политической, экономической и духовной жизни страны, возвращением его к имперским методам функционирования. Думается, что во многом это объясняется проводимой политикой индустриализации, основным «двигателем» которой в России традиционно выступало именно государство. Форсированный характер индустриализации, отягощенный развивавшимися тоталитарными качествами политического режима, и определил сущность государственного механизма и его роль в системе общественных отношений. Это было время, когда, по справедливому мнению В. Подороги, «российская империя, завершившая в «сталинскую эпоху» переход от внешней «пространственно - географической» колонизации к внутренней колонизации, приобретала все более жесткие тоталитарные формы» [137, С. 109].

Победа концепции форсированной индустриализации в результате внутрипартийной борьбы в течение 1920-х гг. поставила советское руководство перед рядом важных проблем, среди которых особого внимания заслуживали: создание собственной топливно-сырьевой базы и проблемы накопления средств на техническое вооружение создаваемой индустрии.

Для решения этих актуальных задач в годы первой пятилетки были созданы и начали действовать специфические организации, которые

¹ Впоследствии, в советской экономической литературе, подобная исключительно узкая производственная специализация была обоснована как «требование закона планомерного и пропорционального развития общественного хозяйства в масштабах страны». См., например, [38, С. 160].

С.В. Славин определял как «интегральные комбинаты», характерными чертами которых, по его мнению, являлись: 1. Выделение государством территории, на которую распространяется деятельность данного комбината. Эта территория определяется не границами административных подразделений страны (область, район), а характером поставленных перед комбинатом задач; 2. Включение в состав комбината всех отраслей хозяйства и всех видов производства, необходимых для решения основной задачи комбината и общего подъема производительных сил данной территории; 3. Подчинение всех предприятий, входящих в комбинат, единому руководству (управлению), объединяющему все материально-технические и финансовые средства, а также людские силы [168, С. 46-47]¹.

Сущностные характеристики подобных государственных органов в целом описаны и А.Н. Пилясовым, который ввел для их обозначения дефиницию «суперорганизация». С точки зрения названного ученого, суперорганизация – это монопольная структура, созданная высшей исполнительной властью государства, под ее патронажем и непосредственным руководством для освоения обширных (новых) пространств в целях использования уникальных ресурсов в национальных интересах, решения геополитических задач. Неотъемлемыми атрибутами суперорганизации, в данном случае, являются: жесткая внутренняя вертикальная иерархия, делегированные государством огромные властные полномочия, автономная система жизнеобеспечения (территориально-отраслевой каркас освоения), система производства и накопления региональной информации и планирования [136, С. 71].

В данном случае речь идет о создании колонизационных механизмов, носивших всеобъемлющий характер и призванных любой ценой обеспечить достижение цели индустриализации советского государства. В первой половине 1930-х г. их создание на Севере России стало фактом [200].

На Европейском Севере к 1924 г. в результате работ геологического отряда профессора А.А. Чернова в районе Ухты и Печоры было выяснено наличие богатых залежей угля и нефти [198]. В 1929 г. в составе Управления северными лагерями особого назначения была организована Ухтинская экспедиция. Ее задачами были: оценка промышленного значения Ухтинского месторождения нефти, разведка запасов газа и нефти в Ижемском и Печорском районах, выявление источников радиоактивных вод, изучение угольных залежей в Воркуте. В июле 1930 г., «в виду важности работ, производимых экспедицией», она стала самостоятельным подразделением с непосредственным подчинением ГУЛАГу [100, С. 331, 336].

¹ В числе обозначенных «интегральных комбинатов» С.В. Славин перечислил такие организации как Норильскстрой, Воркутакомбинат, Ухтакомбинат, Дальстрой и др. [168? С/ 47]. Рыбаковский Л.Л. относит сюда и строительство Комсомольска-на-Амуре [156, С. 82].

13 ноября 1932 г. на базе Ухтинской экспедиции ОГПУ (с июля 1931 г. – Ухто-Печорского ИТЛ) решением Политбюро ЦК ВКП (б) был создан Ухто-Печорский трест; 16 ноября СТО также принял особое постановление по этому вопросу. Руководство трестом было поручено ОГПУ [121, С. 60]. На трест было возложено выполнение программы по развитию северных районов Коми АССР (транспортное строительство, освоение месторождений полезных ископаемых – угля, нефти, радия). Правительство республики фактически было устранено от активного участия в управлении огромной части своей территории.

Север Сибири не избежал этой же участи. В 1921 г. в районе современного Норильска были открыты залежи угля, а также медно-никелевые руды, в которых было велико и содержание платины (экспедиция под руководством Н.Н. Урванцева – тогда недавнего выпускника Томского технологического института). Дальнейшие геологоразведочные работы подтвердили уникальность норильских месторождений. В 1928 г. они были переданы в ведение «Союззолота», которое приступило к работам в 1930 г. [190, С. 65]. Однако уже в 1933 г. нарком тяжелой промышленности СССР Г.К. Орджоникидзе обратился к И.В. Сталину с письмом, в котором предлагал передать строительство Норильского комбината в ведение ОГПУ, накопившего к тому времени опыт промышленного строительства на необжитых территориях с использованием труда заключенных [150]. В июне 1935 г. во исполнение постановления ЦК ВКП (б) и СНК СССР Г. Ягода приказал ГУЛАГу НКВД принять строительство Норильского комбината и специально образовать для его осуществления Норильский ИТЛ, подчиненный непосредственно начальнику ГУЛАГа Берману. В задачи «Норильского строительства и лагеря» входило: а. строительство никелевого комбината; б. освоение района расположения комбината и его предприятий [71].

Однако мы должны констатировать, что среди подобных организаций – ни по объему решавшихся задач, ни по территории деятельности, ни по количеству привлекавшейся рабочей силы и т.д. – не было равных Дальстрою, который стал специализированным институтом, осуществившим колонизацию Севера Дальнего Востока в 1930-1950-х гг.

Важнейшим фактором, определившим его создание, стало пристальное внимание советского руководства к Верхнеколымскому району, где на рубеже 1920-1930-х гг. были обнаружены значительные запасы золота. Возможность прямого пополнения валютных запасов страны в условиях форсированной индустриализации была более чем актуальной. Поэтому высшие партийно – государственные органы СССР уделяли этому боль-

шое внимание¹. Так, 10 августа 1931 г. Политбюро ЦК ВКП(б) рассмотрело вопросы увеличения добычи золота и платины в СССР и рекомендовало заместителю наркома тяжелой промышленности и начальнику «Главзолота» А.П. Серебровскому представить конкретные предложения по решению этой проблемы [144, ф. 17. оп. 3. д. 847. л. 3].

Уже спустя десять дней (20 августа) Политбюро ЦК заслушало сообщение наркомтяжпрома СССР Г.К. Орджоникидзе о добыче золота на Колыме. В результате была назначена комиссия в составе Г.К. Орджоникидзе, В.В. Куйбышева и Я.Э. Рудзутака, получившая задание «разрешить вопрос от имени Политбюро» [144, д. 843. л. 1].

10 октября 1931 г. Политбюро вновь рассматривало вопрос «О золоте в Колыме». Докладчиком выступал И.В. Сталин. В этот раз решение проблем золотодобычи на Северо-Востоке было поручено более представительной комиссии под председательством В.М. Молотова в составе Г.К. Орджоникидзе, Л.М. Кагановича, К.Е. Ворошилова, И.В. Сталина. Созданная комиссия получила задание составить проект конкретного постановления Политбюро [144, д. 853. л. 5].

Наконец, 11 ноября 1931 г. оно приняло постановление «О Колыме», сохранившееся в «особой папке» как постановление Центрального Комитета партии, подписанное секретарем ЦК ВКП (б) И.В. Сталиным².

В целях форсирования золотодобычи в верховьях Колымы названный документ предписывал образовать специальный трест с непосредственным подчинением ЦК ВКП (б), контроль за деятельностью которого был возложен на зам. пред. ОГПУ Г.Г. Ягоду [145].

¹ Отметим здесь один интересный факт. В 1931 г. в зарубежной печати стали активно муссироваться слухи о неплатежеспособности СССР, активно закупавшего за границей промышленное оборудование и т.п. Рассмотрению этого положения было в частности посвящено заседание Политбюро ЦК ВКП (б) 25 октября 1931 г. Докладывал вопрос Н.Н. Крестинский. В последовавшем решении Политбюро было указано: «Признать нецелесообразным выступление официальных представителей СССР с опровержением слухов о неплатежеспособности СССР за границей. Напечатать в «Известиях ЦИК СССР» статью против таких слухов, поручив т. Крестинскому просмотр статьи». [144]. Но уже на следующем заседании Политбюро, 1 ноября 1931 г., после сообщения И.В. Сталина «О золоте» было решено «уполномочить комиссию по увеличению золотых запасов страны принять от имени Политбюро все необходимые меры, какие она (комиссия) найдет нужным для быстрейшего увеличения золотых ресурсов СССР». Там же. л. 39. Следовательно, проблема поиска средств, необходимых для создания советской индустрии, была в представлении высшего руководства страны более чем острой. Одновременно она в этот период становилась и проблемой международного престижа Советского Союза.

² Заметим здесь одно важное, по нашему мнению, обстоятельство. Как отмечала новосибирский исследователь И.В. Павлова, гриф «особая папка» присваивался решениям советского партийно – государственного руководства высочайшего уровня секретности. К ним, например, относились постановления, посвященные вопросам международных отношений, развития военной промышленности и т.д. [132, С. 62-63].

Определяя приоритетные направления деятельности новой организации, постановление указывало, прежде всего, на то, что колымский трест обязан форсировать работы по постройке дороги от бухты Нагаева до приисков, одновременно ведя изыскания по трассе Якутск – Колыма [145, л. 58]. Однако планировавшееся интенсивное дорожное строительство должно было способствовать решению важнейшей задачи треста, которая формулировалась следующим образом: «всемерно форсируя разведку по Колымским приискам использовать все возможности, способы и средства для немедленной и максимальной добычи золота в нынешнем и последующих годах, одновременно подготавливая базу для развертывания капитальных работ по нормальной эксплуатации районов» [145, л. 59]. Программа золотодобычи на Колыме, определенная советским руководством на последующее ближайшее время, была весьма напряженной: к концу 1931 г. – 2 тонны, в 1932 г. – 10 тонн, в 1933 г. – 25 тонн [145, л. 57].

«Востокзолото» обязывалось передать новому тресту все материалы по Колыме [145, л. 59], а завезенное «Цветметзолотом» на Колыму оборудование, инструменты и продовольственные и промышленные товары списывались с его баланса и передавались на счет Колымского треста [145, л. 63].

На организационные расходы и на заготовку, приобретение и переброску на Колыму оборудования и имущества треста в распоряжение Г.Г. Ягоды из резервного фонда СНК СССР выделялось 20 миллионов рублей [145, л. 62]. Для закупок импортного оборудования было решено ассигновать в распоряжение ВСНХ 500 тыс. руб. Валюты [145, л. 61].

ОГПУ предписывалось «немедленно создать специальный аппарат для обслуживания Колымского треста и направить в Колыму дивизион войск ГПУ в 150 штыков» [145, л. 58].

Директором нового треста был назначен Э.П. Берзин, заявки которого ВСНХ, Наркомснабу, Наркомводу, Наркомпочтелю, НКПС предписывалось выполнять вне всякой очереди из любых контингентов и запасов, кроме мобзапаса и запаса комитета резервов [145, л. 63].

Решение центрального партийного органа, в соответствии с устоявшейся к тому времени системой партийно-государственного руководства, предопределило принятие советом Труда и Оборона 13 ноября 1931 г. постановления № 516 «Об организации государственного треста по дорожному и промышленному строительству в районе Верхней Колымы «Дальстрой». В нем говорилось: «1. Организовать в непосредственном ведении Совета Труда и Оборона Государственный трест, именуемый сокращенно «Дальстрой». 2. На «Дальстрой» возлагается: а. Разработка недр с добычей и отработкой всех полезных ископаемых края и б. Коло-

низация района разработок и организация всевозможных предприятий и работ в интересах успешного выполнения первой задачи» [74]¹.

Цитируемое постановление представляется как документ исключительной важности. И не только потому, что оно ознаменовало наступление нового периода в истории Северо - Востока. Еще большее значение этого документа заключается в том, что им было начато создание механизма интенсивной колонизации региона, имеющего чрезвычайный характер. Именно это, по нашему мнению, убедительно прослеживается в пунктах 9, 10, 11 указанного постановления: « 9. Снабжение треста всем необходимым для осуществления возложенных на него задач производится по заявкам треста соответствующим учреждениям и организациям Союза СССР ВНЕ ВСЯКОЙ ОЧЕРЕДИ (выделено нами – А.Ш.) – впредь до специального постановления СТО об ином порядке снабжения. 10. Трест имеет право сноситься непосредственно со всеми местными учреждениями и организациями, причем возбуждаемые трестом вопросы подлежат рассмотрению в этих учреждениях и организациях В ПЕРВУЮ ОЧЕРЕДЬ (выделено нами – А.Ш.). 11. Никакие учреждения и лица без особого постановления СТО не имеют права вмешиваться в административно-хозяйственную и оперативную деятельность треста» [74, л. 130].

Особым решением Совета Труда и Оборона от 9 сентября 1932 г. все лесонасаждения в районе деятельности Дальстроя были переданы в безвозмездную эксплуатацию треста «по его усмотрению», а весной 1933 г. эта же судьба постигла и воды северного побережья Охотского моря [74, л. 15, 35].

Для обеспечения деятельности столь привилегированной организации, край, в котором намечались работы, был выделен в административную единицу с особым управлением [92, С. 161]. При этом границы этого нового административного образования постоянно расширялись в зависимости от разворачивания деятельности треста.

В 1932-1935 гг. в территорию деятельности Дальстроя входили побережье Охотского моря от устья р. Тауй до села Гижиги, верховья р. Тауй и районы, находящиеся между границами Корякского, Чукотского национальных округов и Якутской АССР [20]. Таким образом, эта территория охватывала все верхнее и среднее течение р. Колымы с ее правыми и левыми притоками и имела общую площадь около 400-450 тыс. км².

Постановлением № 1160 – 200 сс от 29 июня 1936 г. Совет Народных Комиссаров Союза ССР обязал Дальстрой охватить к 1940 г. бассейн р. Колымы и всех ее притоков, и бассейн р. Индигирки между устьями рек

¹ В целях оптимизации работы различных наркоматов и ведомств по организации нового треста, 16 ноября 1931 г. СТО специальным постановлением № 522 разрешил Дальстрой открыть свое представительство в Москве [74, л. 153].

Эльги и Момы, а также бассейны притоков Индигирка – Неры и Момы [57]¹. С включением этих новых районов площадь Дальстроя увеличилась к 1937 г. до 700 тыс. км².

В конце 1930-х гг. территория, колонизировавшаяся Дальстроем, вновь была увеличена за счет передачи ему с 1 января 1939 г. Чаунского и Чукотского районов Чукотского национального округа, а затем и бассейна реки Анадырь в 1940 г. [67].

Постановлением Совета Народных Комиссаров от 29 марта 1941 г. № 746 – 312 сс в район деятельности Дальстроя включено побережье Охотского моря от Пенжинской губы на северо-востоке до Удской губы на юго-западе и по Якутской АССР – полностью бассейн реки Яны. В соответствии с этим площадь территории Дальстроя увеличилась до 2.266.000 км², что составило 10 % от всей площади СССР по состоянию на 1940 год [67]. Наконец, постепенный рост территории Дальстроя привел в дальнейшем к тому, что в 1953 г. она достигла 3 млн. км², что составило более одной седьмой части всей территории СССР.

Поскольку Дальстрой уже в начале своей истории стал экстерриториальной организацией, подконтрольной только высшим партийно - государственным органам, оказалась решенной судьба Охотского (Эвенского) национального округа и входящих в него национальных районов. Постановлением Политбюро ЦК ВКП(б) от 26 октября 1932 г. центр Охотско - Эвенского округа переносился в г. Охотск с передачей всего своего недвижимого имущества Дальстрою [148]. Результатом этой реорганизации стало то, что Ольский, Среднеканский и Северо – Эвенский районы Охотского (Эвенского) округа остались в ведении Дальстроя. Точнее, административно они входили в состав Хабаровского края, но Дальстрой стал промежуточной инстанцией, полностью руководившей жизнью этих районов и отчитывавшейся за это перед краевыми властями.

В дальнейшем, постановлением ВЦИК РСФСР от 15 сентября 1934 г. «Об изменениях в административно-территориальном делении ДВК» Охотский (Эвенский) национальный округ были ликвидирован [185]. Соответственно 28 сентября 1934 г. Президиум Далькрайисполкома принял решение о ликвидации Охотского (Эвенского) национального округа. Впоследствии, с расширением территории деятельности Дальстроя, была серьезно ограничена сфера компетенции органов управления Чукотского и Корякского национальных округов. Интересы развития коренных народов Северо-Востока оказались принесенными в жертву целям форсиро-

¹ Отметим здесь, что цитируемое постановление СНК, среди всего прочего, обязало Наркомат путей сообщения не распространять на грузы Дальстроя никаких конвенционных запрещений и ввести ежемесячный учет перевозки этих грузов отдельной графой, выделив их отдельно в нормах НКВД.

ванной индустриализации, что можно считать одним из реальных результатов форсированной колонизации региона.

Таким образом, на северо-восточных окраинах СССР в начале 1930-х гг. началось разворачивание деятельности и структурирование системы организации, курировавшейся высшими органами управления СССР и обладавшей колоссальными властными полномочиями. Однако здесь возникает вопрос, связанный с определением организационно-правовой формы Дальстроя.

Обращает на себя внимание то, что новая организация объявлялась трестом. В связи с этим, думается, заслуживает рассмотрения действовавшее в СССР нормативное регулирование таких организаций. В течение 1920-х гг., когда в нашей стране действовала новая экономическая политика, было принято несколько нормативно-правовых актов, регламентирующих порядок создания, подчиненность и формы деятельности трестов. Пожалуй, первым в этом ряду необходимо назвать декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 10 апреля 1923 г. «О государственных промышленных предприятиях, действующих на началах коммерческого расчета (трестах)». Ст. 1 названного нормативно-правового акта указывала: «Государственными трестами признаются государственные промышленные предприятия, которым государство предоставляет самостоятельность в производстве своих операций, согласно утвержденного для каждого из них устава, и которые действуют на началах коммерческого расчета с целью извлечения прибыли». Цитируемый декрет (ст. 3) трактовал возможную структуру треста, предписывая, что каждый «трест является единым предприятием, в состав которого входят несколько производственных единиц (заведений, как-то: фабрик, заводов, промыслов отделений, магазинов и т.п.), перечисленных в его уставе» [184]¹. В качестве государственного органа, имевшего полномочия на организацию трестов декрет от 10 апреля 1923 г. называл Высший Совет Народного Хозяйства и другие народные комиссариаты. Соответственно тресты могли находиться в ведении либо ВСНХ, либо соответствующего наркомата (Ст. 4).

Особым требованием в данном случае являлось составление особого (для каждого треста) устава, что было отнесено к компетенции исключительно ВСНХ. Устав треста должен был содержать следующие данные: а) наименования (фирмы) треста, местонахождения его правления, а равно перечень заведений треста и их местонахождения; б) предмета предприятия; в) срока действия, если таковой установлен; г) размера предоставляемого тресту при его основании уставного капитала (ст. 15), выражен-

¹ При этом утверждалось: «Государственная казна за долги трестов не отвечает» и, далее, «государственные тресты несут ответственность по своим обязательствам лишь в пределах состоящего в их распоряжении имущества (ст. 17)».

ного в золотых рублях; д) численного состава и полномочий правления и ревизионной комиссии [184]¹.

Отметим здесь следующую принципиально важную в нашей ситуации норму, которая предписывала следующее: «Высший Совет Народного Хозяйства представляет устав треста на утверждение Совета Труда и Оборона. Вместе с уставом представляется и указанная опись с оценкой имущества. Утвержденный Советом Труда и Оборона устав публикуется после регистрации треста во втором отделе Собрания Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства» [184, п. 10]. После государственной регистрации устава треста за его счет в газете «Экономическая жизнь» должна была быть опубликована информация о факте регистрации нового треста с точным указанием фирменного наименования и местонахождения правления, указанным в уставе треста предметом предприятия и вступительным балансом (Ст. 13).

В качестве управляющего создаваемых трестов органа должно было действовать правление. Однако ст. 30 Декрета предусматривала возможность либо назначения единоличного управляющего тестом, либо директора-распорядителя из числа правления, вознаграждение которому должно было определяться правлением и утверждаться ВСНХ.

Тресты облагались всеми видами налогов, в том числе и подоходным, наравне с частными предприятиями (Ст. 47).

Цитируемый декрет устанавливал для трестов рамки операционного года (Ст. 38) – с 1 октября по 30 сентября. Отчет за операционный год должен был быть составлен не позднее трех месяцев по его окончании и представлен с заключением ревизионной комиссии треста на утверждение ВСНХ. После утверждения отчета в ВСНХ он должен был быть опубликован в газете «Экономическая жизнь» и сообщен в учреждение, в котором зарегистрирован трест.

В 1923 г. (27 июля) ЦИК и СНК СССР приняли декрет, в соответствии с которым сдача подрядов и поставок государственными учреждениями и предприятиями, в том числе и действующими на началах коммерческого расчета, на сумму свыше десяти тысяч рублей золотом, должна была производиться обязательно путем публичных торгов, «о дне и условиях коих заблаговременно публикуется во всеобщее сведение. Порядок публичных торгов определяется особой инструкцией Совета Народных Комиссаров» [24].

Новое положение «О государственных промышленных трестах» было принято ЦИК и СНК СССР 29 июня 1927 г. Думается, что важнейшее его

¹ В качестве примечания к цитируемой в данном случае ст. 8 Декрета было отмечено: «В названный устав могут быть включаемы и другие, не противоречащие законам постановления».

значение состояло в том, что оно несколько ограничивало хозяйственную самостоятельность трестов (хозрасчетных организаций), усиливая плановые начала их деятельности. Одновременно были расширены права предприятий, входивших в состав трестов. Однако лишь трест оставался юридическим лицом, предприятия таких прав не получили [162]¹.

Таким образом, если исходить из норм действовавшего в СССР в 1920-х – начале 1930-х гг. законодательства, Дальстрой не мог являться по своей организационно - правовой форме трестом. Скорее всего, само понятие «трест» в данном случае является своего рода эвфемизмом, маскировавшим реальные цели и задачи новой организации в рамках хозяйственно - экономического лексикона, характерного для НЭП. Рассмотрим это утверждение на нескольких примерах.

Первое. Как указывалось выше, тресты могли организовываться ВСНХ или же народными комиссариатами, в их же ведении тресты и должны были находиться. Дальстрой, в свою очередь, был создан ЦК ВКП (б) и должен был находиться в его непосредственном подчинении [20, 145]. Однако, ЦК партии, хотя и осуществлял к тому времени руководство всей экономической жизнью страны, все же был органом политического, а не хозяйственного управления. Поэтому, как нам думается, в целях «легализации» Дальстроя в системе нормативного регулирования хозяйственных процессов, постановлением СТО от 13 ноября 1931 г. «организатором» нового «треста» стал именно Совет Труда и Оборона. Особо отметим здесь, что Дальстрой создавался в «непосредственном ведении» СТО [74].

Более того, именно факт подчинения Дальстроя не органам, предусмотренным действовавшим законодательством², а именно высшим партийно-государственным структурам, подчеркивался в материалах отчета Дальстроя за десять лет деятельности (1942 г.), сохранившегося в фондах Государственного архива Магаданской области. В этом документе, в частности, отмечалось: «Производственные планы Дальстроя по добыче золота, равно как и олова, ежегодно утверждаются специальными постановлениями ЦК ВКП (б) и СНК СССР, которыми одновременно определяются основные мероприятия по обеспечению выполнения этих планов. В течение всего периода деятельности Дальстроя Центральный Комитет

¹ В 1929 г. Постановлением ЦК ВКП (б) было установлено, что основным звеном управления и организации промышленности стали предприятия, а не тресты. В 1931 г. предприятия получили права юридических лиц, а с 1934 г. началось сокращение количества трестов в силу того, что центральные хозяйственные органы стали устанавливать непосредственные связи с предприятиями [113, С. 39].

² С этой точки зрения, логично было бы предположить, что после реорганизации ВСНХ в 1932 г. и последовавшего создания на его основе наркоматов тяжелой, легкой и лесной промышленности, Дальстрой должен был бы находиться в ведении НКТП, как это случилось с подавляющим большинством предприятий и объединений золото-платиновой промышленности. Однако этого не произошло.

ВКП (б) и лично товарищ Сталин, Совет народных комиссаров СССР и наркомвнудел СССР проявляли и проявляют постоянную заботу и помощь в деле развития золотодобычи на Колыме, обеспечивая Дальстрой всем необходимым» [66].

Второе. Всякий хозяйствующий субъект, и трест в том числе, как это предусматривалось советским законодателем, должен был иметь устав – основной документ, регламентирующий деятельность организации. Как уже отмечалось, законом была предусмотрена процедура составления устава треста, что относилось исключительно к полномочиям ВСНХ. Утверждение устава с последующей публикацией этой информации в печати было включено в компетенцию СТО. И действительно, постановление ЦК ВКП (б) от 11 ноября 1931 г. предписало директору создававшегося треста «в трехдневный срок представить на утверждение СТО устав организуемого треста» [145]. Однако, его устав должен был разрабатываться не директором, а ВСНХ. И далее! Многолетняя работа целого ряда исследователей в архивных учреждениях не привела к выявлению устава государственного треста «Дальстрой». Следовательно, у нас есть реальные основания сомневаться в существовании такого документа. Скорее всего, он так и не был составлен. Своеобразной заменой уставу Дальстроя стало «Положение об управлении гострестом Дальстрой» от 16 марта 1932 г. [69]. Оно, в частности, констатировало, что руководство «треста» должно пользоваться законодательством о государственных промышленных трестах только в том случае, если это не оговаривалось «Положением...» [69, л. 71].

Третье. Тресты должны были действовать на основании хозяйственного (коммерческого) расчета и вносить в бюджет все установленные законодателем налоги. Однако, в исключение из этого правила, СТО своим постановлением 13 ноября 1931 г. установил, что «финансирование операций Дальстроя производится по соответствующим разделам Государственного бюджета Союза ССР на основании заявок треста» [76].

Более того, этим же документом вновь созданный «трест» был освобожден «от каких бы то ни было местных налогов и сборов» [76]. Причем в дальнейшем происходило увеличение финансовых льгот, предоставлявшихся Дальстрою. Так, сохранившиеся в архивах документальные материалы позволяют судить о том, что 10 декабря 1931 г. СНК СССР освободил Дальстрой вообще «от каких бы то ни было налогов и сборов» [76, д. 64. л. 100]. С 1 июля 1932 г. Наркомфин признал возможным освободить от налога с оборота и бюджетных наценок товары, продаваемые Государственному тресту по дорожному и промышленному строительству в районе Верхней Колымы, находящемуся в ведении Совета Труда и Обороне («Дальстрой») [60]. Постановление Наркомфина СССР № 413 от 17 октября 1932 г. разрешило тресту, в виде особого исключения, получать в

свое распоряжение средства от продажи вина, папирос, парфюмерии и шелковых тканей по повышенным (сверхнормативным и коммерческим) ценам. Средства, получаемые таким образом, предполагалось обращать на нужды колонизации Колымского края [60, л. 16].

20 июня 1933 г. Особое бюро гостреста «Дальстрой» получило для руководства к действию текст постановления СНК СССР № 210/36/с, которое возлагало на Дальстрой обязанности по взиманию на этой территории государственных и местных налогов и сборов, по реализации займов и по взиманию всех других доходных поступлений в государственный и местный бюджеты, предусмотренные специальным законодательством для районов крайнего Севера. Полученные денежные средства трест имел право «оставлять в своем распоряжении» [60, л. 38]. В развитие этого постановления, 2 июля 1933 г. СНК предоставил в распоряжение Дальстроя весь чистый доход от реализации госзаймов и право использования в порядке ссуды всех свободных средств гострудсберкасса, находящихся в этом районе [60, л. 41].

Через пять лет после организации треста, правительство СССР (Постановление № 1938 – 395 сс от 15 ноября 1936 г.) разрешило Дальстрою использовать исключительно на свои внутренние цели перепоступление средств против фактической себестоимости золота [60, л. 232].

Четвертое. Законодательство, регламентировавшее создание и деятельность трестов, предусматривало гласность этих процессов. В то же время, процедура создания Дальстроя, как и вся его деятельность были предметом государственной тайны. Об этом свидетельствует совершенно секретный характер решений высших советских органов управления, как это отмечалось выше. Одновременно это подтверждается и внутренними документами «государственного треста». Так, например, приказ № 119 по Дальстрою от 15 апреля 1935 г., подписанный заместителем директора З.А. Алмазовым, гласил: «Напоминая лишний раз, что деятельность Гостреста «Дальстрой» является засекреченной, предупреждаю всех ответственных работников, что впредь за всякое разглашение секретных и не подлежащих разглашению сведений, виновных, невзирая на занимаемое ими положение, буду привлекать к самой строгой ответственности, вплоть до снятия с работы и предания суду» [60, д. 15. л. 6].

И пятое. В соответствии с действовавшим законодательством директор государственного треста мог осуществлять только полномочия руководителя хозяйствующего субъекта, т.е. осуществлять управление исключительно производственной деятельностью. Постановление СТО от 13 ноября 1931 г. предписывало: «Директор руководит всеми делами треста, управляет его имуществом и совершает все необходимые для управления этим имуществом операции и действует на основании доверенности Совета Труда и Оборона». Однако здесь же устанавливалось, что в своей

работе директор должен был руководствоваться не только «действующим законодательством Союза ССР», но и «соображениями хозяйственной целесообразности» [76]. Следовательно, руководитель Дальстроя обладал и полномочиями, могущими выходить за пределы нормативно – правового регулирования экономической деятельности и диктовавшимися не определенной законом «хозяйственной целесообразностью».

В дальнейшем, после описанной нами несколько выше реорганизации Охотского (Эвенского) национального округа, директор Дальстроя получил право административного руководства Ольским, Среднеканским, Северо-Эвенским районами Хабаровского края в качестве уполномоченного Дальневосточного крайисполкома. Одновременно, установившее это положение Постановление ЦК ВКП (б) от 26 октября 1932 г. предписало, что Э.П. Берзин, первое лицо Дальстроя, получил право руководства партийной организацией в районе деятельности «треста» как уполномоченный Дальневосточного крайкома ВКП (б). Для выполнения этой управленческой функции, директор Дальстроя мог иметь помощника по политической части, кандидатура которого должна была утверждаться только в ЦК ВКП (б) [148]. Из сказанного видно, что руководитель Дальстроя как «государственного треста» обладал не только полномочиями по управлению хозяйственной деятельностью, но и концентрировал в своих руках руководство административно-советской и партийно-политической жизнью на огромной территории Северо-Востока СССР.

Думается, что приведенных аргументов достаточно для того, чтобы подвергнуть сомнению организационно-правовой статус Дальстроя как «государственного треста».

Более того, его специфической характеристикой было и широкое использование принудительного труда осужденных преступников. При решении проблемы насыщения колымских горных районов работоспособным населением, советское руководство, как представляется, исходило из двух важнейших в данном случае соображений. Во-первых, в силу производственных задач Дальстроя, диктовавшихся форсированным характером индустриализации СССР, актуальным становилось максимально быстрое формирование этого населения. Постепенное наращивание его здесь путем поощряемой государством переселенческой политики не удовлетворяло бы, с точки зрения лидеров СССР, указанных требований. Во-вторых, формирование населения на Колыме обычным путем миграционной государственной политики потребовало бы значительных дополнительных капиталовложений в создание социально-бытового комплекса, ибо в условиях Северо-Востока, как, например, отмечал С.В. Славин, строительство одного квадратного метра жилой площади обходится в 2-3 раза дороже, чем в Москве [169, С. 9].

Учитывая все вышеотмеченное и основываясь на уже накопленном к тому времени советской властью опыте, руководство страны приняло решение о том, что основной рабочей силой на Колыме станут заключенные, принудительно направляемые на Северо-Восток.

В советской России к концу 1920-х гг. практика использования принудительного труда заключенных получила широкое распространение, тем более что количество осужденных за различные виды уголовно наказуемых деяний постоянно увеличивалось.

Статистические данные позволяют утверждать, что в СССР за период 1923-1927 гг. включительно осуждению подверглось 4.030.999 человек¹. Основная масса осужденных совершили свои преступления в сельской местности, что отчасти объясняется проживанием в деревне подавляющей части населения страны. С другой стороны, волгоградский исследователь С.П. Синельников, изучая документальные материалы о причинах голода в Царицынской губернии в 1920-1923 гг., пришел к выводу, что в 1921 г. крестьяне голодали, прежде всего, из-за продразверстки, в 1922 г. – из-за объемов изымаемого продналога, а в 1923 г. – по причине рекордных изъятий хлеба и других продуктов даже в условиях урожайного 1922 года [165, С. 68]. Думается, что вполне справедливо отмечал П. Сорокин – «продналог оказался не легче, а тяжелее разверстки» [174, С. 195]. Вполне отсюда понятным становится то, что именно в сельской местности в 1923 г. было совершено 77,7 % преступлений против порядка управления, для 1924 г. этот показатель составил 82 % [178, С. 10, 90]. В последующее время, как свидетельствуют данные, именно эта группа преступлений имела наибольшие показатели роста.

Таким образом, важнейшей причиной постепенного увеличения количества заключенных в СССР являлась внутренняя политика советского государства, весьма часто пренебрегавшего интересами своего народа, а, следовательно, и провоцировавшего правовые нарушения со стороны населения. При этом, по весьма справедливому замечанию В.П. Попова, каждому этапу строительства новой власти соответствовал новый этап террора, представлявший по сути планомерное истребление различных социальных слоев и групп. Эти слои – крестьяне, рабочие, мещане, купцы, интеллигенция, военные, священнослужители – в силу внутренней социальной организованности – рассматривались как главные враги нового режима [139, С. 29-30].

Но уже в середине 1920-х гг. в высших государственных органах СССР возникла идея использования принудительного труда заключенных для развития добычи различных видов минерального и биологического сырья, находящихся в отдаленных районах страны. 10 ноября 1925 г. за-

¹ Подсчитано по [178, С. 14, 94; 177, С. 9].

меститель председателя ВСНХ СССР Г.Л. Пятаков направил на имя Ф.Э. Дзержинского, исполнявшего в то время обязанности председателя этого правительственного органа, докладную записку. В ней отмечалось: «При выяснении некоторых промышленных географических вопросов я пришел к заключению о необходимости организации в некоторых местах принудительных поселений в целях создания мало-мальски элементарных культурных условий работы. Вероятно, с точки зрения разгрузки мест заключения, эти соображения также имеют некоторый интерес» [90, С. 72]. В числе подобных мест Г.Л. Пятаков назвал Курейское месторождение графита, Норильское месторождение полиметаллических руд, о. Сахалин, Киргизскую степь и район Нерчинска. В соответствии с резолюцией, наложенной Ф.Э. Дзержинским, сотрудники центрального аппарата ОГПУ должны были «формально обосновать такое нововведение (каторжные поселения)»¹.

Думается, предложение Г.Л. Пятакова уже учитывало имевшийся к этому времени опыт деятельности Соловецкого лагеря принудительных работ особого назначения, протекавшей под контролем ОГПУ². Таким образом, Европейский Север СССР стал регионом, на территории которого отрабатывалась в широких масштабах модель использования принудительного труда заключенных в целях увеличения темпов развития советской экономики.

К 1929 г. советская система органов исполнения наказания стала переживать определенный кризис в силу того, что бюджет не справлялся с расходами на ее содержание, а экономический эффект от трудового использования осужденных был явно недостаточным. Наркоматы юстиции, внутренних дел и ОГПУ в докладной записке в СНК РСФСР 13 апреля 1929 г. отмечали, что существовавшая система «оказалась весьма дорогостоящей государству; повела к переполнению тюремного населения сверх

¹ Заметим здесь, что эта идея была не нова. Методы штрафной колонизации отдаленных районов широко применялся правительством царской России, начиная с XVIII в. Среди прочих хотелось бы особо выделить пример подобного «освоения» острова Сахалин. В числе причин, подвигнувших царизм к претворению на Сахалине в жизнь описанной модели колонизации, Л.Л. Рыбаковский называл: а. Географическое положение острова затрудняет побег; б. Ссылка на Сахалин могла стать безвозвратной; в. На острове был простор для труда ссыльных; г. Заселение острова укрепляло обладание им; д. Можно было с выгодой эксплуатировать угольные месторождения [155, С. 20]. Подробнее анализ результатов штрафной колонизации Сахалина, бытового положения и условий труда ссыльных на острове см. [133]. Таким образом, «новая» советская государственность стала возвращаться к традиционным формам и методам колонизационной политики на отдаленных, но богатых ресурсами и имевших важное геополитическое значение, окраинах.

² Созданный 13 октября 1923 г. постановлением СНК СССР лагерь был организован на основе подразделений Северных лагерей принудительных работ в гг. Архангельске, Холмогорах и Петрозаводске. Управление СЛОН ОГПУ находилось в бывшем Соловецком монастыре на островах в Белом море [89, С. 29-30].

нормы и сделала приговор суда совершенно нереальным». Выход из сложившегося положения чиновники видели в создании «концлагерей, организованных по типу лагерей ОГПУ, как гарантирующей реально проведение карательной политики и несомненное значительное снижение расходов по содержанию заключенных» [153, С. 143-144].

Это предложение вызвало полемику в высших органах ВКП (б). В ходе этой полемики представители карательных органов (НКВД и ОГПУ), в чьем ведении находились места заключения, сошлись в споре за право контроля над всей системой уголовно – исполнительных органов. Однако важнейшими результатами дискуссий стали несколько постановлений Политбюро ЦК ВКП (б) и СНК СССР, положившие начало процессу массового создания концентрационных лагерей (с 27 июня 1929 г. – исправительно-трудовых лагерей [21; 89, С. 152]).

Спустя месяц после указанной выше докладной записки, 13 мая 1929 г. Политбюро ЦК ВКП (б) постановило «перейти на систему массового использования за плату труда уголовных арестантов, имеющих приговор не менее трех лет, в районе Ухты, Индиго и т.д.» [89, С. 144]. Завершающим сюжетом работы высших советских партийно-государственных органов стало предложение комиссии Политбюро ЦК ВКП (б) о передаче осужденных к лишению свободы на сроки 3 года и выше в лагеря ОГПУ и организации новых концлагерей [89, С. 152-153], оформленное как Постановление СНК СССР «Об использовании труда уголовно-заключенных» 11 июля 1929 г.

Названным постановлением предписывалось всех осужденных судебными органами Союза и союзных республик к лишению свободы на сроки три года и выше передать и передавать впредь для отбытия лишения свободы в исправительно-трудовые лагеря, организуемые ОГПУ. Соответственно, ОГПУ для приема этих заключенных предписывалось расширить существующие и организовать новые ИТЛ (на территории Ухты и других отдаленных районов) в целях колонизации этих районов и эксплуатации их природных богатств путем применения труда лишенных свободы [89, С. 64]¹.

Как справедливо отмечает С.А. Красильников, принятые решения свидетельствовали о том, что сталинский режим изменил акценты в карательной политике, сделав ставку на создание глобальной системы принудительного труда, сердцевиной которой стал ГУЛАГ, а движущей силой – ОГПУ [153, С. 143].

Создание ИТЛ в отдаленных районах страны имело целью большой

¹ С 1929 г. началась работы на разработках месторождений природных ископаемых в районах Ухты, Воркуты, Печоры. Здесь стали разведывать запасы и добывать нефть, уголь, асфальты, природный газ, редкоземельные металлы. Лишь за 1930-1933 гг. объем строительства увеличился в пять раз [122, С. 184].

экономический эффект от использования труда осужденных преступников. Как говорил Г. Ягода на заседании комиссии Политбюро ЦК ВКП (б) об организации концлагеря в районе Ухты и подготовке перспективного плана строительства лагерей 15 мая 1929 г., «мы имеем огромные затруднения в деле посылки рабочих на север. Сосредоточение там многих тысяч заключенных поможет нам продвинуть дело хозяйственной эксплуатации природных богатств севера». Однако мысль заместителя председателя ОГПУ шла дальше: «Рядом мер, как административного, так и хозяйственного содействия освобожденным, мы можем побудить их оставаться на севере, тут же заселяя наши окраины» [153, С. 145]¹.

В связи с этим, цитируемое постановление СНК от 11 июля 1929 г. предусматривало возможности досрочного перевода на вольное поселение заключенных, заслуживающих своим поведением или отличившихся на работе, с оказанием им необходимой помощи; оставления на поселении в районе отбывания наказания с наделением землей заключенных, отбывших лагерный срок, но лишенных судом права свободного выбора места жительства; заселения этих районов теми заключенными, кто отбыл срок лишения свободы, но добровольно желают остаться здесь на поселении [89, С. 64].

Следующим шагом режима в этом направлении стало принятие СНК СССР 7 апреля 1930 г. «Положения об исправительно-трудовых лагерях». Заключение в ИТЛ, согласно названному нормативному акту подлежали лица, приговоренные судом к лишению свободы на срок не ниже трех лет, либо лица, осужденные особым постановлением ОГПУ СССР. Исправительно-трудовые лагеря имели своей целью «охрану общества от особо социально-опасных правонарушителей путем изоляции их, соединенной с общественно-полезным трудом, и приспособления этих правонарушителей к условиям трудового общежития» [89, С. 65]. Общее руководство лагерями возлагалось на ОГПУ СССР².

¹ Позже, 12 апреля 1930 г. Г. Ягода предложил даже превратить лагеря в колонизационные поселки, не дожидаясь окончания срока заключения осужденных. Исходя из того, что «нам надо быстрее темпом колонизировать Север», он писал: «...вот мой проект... группе (1500 чел.) отборных заключенных в разных районах дать лес и предложить строить избы, где они и будут жить. Желющие могут выписать семьи... Первое время живя на пайке, потом за свой счет... К ним присоединить ссыльных, которых также включить в поселок... Женщин тоже селить и разрешать жениться. Надо это проделать сейчас же немедленно... я уверен, что пройдут года, и из этих поселков вырастут пролетарские городки горняков» [98, С. 80].

² В 1933 г. был введен в действие Исправительно-трудовой кодекс РСФСР, регламентировавший порядок отбывания наказания лицами, осужденными на срок менее трех лет, либо осужденными на срок более трех лет с отбытием лишения свободы в учреждениях Наркомюста РСФСР, а также находившимися под следствием и судом [89, С. 79]. Подведомственные НКЮ РСФСР места лишения свободы делились на: изоляторы для подсудимых, пересыльные пункты, исправительно-трудовые колонии (фабрично-заводские, сель-

25 апреля 1930 г. для руководства создаваемой системы ИТЛ в составе ОГПУ было создано Управление лагерей (УЛаг), содержание которого приказ № 130/63 отнес на счет лагерей ОГПУ [89, С. 222]. В этот же день Г. Ягода подписал приказ «О записи добровольцев из чекистских кадров на руководящую работу вновь организующихся лагерей», который констатировал, что «... на ОГПУ возложена задача развития хозяйственной жизни наименее доступных, наиболее трудно осваиваемых (так в документе – А.Ш.) и вместе с тем обладающих огромными естественными богатствами окраин нашего Союза, путем использования труда изолируемых социально опасных элементов, колонизации ими малонаселенных мест» [98, С. 81]. В связи с этим была открыта запись добровольцев для работы в создававшихся ИТЛ.

Спустя месяц, 23 мая 1930 г., заместитель председателя ОГПУ С. Мессинг установил, что формировавшиеся исправительно-трудовые лагеря, подчиняясь в центре УЛагу, на местах «во всех отношениях» должны были подчиняться Полномочным представительствам ОГПУ [89, С. 222-223]. Следовательно, возникала трехчленная структура управления ИТЛ в разных частях нашей страны: лагерь (лагеря) – региональное полномочное представительство ОГПУ – Управление лагерей ОГПУ.

Вполне очевидным становится, таким образом, совпадение принятия процитированных решений высших партийно-государственных органов СССР во времени с разворачиванием процессов форсированной индустриализации. Именно заключенные ИТЛ должны были стать основой трудовых ресурсов, создававших советскую индустрию. Имеющиеся в нашем распоряжении данные специальной отчетности позволяют констатировать быстрый рост численности «населения» исправительно-трудовых лагерей. Так, если в 1930 г. среднегодовая численность заключенных в ИТЛ составляла 190 тыс. чел., то в 1934 г. она достигла 620 тыс., в 1938 г. – 1313 тыс. чел., в 1941 г. – 1560 тыс. чел. [78]. По срокам лишения свободы, например, на 1 января 1934 г. 53,7 % заключенных ИТЛ были осуждены на время от трех до пяти лет включительно, а 42,5 % – на срок от пяти до десяти лет [78, л. 7]. Впоследствии это соотношение могло меняться, но в числе «спецконтингентов» лагерей именно эти группы были всегда наиболее многочисленными.

В начале 1930-х гг., в период разворачивания индустриального строительства, изменились и побудительные мотивы со стороны политического режима в осуществлении антикрестьянского террора и крестьянской ссылки. В.П. Данилов и С.А. Красильников указывают, что в перечне ос-

скохозайственные, массовых работ, штрафные), учреждения для применения к лишенным свободы мер медицинского характера, учреждения для несовершеннолетних, лишенных свободы [89, С. 77]. В 1934 г. все места лишения свободы НКЮстов союзных республик были переданы в ведение сформированного союзного НКВД.

новых целей конфискация отодвигалась на задний план, зато, чем дальше, тем большее значение приобретала задача обеспечения экономики таким ресурсом, как принудительно используемая крестьянская «рабсила» [175, С. 4-5]. В связи с этим весьма показательными являются данные, приводимые Е.Д. Кочегаровой. Она пишет, что с 1930 г. в золотодобывающей промышленности СССР (в т.ч. в Сибири, на Дальнем Востоке, на Алдане) началось масштабное применение труда раскулаченных спецпереселенцев. К июлю 1931 г. на добыче золота было занято более 25 тыс. семей (123 660 чел.). На 1 апреля 1934 г. только в ДВК проживало 12 226 семей спецпоселенцев (48 тыс. чел.), из которых в Амурзолоте было занято 20 519, в Приморзолоте – 6 723 чел. Спецпоселенцы использовались в качестве вольных старателей. К тому же они были знакомы с тяжелым крестьянским трудом, что заметно облегчало их адаптацию к новым условиям жизни и труда [107, С. 217-218, 225, 230].

Широкое распространение принудительного труда заключенных в колонизации отдаленных регионов страны и предопределило метод формирования производственного населения в верховьях р. Колымы. 11 ноября 1931 г. Политбюро ЦК ВКП (б), принимая решение о создании Дальстроя, предписало Г.Г. Ягоде разработать перечень льгот, которыми будут пользоваться как «заключенные переселенцы, так и добровольцы за хорошую работу на Колыме (сокращение срока наказания, восстановление в правах гражданства, обеспечение семей добровольно уехавших, повышение оклада и т.п.) [146]. 16 марта 1932 г. ОГПУ получило от Политбюро ЦК ВКП (б) задание: немедленно по открытии навигации перебросить на Колыму 5 тысяч вполне снаряженных заключенных, а в дальнейшем – еще 20.000 подневольных рабочих [61]¹.

1 апреля 1932 г. заместитель председателя ОГПУ СССР Г.Г. Ягода подписал приказ № 287/с «Об организации Северо-Восточного лагеря ОГПУ». Названный документ, в частности, предписывал: «1) Организовать Северо-Восточный лагерь ОГПУ с расположением его в Среднекане; ... 4) В 1932 г., в сроки и в количествах, определяемых Дальстроем и сообщаемых ГУЛАГу заранее – не менее чем за один месяц – выделить для вновь формируемого Севвостлага 16.000 вполне здоровых заключенных с соответствующим количеством административно-хозяйственного лагерного персонала и охраны из заключенных. Укомплектование производить за счет контингентов Дальлага ОГПУ; 5) Необходимых Севвостлагу заключенных специалистов выделить то же из Дальлага ОГПУ.; 6) Направляемые в Севвостлаг ОГПУ заключенные должны быть соответствующим образом одеты, снабжены на весь путь следования предметами довольствия и хозяйственного обихода, а также с ними должны быть направлены

¹ В 1932 г. численность заключенных на Колыме не достигла указанного уровня.

их личные дела и все другие необходимые документы; 7) Все расходы как по перевозке аппарата и заключенных в Севвостлаг, так и по дальнейшему их содержанию и обслуживанию на месте, также по обратной перевозке освобождаемых заключенных, относятся на средства Дальстроя; 8) Текущее снабжение Севвостлага ОГПУ всеми видами довольствия осуществляется аппаратом Дальстроя и за его счет» [59].

С этого момента начался процесс накапливания на Колыме трудовых ресурсов, принудительно направлявшихся сюда для эксплуатации золотых месторождений. Тем не менее, это положение требует, с нашей точки зрения, дополнительного комментария, подтверждающего чрезвычайное положение Дальстроя и особый статус его деятельности.

Цитируемый приказ Г.Г. Ягоды (п. 3) специально подчеркнул: «Контроль и административное руководство Севвостлагом возложить на Полномочное представительство ОГПУ по ДВК». То есть, в данном случае устанавливалась предусмотренная «Положением об ИТЛ» от 7 апреля 1930 г. подчиненность карательных структур: лагерь (лагеря) – региональное полномочное представительство ОГПУ – Управление лагерей ОГПУ.

Однако п. 2 этого же приказа предписал «в административном и хозяйственно-финансовом отношении подчинить Севвостлаг директору Дальстроя – тов. Берзину Э.П.». Следовательно, мы вправе считать, что директору Дальстроя фактически были делегированы полномочия начальника исправительно-трудового лагеря, как это следует из «Положения об ИТЛ» 1930 г. В частности, в нем указывалось, что к ведению начальника лагеря относилось: «а) общее направление, руководство и надзор за деятельностью лагеря;.. в) целесообразное использование имущества и льгот, а также наиболее рациональное применение рабочей силы заключенных...; г) издание на основе настоящего положения инструкций о порядке работы отдельных частей лагеря и приказом внутреннего распорядка; ... е) руководство и направление деятельности производственных и других хозяйственных предприятий исправительно-трудового лагеря; ж) распоряжение имуществом и финансами лагеря и его предприятий в пределах утвержденных ОГПУ производственно-финансовых планов; своевременное составление и точное выполнение производственно - финансовых планов» и т.д. [138].

16 марта 1932 г. Э.П. Берзин обратил внимание на это обстоятельство, когда специально отметил, что воинские части и исправительно-трудовые лагеря на Колыме «находятся, на основании специальных о том положений, в подчинении директору Дальстроя, который для непосредственного руководства ими имеет заместителя» [58]. И уже 5 декабря 1932 г. директором Дальстроя был подписан приказ, в котором отмечалось: «Опыт работы Дальстроя показал, что существующая ныне организация его и

взаимоотношения с Севвостлагом не соответствуют территориальным и ряду других условий работы треста, поэтому в целях приведения в соответствие организационной структуры с требованиями развернувшейся работы, а также в целях наиболее рациональной организации управления хозорганами, обеспечивающей тесную организационную связь аппарата Дальстроя и Севвостлага, достижение наибольшей экономии, путем ликвидации параллельных аппаратов и осуществления принципов единоначалия сверху донизу – объявляю: 1. Прилагаемую схему организации треста Дальстрой и Севвостлага утвердить. ... 3. Начальник Севвостлага т. Васьков Р.И. является моим помощником по Дальстрою с возложением на него, помимо непосредственного руководства работой Севвостлага, также и руководства работой сектора труда и рационализации» [64]¹.

Спустя менее месяца этот процесс получил свое логическое завершение. Начальник Севвостлага в «Объяснительной записке к заключительному балансу Управления Севвостлага ОГПУ на 31 декабря 1932 г.» констатировал следующее положение: «... хозяйство лагеря влилось в хозяйство Дальстроя...» [103, С. 119].

Таким образом, мы можем утверждать, что Управление северо – восточного исправительно-трудового лагеря (УСВИТЛ) уже к концу 1932 г. стало элементом структуры «государственного треста». Логвинова И.В., тем не менее, утверждает, что, факт подчинения Севвостлага через Полномочное представительство ОГПУ (НКВД) по ДВК ГУЛАГу нельзя отрицать [113, С. 80]. Однако, признавая в целом наличие некоторых контрольных функций у ПП ОГПУ (НКВД) в отношении СВИТЛ, нам представляется важным все же указать на то, что вплоть до 1939 г. ГУЛАГ ОГПУ – НКВД никакой информации, кроме данных о численности заключенных, от Управления Севвостлага не получал [167, С. 118]. Главное управление лагерей в это период являлось поставщиком рабочей силы для СВИТЛ. Следовательно, система соподчиненности, предусматривавшаяся «Положением об ИТЛ» 1930 г. в данном случае не действовала в полной мере. Поэтому нам кажется более справедливым вывод магаданского исследователя С.А. Шулубиной, которая пишет, что Дальстрой стал для СВИТЛ своеобразным главком, каким для остальных лагерей являлся ГУЛАГ ОГПУ. Тем более, что директор Дальстроя Э.П. Берзин выполнял и функции уполномоченного ОГПУ (НКВД) на территории деятельности «треста» [203, С. 44, 45].

Полномочия директора как уполномоченного ОГПУ (НКВД) еще больше усилились, когда 17 декабря 1933 г. в составе Дальстроя был ор-

¹ В ноябре 1934 г. Р.И. Васьков был смнен на этой должности капитаном государственной безопасности И.Г. Филипповым. ГА МО. ф. Р-23 сч. оп. 1. д. 9. л. 173. Позже, в 1938 г., И.Г. Филиппов был арестован и умер на следствии в Магадане.

ганизован Отдел ОГПУ, распространявший свою компетенцию на все предприятия и на все население территории деятельности «треста» [63]¹. Все его оперативные указания должен был выполнять и 3 отдел СВИТЛ. После создания общесоюзного Наркомата внутренних дел [149], в состав которого вошло и реорганизованное в Главное управление государственной безопасности ОГПУ, Отдел ОГПУ по Дальстрою был ликвидирован. Задачи обслуживания особо важных объектов Дальстроа, организации и проведения противодиверсионных мероприятий стал выполнять 3 отдел СВИТЛ². Однако 26 марта 1935 г. нарком внутренних дел Г.Г. Ягода предписал сформировать в Дальстрое Отдел НКВД и ликвидировать 3 отдел СВИТЛ [62, л. 25].

13 января 1935 г. особым приказом уполномоченного НКВД СССР по Дальстрою (директора «государственного треста») Э.П. Берзина № 08 при Севвостлаге было организовано отделение Далькрайсуда. В соответствии с этим Дальстрой получил и собственную систему судебных органов [62, л. 16]. Их функционирование основывалось на принципах, изложенных в совместном постановлении ЦИК и СНК Союза ССР № 11-1430-224 с от 9 июля 1935 г., предписавшем «рассмотрение всех уголовных и гражданских дел, возникающих в районе деятельности Дальстроа, возложить на специально организованное Отделение Дальне-Восточного Краевого суда...». Цитируемое здесь постановление также предлагало Отделению Далькрайсуда установить упрощенный порядок производства судебных дел [62, д. 1. л. 125].

Одной из важнейших характеристик советской системы административного управления, сложившейся в 1920 – 1930-х гг., стало активное проникновение партийных органов в структуры руководства не только политической, но и социально – экономической жизнью общества. В этом, думается, можно видеть одну из предпосылок формирования в СССР тоталитарного политического режима, обладавшего, прежде всего, монопольным правом идеологического контроля над всеми сферами функционирования социума³. Организационное строение ВКП (б) предусматривало наличие партийных организаций, создававшихся по производственному принципу и подчинявшихся партийным комитетам уже терри-

¹ Отдел ОГПУ создавался для «чекистского обслуживания Дальстроа и его района». А.И. Кокурин и Н.В. Петров специально указывают на то, что отдел ОГПУ по Дальстрою выполнял функции территориального органа ОГПУ [160, с. 111].

² См., например, приказы и распоряжения уполномоченного НКВД по Дальстрою [62].

³ В Конституции СССР 1936 г. впервые было закреплено ведущее положение Коммунистической партии в системе государственного и общественного управления. Ст. 126 провозглашала ее «передовым отрядом трудящихся в их борьбе за построение коммунистического общества и представляющую руководящее ядро всех организаций трудящихся, как общественных, так и государственных» [96].

торияльного уровня (городским, областным, республиканским, общесоюзным).

По производственному принципу строилась и партийная организация Дальстроя. Высшими ее органами последовательно были Объединенное бюро ВКП (б) (с 7 марта 1932 г.), а затем Политотдел Дальстроя (с 29 ноября 1933 г.) [92, С. 168-169, 175-176]. Как мы уже упоминали выше, руководство партийной организацией в районе деятельности «треста» осуществлялось директором – Э.П. Берзиным – как уполномоченным Дальневосточного крайкома ВКП (б) [26]. Однако быстро увеличившаяся территория, на которой производились работы Дальстроя, и сопутствовавшее этому усложнение управленческих функций привели к тому, что в первичных парторганизациях «треста» возникло мнение о необходимости приведения системы партийных органов в соответствие с действовавшим Уставом ВКП (б), т.е. создания областного комитета партии.

Активно этот вопрос дебатировался на III партконференции Дальстроя (1937 г.), где ряд делегатов предложили обратиться в вышестоящие партийные органы (Далькрайком и ЦК партии) с предложением о такой реорганизации. Однако Э.П. Берзин весьма жестко отреагировал на это предложение: «Товарищи говорили относительно создания Областного комитета партии. Вряд ли будет правильно, если мы пойдем по этой линии. Мое личное мнение таково, что Колыме нужна парторганизация порядка военной организации... основная масса рабочей силы – заключенные. Вот почему я и говорю, что нам нужна организация порядка военной организации. Будет ли Политуправление – это было бы неплохо, но оно должно быть чисто военного оттенка» [196]. В результате обсуждения обращения в высшие органы партийного управления не последовало, и структура партийных органов на Колыме оставалась чрезвычайной, не соответствовавшей уставным требованиям.

На схожих организационных принципах выстраивалась и система советского руководства территорией деятельности Дальстроя. Уже цитировавшееся нами Постановление ЦК ВКП (б) от 26 октября 1932 г. вручало эти функции в руки первого лица «государственного треста». Для текущей работы в этом направлении в 1933 г. было создано Управление Уполномоченного Дальневосточного крайисполкома [130].

Структура Управления УДВКИК, руководившего жизнью Ольского, Среднеканского и Северо-Эвенского районов Хабаровского края, выстраивалась следующим образом. Отделы – лесной (лесостроительный), землеустройства, снабжения, планово-финансовый, общий, народного образования, ветеринарный, оргинструкторский; комитет по делам физкультуры и спорта, стройконтрора (с 1936 г. – управление по капитальному строительству) [113, С. 68]. Таким образом, функциональный принцип конструирования системы советского руководства жизнью Ольского,

Среднеканского и Северо-Эвенского районов сохранялся. Но подчинялась она не прямо краевым советским органам, а Дальстрою, что прямо противоречило положениям действовавших в то время Конституций СССР (1924 г. и 1936 г.).

Формальный статус Дальстроя в 1931-1938 гг. определялся его положением как «государственного треста». Однако изложенное нами выше наглядно свидетельствует о том, что его полномочия были гораздо шире, нежели полномочия объединения предприятий, выполнявшего производственные задания по дорожному и промышленному строительству на территории Севера Дальнего Востока. Чрезвычайный характер этой организации стал еще более наглядным в результате событий 1938 г., когда, по меткому выражению магаданского историка А.С. Навасардова, своеобразная туника лицемерия была сброшена, «Дальстрой введен в состав НКВД. Этот акт хорошо вписался в картину тех лет» [123, С. 25].

Думается, справедливо будет полагать, что это событие было связано, прежде всего, с тем, что во второй половине 1930-х гг. Наркомат внутренних дел стал самым экономически мощным ведомством, располагавшим значительными количествами собственной рабочей силы, накопившим большой опыт капитального строительства и способным выполнить любое, пожалуй, задание партии и правительства¹.

В записной книжке наркома внутренних дел Н.И. Ежова было отмечено, что сводный план капитальных работ на 1938 г. только по лимитам НКВД оценивался суммой 2970 млн. руб., а с учетом лимитов других ведомств – 3573,7 млн. руб. [89, С. 709]. Выполнять этот колоссальный объем работ должны были, прежде всего, заключенные исправительно-трудовых лагерей, которых на 1 февраля 1938 г., по сообщению пом. начальника ГУЛАГа ст. майора госбезопасности Леонюка, насчитывалось 1127 тыс. чел. (вместе с находившимися в пути к лагерям) [77]².

Вполне естественным в таком контексте выглядело решение СНК СССР, закрепленное Постановлением № 260 от 4 марта 1938 г., о «передаче государственного треста «Дальстрой» в ведение наркомвнудела

¹ В январе 1935 г. НКВД было поручено строительство железной дороги Хабаровск – Комсомольск (180 км.), возведение целлюлозного завода Сегежского лесобумажно - химического комбината. Передача в 1937-1938 гг. в ведение НКВД большого количества лесозаготовительных предприятий привело к тому, что вывоз леса подразделениями это всесильного ведомства в 1938 г. составил 22,9 млн. м³ против 7,4 млн. м³ в 1937 г. [192, С. 70-71]. В 1938-1940 гг. НКВД были переданы масштабные хозяйственные проекты: строительство Соликамского сульфит-целлюлозного завода («Соликамбуместрой»), строительство Архангельского целлюлозно-бумажного комбината и Архангельского судостроительного завода (стройка № 203), строительство и эксплуатация горно-металлургического комбината «Североникель», Джезказганского медеплавильного комбината и др. [95, С. 242-243].

² К этому количеству надо добавить 545 тыс. чел., содержавшихся в тюрьмах, и 340 тыс. чел., находившихся в колониях.

СССР» [77, ф. Р-9401. оп. 1 а. д. 22. л. 246], объявленное приказом НКВД СССР № 079 от 30 апреля 1938 г. [77. л. 245]. Сопровождавшаяся уничтожением первого состава руководителей Дальстроя, эта реорганизация привела к появлению с составе НКВД СССР Главного Управления Строительства Дальнего Севера (ГУ СДС) «Дальстрой».

Структура нового главка была утверждена приказом № 00363 от 9 июня 1938 г. Она включала Главное управление с 22 отделами и 12 производственных управлений [89, С. 248-249]. Среди последних, в качестве отдельного производственного управления ГУ СДС, упомянут «Севосттрудлагерь ГУЛАГа НКВД». Цитируемый нами документ прямо указывал на то, что лагподразделения на Колыме находились в «непосредственном подчинении начальнику ГУ СДС НКВД СССР» [89, С. 249].

Таким образом, Севвостлаг продолжал оставаться в положении структурного подразделения Дальстроя, будучи связанным с ГУЛАГом только в вопросах режима содержания и формирования контингентов заключенных¹. Интересен в этой связи приказ нового начальника Дальстроя ст. майора госбезопасности К.А. Павлова от 3 марта 1939 г. «О подчинении работников УСВИТЛ и единоначалии». Согласно этому приказу лагерные работники во всех отношениях должны были подчиняться хозяйственным руководителям подразделений, обслуживавшихся отдельными лагерными пунктами (ОЛПами) [79].

Упомянувшимся приказом НКВД СССР № 00363 от 9 июня 1938 г. были реорганизованы и другие подразделения Дальстроя. Так, в частности, на основе Управления Уполномоченного ДВКИК был создан Административно-гражданский отдел (АГО) ГУ СДС. В задачи АГО, структура которого, по-прежнему, строилась по функциональному принципу, входило осуществление на территории Дальстроя административно – совет-

¹ Констатация этого факта позволяет сомневаться в правильности часто встречаемого выражения «колымский ГУЛАГ», а также в рассмотрении Дальстроя как одного из «островов архипелага ГУЛАГ». Думается, что применение таких выражений может носить лишь своеобразно публицистический характер. Если же исходить из формальных оснований, то Дальстрой (ГУ СДС НКВД СССР) был таким же главком в составе Наркомвнудела как и Главное управление лагерей. В 1940 г. в монографии «Главное управление исправительно-трудовых лагерей и колоний НКВД СССР» прямо указывалось: «Дальстрой - производственно-хозяйственная организация НКВД, не входящая в систему ГУЛАГа, но с ним связанная» [72]. То же самое констатирует С. Эртц, когда отмечает, что Дальстрой ГУЛАГу «не подчинялся никогда». В то же время СВИТЛ, пишет этот историк, «по линии хозяйственной деятельности подчинялся не ГУЛАГу, а Дальстрою», а «по отношению к вопросам лагерного сектора Севвостлаг подчинялся напрямую ОГПУ, а затем НКВД СССР». «Только в 1938 г. он (Севвостлаг – А.Ш.) формально подчинялся ГУЛАГу, хотя все хозяйственные вопросы, по-прежнему, решались по линии Дальстроя и НКВД...» - продолжает С. Эртц. К концу 1940-х гг. лагерные подразделения Севвостлага даже официально подчинялись Дальстрою и по вопросам лагерного сектора [211, С. 104]. А СВИТЛ был подразделением Дальстроя, являвшегося главком по отношению к Севвостлагу.

ских функций. Начальник АГО подчинялся непосредственно начальнику ГУ СДС. Следовательно, передача Дальстроя в ведение НКВД лишь усилила, в силу полувоенного характера всесильного ведомства, чрезвычайный порядок управления жизнью населения Северо-Востока.

Позже, 3 мая 1939 г. на основании решения секретариата ЦК ВКП (б) и приказа НКВД СССР, Политотдел Дальстроя был реорганизован в Политическое управление ГУ СДС, а в горнопромышленных управлениях были созданы Политотделы [196]. Начальник Политуправления имел воинское звание полкового комиссара, его заместитель и начальники политотделов – батальонного комиссара. Политуправление ГУ СДС НКВД подчинялось непосредственно ЦК ВКП (б)¹.

Постоянно расширявшиеся масштабы производственной деятельности Дальстроя требовали создания устойчивой системы снабжения. В связи с этим 22 февраля 1939 г. нарком внутренних дел СССР Л.П. Берия приказал организовать в составе ГУСДС НКВД два Всесоюзных государственных треста – «Дальстройснаб НКВД» и «Колымснаб НКВД» для снабжения продовольственными и промышленными товарами, техническими материалами и оборудованием управлений строительства Дальнего Севера и населения районов деятельности Дальстроя НКВД СССР [28]. Наличие этих двух всесоюзных трестов позволяет нам лишь отчасти соглашаться с Г.М. Ивановой в ее тезисе, что ГУЛАГ в отношении, например, лагерей Дальстроя осуществлял «снабжение продуктовым и вещевым довольствием» [95, С. 11].

К 1939-му же году относится неудачная попытка создания на Северо-Востоке СССР обычной для всей страны системы административно – советского и партийно-политического руководства. По ходатайству Хабаровского крайкома партии и крайисполкома, Президиум Верховного Совета РСФСР указом от 14 июля 1939 г. создал в составе Хабаровского края Колымский округ с центром в Магадане, одновременно преобразованном в город [172]. Этим актом подразумевалось создание окружного совета и окружного партийного комитета. 26 июля Оргбюро Хабаровского крайкома ВКП (б) по Колымскому округу обсуждало вопросы передачи партийных организаций из Политуправления Дальстроя в ведение окружного парткома и обратилось в Крайком с просьбой ходатайствовать перед

¹ Практически одновременно, как мы указывали выше, в 1939 г. в ведение Дальстроя перешла территория Чукотки. Это привело к распространению сферы влияния ГУ СДС. Дальстрой не имел административных полномочий на Чукотке, но, например, Чаунский райком ВКП (б) ЧНО передал шесть первичных парторганизаций созданному политотделу Чаун - Чукотского горнопромышленного управления Дальстроя и снял с учета состоявших в них коммунистов [99, С. 237].

ЦК ВКП (б) и НКВД СССР о создании на Колыме окружного управления НКВД и окружного управления связи [197].

Процесс организационного оформления Колымского округа быстро набирал обороты. Заметим, что это происходило при полной поддержке и одобрении руководства ГС СДС НКВД. 5 августа 1939 г. Оргбюро заслушало доклад начальника Дальстроя К.А. Павлова, сменившего расстрелянного в 1938 г. Э.П. Берзина. Практически повторяя тезисы «хозяина Колымы» в своем постановлении, Оргбюро решило: 1. Поставить перед краевыми и высшими органами власти вопрос об изъятии от Дальстроя «несвойственных ему функций»¹, передав их в ведение соответствующих союзных и республиканских наркоматов; 2. Управление СДС сделать горно-промышленным главком по добыче золота, олова и других металлов; 3. Исходя из производственной необходимости, осуществить передачу морского и автомобильного транспорта с обслуживавшими их предприятиями во вторую очередь, «а остальные отрасли передать в ведение соответствующих наркоматов и управлений в данное время» [197, л. 5]².

Однако создание на Колыме конституционных советских и уставных партийных органов было столь же стремительно остановлено лично И.В. Сталиным. 13 августа 1939 г. на Колыму пришла его совершенно секретная телеграмма. Генеральный секретарь ЦК ВКП (б) освобождение Дальстроя от руководства гражданской и политической жизнью Северо - Востока и превращение его в обычное производственное управление назвал схематичным и нежизненным. Он особо подчеркнул, что «В Москве мыслится Дальстрой... как комбинат специального типа, работающий в специфических условиях использования исключительно или почти исключительно уголовных людей», чья «...специфика требует особых условий работы, особой дисциплины, особого режима... Мне кажется далее, что неправильно поступили, создав для Колымы специальный окружком. Эту ошибку придется на днях исправить» [98, С. 154-155]. В результате вмешательства Сталина Колымский округ был ликвидирован.

Вплоть до образования Магаданской области (декабрь 1953 г.) в регионе не действовали конституционно установленные органы государст-

¹ Речь шла о «жилищном, коммунальном, культурном строительстве и эксплуатации его, народном образовании, здравоохранении, связи, пушных заготовках, лесоохране и лесоустройстве, рыбном хозяйстве, торговле и снабжении, строительстве транзитных дорог государственного значения, морском транспорте с судоремонтным заводом № 2, автотранспорте с автобазами и авторемонтным заводом, угольных разработках и т.д.» [197, л. 5].

² В этот же день на основании приказа ГУ СДС СССР о ликвидации АГО, «выполнявшего функции окружных советских органов», специальная комиссия произвела прием и передачу дел АГО Оргкомитету Колымского округа, о чем был составлен соответствующий акт [197, л. 15-34].

венной власти¹. Образно говоря, на Северо-Востоке действовала власть Дальстроя – государства в государстве. Следовательно, можно говорить о специальном режиме управления огромной территорией на северо-восточных окраинах СССР в течение 1930 – 1950-х гг.

Таким образом, к концу 1930-х гг. практически окончательно сложилась организационная структура Дальстроя, определилось его место в иерархии советских государственных и партийных органов.

Однако это была не последняя реорганизация Дальстроя и входящих в его состав подразделений. Так, в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 апреля 1943 г. «О мерах наказания изменникам Родине и предателям и о введении для этих лиц, как меры наказания, каторжных работ», НКВД СССР были организованы в составе СВИТЛ, как и в нескольких других лагерных управлениях, каторжные отделения [73]. Несколько позже, в 1948 г. на Колыме начал формироваться Особый лагерь МВД № 5 (Береговой, Берлаг), как и другие особлаги предназначенный для содержания «особо опасных политических преступников» [73, ф. 9401. оп. 1 а. д. 261. л. 79 об].

20 сентября 1949 г. была утверждена новая организационная структура Дальстроя [27; 176, С. 415-418]. Общее руководство ГУ СДС осуществлялось начальником Дальстроя, имевшим первого заместителя и шесть заместителей. В числе последних находился начальник Управления ИТЛ Дальстроя.

В составе Главного управления Дальстроя находилось 28 профильных отделов. Продолжало свою деятельность Политическое управление. Управление ИТЛ включало аппарат управления (17 отделов), Управление особого лагеря № 5 (Берегового) и управления и отделения ИТЛ при производственных подразделениях Дальстроя.

11 горнопромышленных, геолого-разведочных управлений, Омсукчанский горно-рудный и Аркагагинский угольный комбинаты являлись основными производственными подразделениями ГУ СДС МВД. Снабжение Дальстроя продолжали осуществлять всесоюзные тресты «Дальстройснаб» (г. Москва) и «Колымснаб». В состав последнего входили: Приморское управление, Управление перевалочной базы в бухте Ванино. Нагаевский порт, конторы, отделения и снаббазы.

Вспомогательные функции (строительство, связь, морское и речное судоходство и др.) осуществляли 15 отраслевых управлений и предприятий. Помимо них в структуре Дальстроя находились 9 заводов и мастер-

¹ Много позже первый секретарь Магаданского обкома КПСС П.Я. Афанасьев констатировал, что вплоть до 1953 г. «полноправных партийных и советских органов здесь не было» [37, С. 11].

ских различных направлений, Всесоюзный НИИ золота и редких металлов (ВНИИ – 1), горный техникум и учебный комбинат.

Отдел гидрометеорологической службы занимался наблюдениями за погодой, магаданский гокоммуноотдел обеспечивал функционирование городского хозяйства. Издательство «Советская Колыма» и Дом культуры им. А.М. Горького, работавшие под руководством Политического управления, были организациями культурной и политико-пропагандистской работы. Продолжал свое существование Административно-гражданский отдел Дальстроя.

Это перечисление структурных подразделений Дальстроя МВД СССР уже само по себе дает представление о масштабах выполняемых им хозяйственно-экономических, партийно-политических, административно-советских функций по управлению жизнью Северо-Востока.

Спустя почти три года, 20 мая 1952 г., приказом МВД № 00454 Дальстрой вновь был реорганизован в Главное управление лагерей и строительства Дальнего Севера (ГУЛСДС) МВД СССР [98, С. 386-391]. Значительных изменений в структуре Дальстроя, по сравнению с 1949 г., не произошло. Однако, Административно-гражданский отдел получил статус управления, а основные производственные и вспомогательные управления включили в свой состав и лагподразделения, обеспечивавшие их рабочей силой (Например, Западный ИТЛ и горнопромышленное управление, Управление ИТЛ и автомобильного транспорта и др.).

1950-х гг. стали периодом постепенного демонтажа системы Дальстроя. Буквально сразу после смерти Сталина постановлением Совета Министров СССР № 832-370 сс от 18 марта 1953 г. Дальстрой как производственно-хозяйственная структура был передан из системы МВД в подчинение Министерству металлургической промышленности [23, 56]. Его лагерные подразделения перешли в ведение ГУЛАГа, который в свою очередь 2 апреля 1953 г. из МВД был передан в Министерство юстиции [167, С. 58].

3 декабря 1953 г. Президиум Верховного Совета СССР образовал в составе РСФСР Магаданскую область. В нее вошли г. Магадан, Среднеканский, Ольский, Северо-Эвенский, Сусуманский, Тенькинский, Ягоднинский районы и Чукотский национальный округ, выделенные из Хабаровского края [159, С. 98]. Становление системы советских и партийных органов области привело к тому, что Дальстрой полностью превратился в производственный главк.

В феврале 1954 г. его вновь переподчинили – уже Министерству цветной металлургии СССР, в составе которого он находился вплоть до своего упразднения в мае – июне 1957 г. [65].

Результаты деятельности Дальстроя выглядели, безусловно, беспрецедентными. В ранее необжитом регионе были созданы системы транспортного сообщения и крупные центры горной промышленности, поставлявшие советской индустрии ценные виды минерального сырья. За 24 года своей деятельности Дальстрой охватил геологическим изучением территорию в 1,9 млн. км²; в целом на геологоразведочные работы за указанный период было израсходовано более 5,2 миллиарда рублей [65, д. 425. л. 4]. В результате проведения этих работ выявлены крупные промышленные месторождения золота, олова и вольфрама, установлены рудопроявления свинца, цинка, ртути, молибдена и других редких металлов, а также выяснены геологические закономерности размещения этих металлов. В 1932-1956 гг. предприятиями «Дальстроя» было добыто 1187,1 т химически чистого золота [65, л. 3, 10], 65,3 тыс. т олова в концентрате [65, л. 3], 2,85 тысячи тонн трехокси вольфрама в концентрате [65, л. 3], 397,5 тонн кобальта в концентрате (в 1947-1955 гг.) [65, л. 3]. Только в 1955 г. удельный вес добываемых «Дальстроем» драгоценных и цветных металлов к их общей добыче по СССР составил: золота – 37,9 % (44,1 тонны), олова в концентрате – 46,3 % (3014 т) и трехокси вольфрама в концентрате – 3,3% (200 т) [65, л. 4].

Однако, с нашей точки зрения было бы недостаточным ограничиться констатацией лишь этого факта. С.А. Красильников в отношении Сибири отмечает, во многих отношениях штрафную колонизацию невозможно признать успешной, но также справедливости ради следует считать ее состоявшейся [108, С. 11]. Этот же тезис можно считать справедливым и для всего Севера России и Северо-Востока нашей страны, в частности. «Штурм Севера» в его штрафном варианте состоялся, но не привел к «освоению» его территорий. Ибо «освоить», с нашей точки зрения, значит «обжить», т.е. создать устойчивую и комфортабельную социальную среду. Поэтому мы, думается, можем утверждать, что в 1930-1950-е гг. регионы Севера были внутренними сырьевыми колониями, чьи ценные природные ресурсы использовались промышленно развитым центром для обеспечения собственных имперских интересов, иллюзий и утопий. Колоссальные объемы добывавшегося здесь минерального сырья не способствовали действительному обживанию его регионов, созданию здесь высокотехнологичных отраслей промышленности и эффективной социальной инфраструктуры [202].

Во многом это объяснялось крупномасштабным использованием принудительного труда заключенных как важнейшего метода формирования производственного населения в северных (и северо-восточных) районах нашей страны. Только в ИТЛ Дальстроя и Особый лагерь МВД № 5 (Берлаг) в 1932-1954 гг. прибыло 859 911 заключенных. Из них было освобо-

ждено 445 171 чел., умерло 121 256 чел., бежало 7800 чел. [176, С. 412]. Указанное обстоятельство и определило массовый исход производственного населения с Колымы и Чукотки (преимущественно бывших заключенных, спецпоселенцев и т.д.) в 1950-х гг., лишь только были сняты ограничения на выезд. Только в Дальстрое за период 1952-1955 гг. численность работников в целом сократилась на 45 %, а численность работников – заключенных уменьшилась более чем в 3 раза [68]¹. Бывший заключенный В.К. Соболев писал 2 сентября 1955 г. родным после освобождения: «...я ни секунды не задержусь здесь, даже ради заработков». В другом письме он, еще будучи в лагере, был более категоричен: «Решительно не хочу даже, чтобы мой труп лежал в этом проклятом богом краю» [171, С. 79, 42]. Лихорадочные попытки решить кадровые проблемы не могли в этой ситуации быть результативными. Руководство Дальстроя оказалось растерянным и дезориентированным. И.о. начальника Дальстроя М.В. Груша 10 сентября 1956 г. прямо констатировал «полную неясность перспективы дальнейшего развития этой системы и особенно ее ведущей отрасли – металлодобывающей промышленности» [70].

Подводя итоги сказанному, скажем, что перед нами история не просто хозяйственной организации, решавшей масштабные экономические задачи на отдаленной окраине нашей страны. Речь здесь идет о чрезвычайных формах колонизации Северо-Востока с использованием присущих им методов «штрафной колонизации», концентрации колоссальных властных функций, опоре на собственный карательный аппарат и т.д.

Заметим, что в случае с Дальстроем мы встречаемся с традиционной для России стратификацией пространства власти, складывавшейся в процессе многовековой колонизации новых территорий. Королев С.А., характеризуя этот феномен, пишет: «в российском пространстве власти прямая, соединяющая две точки, пересекает пространство, *организованное через – центр*, в виде *звезды*, и сколько-нибудь значимые точки в этом пространстве организуют окружающее их локальное пространство также в виде звезды, становясь, таким образом, второстепенными центрами в стянутом центростремительными силами пространстве власти»². Дальстрой становился, таким образом, локальным пространством власти. Оно, с одной стороны, было встроено в звезду властного макропространства. С другой,

¹ В октябре 1956 г. СМ СССР и ЦК КПСС признали существование ИТЛ МВД «нецелесообразным», как не обеспечивающих выполнение задачи перевоспитания заключенных в труде» и установили, что осужденные к лишению свободы должны отбывать наказание по месту жительства или по месту осуждения [89, С. 190].

² «Это пространство ...отличается, скажем, от американского пространства, которое структурировано как своего рода *кристаллическая решетка*, и где, можно сказать без большого преувеличения, прямая связывает *все-равно-какую-точку* с такой же, равнозначной ей, *все-равно-какой-точкой*» [42].

– само строилось в виде звезды, будучи центром для более локальных властных микропространств, организованных в виде собственных производственно – лагерных подразделений, действовавших на его огромной территории.

Таким образом, нам представляется возможным констатировать, что 1930-е гг. ознаменовались созданием в СССР нескольких многопрофильных суперорганизаций, которые можно квалифицировать как специфические колонизационные механизмы, призванные любой ценой обеспечить решение задач индустриализации Советского Союза. К указанным выше (С.В. Славин) чертам этих механизмов необходимо, по нашему мнению, добавить следующие: а) Максимально возможная скорость в достижении поставленных целей, что было вызвано форсированным характером проводимой индустриализации; б) Чрезвычайный характер структуры этих суперорганизаций, что обеспечивалось широкими объемами предоставлявшихся им правительством льгот и спецификой управления территорией их действия; в) Использование принудительного труда заключенных как средства достижения поставленных целей, ибо в условиях сжатых временных сроков и напряженных плановых заданий, а также в ситуации острой нехватки техники (горнодобывающей, строительной, транспортной и т.д.) и средств, труд заключенных становился единственным способом получения всего необходимого в условиях отдаленных и экономически неразвитых территорий страны; г) Секретный характер действий этих организаций, что было вызвано принудительным характером освоения месторождений стратегического минерального сырья и биологических ресурсов.

При этом обобщающие задачи этих механизмов можно разделить, по нашему мнению, на две важнейшие части. Экономические: а) Промышленное строительство на определенной территории (собственно освоение); б) Унификация и полная контролируемость экономической жизни отдаленных прежде регионов. Политические, заключающиеся в распространении на относительно неконтролируемые в силу своей отдаленности территории политической системы и практики, характерной для центральных районов страны. Комплексное достижение этих двух видов целей позволяло решить и проблемы геополитического характера – окончательно закрепить колонизируемые регионы в составе государства, сделать бесспорным обладание ими¹.

¹ Геополитическое значение колонизации в частности Северо-Востока СССР подчеркивали С.В. Славин [168], А.Н. Пилясов [136], А.И. Широков [201]. Нам представляется не вполне корректным игнорирование геополитических аспектов колонизации и сведение всех мероприятий государственной политики на Северо-Востоке лишь к решению «вполне конкретной хозяйственной задачи», как это делает А.В. Альшевский [34, С. 529].

Количество этих суперорганизаций и районы их деятельности (почти весь Север Советского Союза) позволяют, на наш взгляд, в совокупности с их характерными чертами, описанными выше, говорить о том, что в течение 1930-х гг. текущего столетия было возобновлено проведение традиционной колонизационной политики в отдаленных регионах страны в формах¹, модифицированных приобретавшим тоталитарный характер советским политическим режимом.

Но наиболее ярко, по нашему мнению, указанные особенности проявились в деятельности Дальстроя. Его создание в 1931 г. и деятельность в последующее 25-летие наглядно демонстрируют отказ советского руководства в этот период от концепции планомерного и комплексного создания на Северо-Востоке комфортной и устойчивой социальной среды и переход к чрезвычайным и военизированным формам колонизационной практики. Именно это обстоятельство и определило характер организационной формы Дальстроя, обладавшего предельно возможным в условиях СССР уровнем самостоятельности, в 1930-1950-х гг. сочетавшего в своей деятельности решение задач промышленного строительства силами заключенных с выполнением функций по административно-советскому и партийно-политическому руководству и т.п. жизнью огромной территории на Северо-Востоке СССР.

Форсированная колонизация российского Севера 1930-1950-х гг., не способствовавшая складыванию устойчивых и оседлых трудовых ресурсов, привела также к моноотраслевому перекосу в производственной инфраструктуре его регионов, к значительным негативным экологическим последствиям, к асоциализации аборигенного населения и т.д. Ее содержание определялось технологической отсталостью страны и экстенсивным характером ее экономики, а также геополитическими интересами

¹ В качестве примера приведем здесь знаменитый Колывано-Воскресенского горнопромышленный узел. Указом от 12 мая 1747 г. эти демидовские заводы на Алтае объявлены личной собственностью императора. Управление заводами было возложено на Кабинет, находившийся в Санкт-Петербурге, которому стали подчиняться также и Нерчинские серебряные рудники. Управление работами непосредственно на месте осуществлялось главным командиром (начальником) заводов. Воинские подразделения, несшие охрану предприятий, изначально подчинялись непосредственно Кабинету, но с 1751 г. и они были переданы в подчинение начальника заводов. Принадлежность заводов лично императорской фамилии существенно облегчило и решение проблем обеспечения Колывано-Воскресенских заводов сырьем, топливом и рабочей силой. В связи с принадлежностью заводов императору эта задача была разрешена путем отчуждения из государственных владений и приписки к заводам обширных территорий со всеми строениями, заведениями и живущими на них крестьянами. Ведомству заводов из государственного фонда передавались значительные лесные и сельскохозяйственные угодья. А рабочими становились государственные крестьяне, которых правительство приписывало к заводам. Одновременно на всей территории Сибири были введены в практику принудительные наборы рекрутов для работы на заводах [29, С. 212, 215; 163, С. 44-54].

государства. На примере деятельности Дальстроя видно, думается, что сегодня, в условиях реформирования экономической и социальной сфер жизни российского общества, учет исторического опыта колонизации Севера 1930-1950-х гг. может быть чрезвычайно актуальным в силу того, что в настоящее время многие дальневосточные и северные районы нуждаются в разумной колонизационной политике.



БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Российская Федерация. Конституция (1993). Конституция Российской Федерации [Текст]: офиц. текст. – М.: Юрайт, 1997. – 48 с.
2. Конституция Российской Федерации. – СПб.: Литера, 1999. – 48 с.
3. Бюджетный Кодекс РФ. – М.: Проспект, 2000. – 160 с.
4. Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» №116-ФЗ от 22.07.2005.
5. Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» №116-ФЗ от 22.07.2005.
6. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 26.06.2007) «Об охране окружающей среды» и др.
7. Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ (ред. от 06.12.2007) «О животном мире» (принят ГД ФС РФ 22.03.1995).
8. Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 08.11.2007) «Об отходах производства и потребления».
9. Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 01.12.2007) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (принят ГД ФС РФ 12.03.1999).
10. Федеральный закон РФ «О государственной гражданской службе РФ» №79-ФЗ от 27 июля 2004 г.
11. Федеральный Закон РФ «О государственной гражданской службе РФ» №79-ФЗ от 27 июля 2004 г. // Российская газета. – 2004. – 30 июля. – № 54.
12. Указ Президента от 01.04.1996 г. №440 «О концепции перехода РФ к устойчивому развитию».
13. Указ Президента от 04.02.1994 г. № 236 «О государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития».

14. Указ Президента Российской Федерации «О полномочиях представителя Президента Российской Федерации» от 16 мая 2000 г. [Текст] // Регионоведение. – 2000. – № 1.
15. Указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» // СЗ РФ. – 2003. – № 30. – Ст. 3046.
16. Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».
17. Указ Президента РФ от 28 июня 2007г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ».
18. Об утверждении положения о Федеральной службе государственной статистики (в ред. Постановления Правительства РФ от 27.05.2006 №323).
19. Постановление Правительства РФ от 27.05.2006 №323 «Об утверждении положения о Федеральной службе государственной статистики».
20. Постановление Политбюро ЦК ВКП (б) «О Колыме» от 26 октября 1932 г. (РГАСПИ. ф. 17. оп. 3. д. 905. л. 53.) и Постановление СНК СССР № 1358/398 с от 28 октября 1932 г. «О Колыме». (ГАМО. ф. Р-23 сс. оп. 1. д. 1. л. 147 об.).
21. Постановление Политбюро ЦК ВКП (б) «Об использовании труда уголовно – заключенных» № П 86/11 от 27 июня 1929 г.
22. Постановление Совета Министров СССР от 18 марта 1953 г. № 832–370 «О передаче из министерства внутренних дел производственно–хозяйственных и строительных организаций // Исторический архив. – 1996. – № 4.
23. Постановление Совета Министров СССР от 18 марта 1953 г. № 832–370 «О передаче из министерства внутренних дел производственно–хозяйственных и строительных организаций // Исторический архив. – 1996. – № 4.
24. Постановление ЦИК и СНК СССР от 27 июля 1923 г. «Положение о государственных подрядах и поставках» Электронный ресурс: Режим доступа: <http://www.bestpravo.ru/ussr/data04/tex17055.htm>.
25. Постановление ЦК ВКП (б) от 11 ноября 1931 г. «О Колыме». РГАСПИ. ф. 17. оп. 162. д. 11. л. 57.
26. Постановление ЦК ВКП (б) от 26 октября 1932 г. РГАСПИ. ф. 17. оп. 3. д. 905. л. 53.
27. Приказ МВД СССР № 00872 от 20 сентября 1949 г.

28. Приказ НКВД СССР № 037 от 22.02.1939 г. был издан в соответствии с постановлением Экономического Совета при СНК СССР № 80-40/сс от 02.02.1939 г. ГА РФ. ф. 9401. оп. 1а. д. 38. л. 387.
29. Агапова Т.И. Возникновение и развитие кабинетского хозяйства на Алтае в XVIII веке. / Сибирь периода феодализма. Вып. 1. – Новосибирск, 1962.
30. Адамчук В.В., Ромашев О.В., Сорокина М.Е. Экономика и социология труда. – М.: ЮНИТИ, 1999.
31. Алаев Э.Б. Социально-экономическая география. Понятийно-терминологический словарь [Текст] / Э.Б. Алаев. – М.: Мысль, 1983. – 290 с.
32. Алаев Э.Б. Экономико-географическая терминология. Словарь-справочник [Текст] / Э.Б. Алаев. – М.: Мысль, 1977. – 199 с.
33. Алымов А.Н. Размещение производительных сил [Текст] / А.Н. Алымов, Ф.Д. Заставный, А.Н. Федорищева. – Киев: Наука думка, 1978. – 287 с.
34. Альшевский А.В. К истории золотодобычи на Колыме: первые рудники и обогатительные фабрики (к 70-летию начала эксплуатации золоторудных месторождений). / Наука Северо-Востока России – начало века: Материалы Всероссийской научной конференции, посвященной памяти академика К.В. Симакова и в честь его 70-летия. Магадан, 26 – 28 апреля 2005. Магадан, 2005.
35. Амелин И.Э., Соколов С.Н. Актуальные вопросы лимитной политики банка // Банковское дело. – 2000. – № 5. – С. 8-13.
36. Андросюк С.А. Административная реформа, реализация на уровне субъекта Российской Федерации // Административная реформа, реализация на уровне субъекта Российской Федерации / Сборник материалов для курсов повышения квалификации государственных гражданских служащих исполнительных органов государственной власти Иркутской области. Составители: Хвостов Л.А., Малых Н.Л. // Под общ. ред. Ларионова А.Г. – Иркутск: Изд-во ИрГТУ, 2007. – 104 с.
37. Афанасьев П.Я. Коммунисты в борьбе за освоение богатств Северо-Востока. / Десять лет Магаданской области. – Магадан, 1963.
38. Ахназаров Э.Б. О некоторых особенностях развития народного хозяйства Магаданской области. / История и культура народов Севера Дальнего Востока. – М., 1967.
39. Бакша Н.В., Гамукин В.В., Свинцова А.П. Аспекты бюджета: императивный, экономический, финансовый, налоговый, расходный, социальный. – М.: Издательство ИПО Профиздат, 2001. – 416 с.

40. Бандман М.К. Территориально-производственные комплексы: теория и практика предплановых исследований [Текст] / М.К. Бандман. – Новосибирск: Наука, СО, 1980. – 254 с.
41. Банки и банковские операции: Учебник для вузов / Под ред. Е.Ф. Жукова. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1997. – 471 с.
42. Бесконечное пространство. Гео- и социографические образы власти в России [Электронный ресурс] / С.А. Королев. – М., 1997. – Режим доступа: <http://www.philosophy.ru/iphras/library/wpower.html>.
43. Бирюков А.Г. О методологии распределения средств фонда регионального развития // Финансы. – 2004. – № 5. – С. 11-15.
44. Богачева О.В. Становление российской модели бюджетного федерализма // Вопросы экономики. – 1995. – № 8. – С. 30-40.
45. Большой экономический словарь / Под ред. А.Н. Азрилияна. – 2-е изд. доп. и перераб. – М.: Институт новой экономики, 1997. – 864 с.
46. Борисов А.Б. Большой экономический словарь [Текст] / А.Б. Борисов. – М.: Книжный мир, 2001. – 895 с.
47. Буря А. Методика анализа клиентских средств банка// RS-Club. – 1998. – № 2. Апрель–июнь. – С. 45-49.
48. Бухвальд Е., Фролова Н. Межбюджетные отношения в субъекте Федерации: время ответственных преобразований //Федерализм. – 2003. – № 1. – С. 173-200.
49. Вавилова Е.В. Экономическая география и регионалистика [Текст] / Е.В. Вавилова. – М.: Гардарики, 2003. – 160 с.
50. Валитова Л.А. Межбюджетные трансферты и экономические стимулы региональных властей // Экономическая наука современной России. – 2005. – № 2. – С. 39-55.
51. Васильев А. Из 6000 функций государства автоматизированы будут не все // Известия. – 2004. – 19 февраля.
52. Верников Г. Основные методологии обследования организаций. Стандарт IDEF0 [Электронный ресурс]. – [2007]. – Режим доступа: <http://www.lobanov-logist.ru/index.php?do=cat&category=erp>
53. Винслав Ю. Социальная переориентация экономических преобразований: макро- и мезоуровневый аспекты // Российский экономический журнал. – 2002. – №10.
54. Временные методические рекомендации субъектам Российской Федерации по регулированию межбюджетных отношений (протокол №5-мф от 22-23 июня 2000г.) // <http://www.minfin.ru/>.
55. Выступление на встрече с членами Правительства РФ, руководством Федерального Собрания и членами президиума Государ-

ственного совета. 5 сентября 2005 г. М., Большой Кремлевский дворец // Президент России. Официальный сайт.

56. ГА МО. ф. Р-23 сс. оп.1. д. 345. л. 274.
57. ГА МО. ф. Р-23 сс. оп. 1. д. 1. л. 183.
58. ГА МО. ф. Р-23 сс. оп. 1. д. 1. л. 71.
59. ГА МО. ф. Р-23 сс. оп. 1. д. 1. л. 8.
60. ГА МО. ф. Р-23 сс. оп. 1. д. 1. л. 9.
61. ГА МО. ф. Р-23 сс. Оп. 1. д. 12. л. 8.
62. ГА МО. ф. Р-23 сс. оп. 1. д. 14. л. 11-12.
63. ГА МО. ф. Р-23 сс. оп. 1. д. 16. л. 4.
64. ГА МО. ф. Р-23 сс. оп. 1. д. 2. л. 171.
65. ГА МО. ф. Р-23 сс. оп. 1. д. 332. л. 458-461 об.
66. ГА МО. ф. Р-23 сс. оп. 1. д. 5. л. 12.
67. ГА МО. ф. Р-23 сс. оп. 1. д. 5. л. 6.
68. ГА МО. ф. Р-23 сс. оп. 1. д. 503. л. 155.
69. ГА МО. ф. Р-23 сс. Оп. 1. д. 1. л. 71-95.
70. ГА МО. ф. Р-23 сс. оп. 1. д. 447. л. 7.
71. ГА РФ. ф. 9401. оп. 1а. д. 6. л. 75.
72. ГА РФ. ф. 9414. оп. 1. д. 28. л. 61.
73. ГА РФ. ф. 9414. оп.1. д. 328, л. 4.
74. ГА РФ. ф. Р-5674. оп. 1. д. 47. л. 129.
75. ГА РФ. ф. Р-5674. оп. 1. д. 47. л.129.
76. ГА РФ. ф. Р-5674. оп. 1. д. 47. л.130.
77. ГА РФ. ф. Р-9414. оп. 1. д. 1138. л. 21.
78. ГА РФ. ф. Р-9414. оп. 1. д. 1155. л. 1а.
79. ГАМО, ф. Р-23 сс. оп. 1. д. 45. л. 79.
80. Голубков Е.П.: Основы маркетинга. – М.: Финпресс, 1998. – 416 с.
81. Гончаренко О. Добра-Краска: интеллектуальный бизнес. // Комсомольская правда Черноземье. 26 декабря 2006 г.
82. Государственной регулирование рыночной экономики: федеральный, региональный и муниципальный уровень: Вопросы теории и практики/ Под общ. ред. Н.А. Волгина. – М.: Изд-во РАГС, 1998. – 319 с.
83. Гохберг М.Я. Центральный экономический район СССР: Перспективы развития [Текст] / М.Я. Гохберг. – М.: Знание, 1982. – 64 с.
84. Грамотеева, Л. И. Эффективность территориальной организации производства [Текст] / Л. И. Грамотеева. – М.: Мысль, 1979. – 222 с.

85. Гранберг А.Г. Оптимизация территориальных пропорций народного хозяйства [Текст] / А.Г. Гранберг. – М.: Экономика, 1973. – 248 с.
86. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики [Текст] / А.Г. Гранберг. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – 495 с.
87. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: Учебник для вузов. – 2-ое изд. – М.: ГУ ВШЭ, 2001. – 495 с.
88. Грицюк Т.В. Государственное регулирование экономики: теория и практика. – М.: Изд-во РДЛ, 2004. – 288 с.
89. ГУЛАГ: Главное управление лагерей. 1918 – 1960. – М., 2000.
90. Докладная записка заместителя председателя ВСНХ СССР Г.Л. Пятакова председателю ВСНХ СССР Ф.Э. Дзержинскому об организации поселений заключенных в перспективных экономических районах. // Советские архивы. – 1991. – № 4.
91. Живи и здравствуй, наш патриарх. // Красное знамя. 7 февраля 2007 г.
92. Жихарев Н.А. Очерки истории Северо-Востока РСФСР (1917-1953 гг.). – Магадан, 1961.
93. Занадворов В.С., Занадворова А.В. Экономика города. Вводный курс: Учебное пособие. – М.: ИКЦ «Академия», 2003. – 272 с.
94. Иванова В.Н., Безденежных Т.И. Управление занятостью на местном уровне: Учебное пособие. – М.: Финансы и статистика, 2002.
95. Иванова Г.М. История ГУЛАГа, 1918-1958: социально-экономический и политико-правовой аспекты. – М., 2006.
96. Известия ЦИК СССР и ВЦИК. – 1926. – № 283.
97. Индикаторы устойчивого развития России (эколого-экономические аспекты). / Под ред. С.Н. Бобылева, П.А. Макеенко. – М.: ЦПРП, 2001.
98. История сталинского Гулага. Конец 1920-х – первая половина 1950-х гг.: Собр. док. в 7-ми томах / Т.2. Карательная система: структура и кадры / Отв. ред. и сост. Н.В. Петров. Отв. сост. Н.И. Владимирцев. – М., 2004.
99. История Чукотки с древнейших времен до наших дней. – М., 1989.
100. Канева А.Н. УХТПЕЧЛАГ. 1929-1938. / Звенья. Исторический альманах. – Вып. 1. – М., 1991.
101. Кистанов В.В. Территориальная организация производства (отраслевой, районный и народнохозяйственный аспекты) [Текст] / В.В. Кистанов. – М.: Экономика, 1981. – 232 с.
102. Князев Ю. Социальные функции современного государства. // Проблемы теории и практики управления. – 2008. – №1.

103. Козлов А.Г. Из истории колымских лагерей (конец 1937-1938 гг.). // Краевед. записки. – Магадан, 1993. – Вып. 19.
104. Королев С.А. Бесконечное пространство. Гео- и социографические образы власти в России [Электронный ресурс] – М., 1997. – Режим доступа: <http://www.philosophy.ru/iphras/library/wpower.html>.
105. Костерин А.Г., Костерин И.Г. Управление конкурентным бенчмаркингом на основе анализа DEA // Менеджмент в России и за рубежом. – 2006. – №4.
106. Котляков В., Агранат Г. Север: выбор пути. // Голос России. – 1999. – № 4.
107. Кочегарова Е.Д. Золотопромышленность Дальнего Востока (1922-1940 гг.). Исторический опыт: Дисс... канд. ист. наук. – Благовещенск, 2002.
108. Красильников С.А. Сибирь в планах и практике государственных репрессий в первой половине 1930-х гг. / Историческая наука на рубеже веков: Мат-лы Всеросс. конф., посвящ. 120-летию ТГУ. Т. III. – Томск, 1999.
109. Куликов В., Роик В. Социальная политика как приоритет и приоритеты социальной политики // Российский экономический журнал. – 2005. – № 1. – С. 3-17.
110. Лапина М.А.: Административная реформа: анализ первых итогов и проблем, стоящих перед субъектами исполнительной власти: Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы научно-практической конференции. – М.: Юнити-Дана, 2007.
111. Ларина Н.И. Региональная политика в странах рыночной экономики [Текст] / Н.И. Ларина, А.А. Кисельников; НГАЭ и У. – М.: ОАО «Издательство «Экономика», 1998. – 172 с.
112. Лексин В., Швецов А. Общероссийские реформы и территориальное развитие. Статья 4. Социальные обязательства государства, социальная политика и социальные реформы // Российский экономический журнал. – 2001. – № 1. – С. 38-52.
113. Логвинова И.В. Правовой статус Дальстроя как органа государственно – хозяйственного управления: 1931-1941 годы (историко-правовой аспект): Дисс... канд. юрид. наук. – М., 2001.
114. Львов Д. «Что делать». // Эксперт-Урал. – 2002. – №25. – С. 9-12.
115. Максютлов А.А. Основы банковского дела. – М.: Бератор-Пресс, 2003. – 384 с.
116. Маршалова А.С. Основы теории регионального воспроизводства [Текст] / А.С. Маршалова, А.С. Новоселов; НГАЭ и У. – М.: ОАО «Издательство «Экономика», 1998. – 192 с.

117. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. – М.: Дело, 2000.
118. Мильнер Б.З. Теория организации. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 558 с.
119. Михайлин М.Ю. Бенчмаркетинг как инновационная управленческая структура // Инновационные технологии в менеджменте организации: сборник научных трудов под ред. В.М. Матиашвили. – Н.-Новгород: ННГУ, 2001. – 238 с.
120. Морозов А.А. Семантический анализ функциональных диаграмм информационных систем средствами объектно-ориентирования логического программирования // Развитие и применение открытых систем: Тезисы докладов IV между. Конференции. – Н.-Новгород, 1997. – 140с.
121. Морозов Н. Истребительно-трудовые годы. / Покаяние: Мартиролог. Т. 1. – Сыктывкар, 1998.
122. Морозов Н.А., Рогачев М.Б. Гулаг в Коми АССР. (20-50-е годы). // Отечественная история. – 1995. – № 2.
123. Навасардов А.С. Из истории строительства Колымской трассы (1928-1940 гг.). // Краевед. записки. – Магадан, 1991. – Вып. 17.
124. Некрасов Н.Н. Региональная экономика: Теория, проблемы, методы [Текст] / Н.Н. Некрасов. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Экономика, 1978. – 343 с.
125. Новая парадигма развития России в XXI веке. Комплексные исследования проблем устойчивого развития: идеи и результаты. / Под реакцией В.А. Коптюга, В.М. Матросова, В.К. Левашова. – Изд. 2-е. – М.: Academia, 2000.
126. Одегов Ю.Г., Журавлев П.В. Управление персоналом: Учебник для вузов. – М.: Финстатинформ, 1997. – 878 с.
127. Оникиенко В.В. Территориальная организация общественного производства и проблемы эффективного использования трудовых ресурсов. Проблемы использования трудовых ресурсов [Текст] / В.В. Оникиенко. – Киев: СОПС УССР АН УССР, 1978. – 213 с.
128. Орлова Е. Не расходы, а выгодные инвестиции // Эксперт-Урал. – 2006. – № 28. – С. 34-35.
129. Островская В.Н. Теоретико-практическое обоснование применения бенчмаркинга как метода конкурентного анализа // Новая экономика: реалии XXI века, проблемы и перспективы: Материалы научной конференции, посвященной 10-летию экономического факультета Ставропольского государственного университета. – Ставрополь: СГУ, 2004. – 248 с.
130. Отчет Дальстроя за 1933 г. ГА МО. ф. Р-23 сч. оп. 1. д. 402. л. 2.

- 131.Павленко В.Ф. Территориальное развитие народного хозяйства [Текст] / В.Ф. Павленко, В.С. Варламов. – М.: Экономика, 1981. – 64 с.
- 132.Павлова И.В. Механизм политической власти в СССР в 20-30-е годы. // Вопросы истории. – 1998. – № 11-12.
- 133.Панов А.А. Сахалин как колония. Очерки колонизации и современного положения Сахалина. – М., 1905.
- 134.Панова Г.С. Анализ финансового состояния коммерческого банка. – М.: Финансы и статистика, 1996. – 304 с.
- 135.Панова Г.С. Кредитная политика коммерческого банка. – М.: ИКЦ «ДИС», 1997. – 464 с.
- 136.Пилясов А.Н. Закономерности и особенности освоения Северо-Востока России (ретроспектива и прогноз). – Магадан, 1996.
- 137.Подорога В. ГУЛАГ в уме. наброски и размышления // Досье на цензуру. Страна и ее заключенные. – 1999. – № 7-8.
- 138.Положение об исправительно-трудовых лагерях. 7 апреля 1930 г. / ГУЛАГ: Главное управление лагерей. 1918 – 1960. – М., 2000. – С. 65 – 66.
- 139.Попов В.П. Государственный террор в советской России. 1923-1953 гг. (источники и их интерпретация). // Отечественные архивы. – 1992. – № 2.
- 140.Послание Президента России Владимира Путина Федеральному собранию РФ // Российская газета. – 2003. – 17 мая. – № 93.
- 141.Послание Президента России Владимира Путина Федеральному собранию РФ // Российская газета. – 2004. – 29 мая. – № 52.
- 142.Послание Президента РФ Федеральному Собранию «Не будет ни революции, ни контрреволюции» // Российская газета. – 2001. – 4 апреля. – № 66.
- 143.Послание Президента РФ Федеральному Собранию «России надо быть сильной и конкурентоспособной» // Российская газета. – 2002. – 19 апреля. – № 71.
- 144.РГАСПИ. ф. 17. оп. 162. д. 11. л. 33.
- 145.РГАСПИ. ф. 17. оп. 162. д. 11. л. 57.
- 146.РГАСПИ. ф. 17. оп. 162. д. 11. л. 58.
- 147.РГАСПИ. ф. 17. оп. 3. д. 905. л. 53.
- 148.РГАСПИ. ф. 17. оп. 3. д. 905. л. 53.
- 149.РГАСПИ. ф. 17. оп. 3. д. 946. л. 92.
- 150.РГАСПИ. ф. 85. оп. 29. д. 349. л. 1-3.
- 151.Региональная экономика [Текст] / Под общ. ред. А.А. Мерцалова. – Орел: Издательство ОРАГС, 2005. – 424 с.

- 152.Рогов С. О роли государства в возрождении созидательного потенциала России. // Российский экономический журнал. – 2005. – № 7-8.
- 153.Рождение ГУЛАГа: дискуссии в верхних эшелонах власти. Постановления Политбюро ЦК ВКП (б). 1929-1930 гг. Публ. С.А. Красильникова. // Исторический архив. – 1997. – № 4.
- 154.Роуз Питер С. Банковский менеджмент / Пер. с англ. со 2-го изд. – М.: «Дело Лтд», 1995. – 768 с.
- 155.Рыбаковский Л.Л. Народонаселение Дальнего Востока за 100 лет. – М., 1969.
- 156.Рыбаковский Л.Л. Население Дальнего Востока за 150 лет. – М., 1990.
- 157.Садвакасов К.К. Коммерческие банки. Управленческий анализ деятельности. Планирование и контроль. – М.: Изд-во «Ось-89», 1998. – 112 с.
- 158.Саушкин Ю.Г. Экономическая география: история, теория, методы, практика [Текст] / Ю.Г. Саушкин. – М.: Мысль, 1973. – 559 с.
- 159.Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938 – 1975: в 4 т. – М., 1975. – Т.1.
- 160.Свободная мысль. – 1999. – № 9.
- 161.Семеко Г.В., Плион Д. Модель банка будущего. Зарубежное банковское дело // Internet:<http://www.bankir.ru>.
- 162.СЗ СССР. – 1927. – № 39. – Ст. 392.
- 163.Сибиряк – скиталец. Алтай и Кабинет. // Сибирские вопросы. – 1906. – № 3.
- 164.Симагин Ю.А. Территориальная организация населения и хозяйства [Текст] / Ю.А. Симагин; под общ. ред. В.Г. Глушковой. – М.: КНОРУС, 2005. – 384 с.
- 165.Синельников С.П. Причинно-следственные связи между голодом и налогом (макроанализ на примере царицынской губернии). / Тоталитаризм и личность. – Пермь, 1994.
- 166.Система государственного и муниципального управления: Учебник/ Под общ. ред. Г.В. Атаманчука. – М.: Изд-во РАГС, 2005.
- 167.Система исправительно-трудовых лагерей в СССР, 1923-1960: Справочник. / О-во «Мемориал», ГА РФ. Сост. М.Б. Смирнов. Под ред. Н.Г. Охотина, А.Б. Рогинского. – М.: Звенья, 1998.
- 168.Славин С.В. Промышленное и транспортное освоение Севера СССР. – М., 1961.
- 169.Славин С.В. Северо-Восток Советского Союза, как новый формирующийся экономический район. – М., 1958.
- 170.Слезингер Г.Э. Труд в условиях рыночной экономики. Учебное пособие. – М.: ИНФРА-М, 1996. – 336 с.

171. Соболев В.К. Письма с Колымы. – М., 2000.
172. Советская Колыма. – 1939. – 18 июля.
173. Советский энциклопедический словарь [Текст] / гл. ред. А. М. Прохоров. – Изд. 4-е, перераб. доп. – М.: Советская энциклопедия, 1989. – 1632 с.
174. Сорокин П. Современное состояние России. // Новый мир. – 1992. – № 4.
175. Спецпереселенцы в Западной Сибири. Весна 1931 – начало 1933 г. – Новосибирск, 1993.
176. Сталинские стройки ГУЛАГА 1930-1953. – М., 2005.
177. Статистика осужденных в СССР в 1925, 1926, 1927 гг. – М., 1930.
178. Статистика осужденных в СССР. 1923-1924. – М., 1927.
179. Статистика: учеб. / И.И. Елисеева, А.В. Изотов, Е.Б. Капралова [и др.]; под ред. И.И. Елисеевой. – М.: КНОРУС, 2006.
180. Стратегия макрорегионов России: методологические подходы, приоритеты и пути реализации [Текст] / под ред. А.Г. Гранберга. – М.: Наука, 2004. – 720 с.
181. Стратегия и проблемы устойчивого развития России в XXI веке / Под ред. А.Г. Гранберга, В.И. Данилова-Данильяна, М.М. Циканова, Е.С. Шопхоева. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2002.
182. Стратегия реформы государственного управления в России и ее реализация на региональном уровне. – М.: Издательство «Алекс», 2005. – 204 с.
183. Структурная модель предметной области [Электронный ресурс]. – [2007]. – Режим доступа: <http://www.INTUIT.ru>.
184. СУ РСФСР. 1923. № 29. Ст. 336.
185. СУ РСФСР. 1934. № 35. Ст. 225.
186. Субъекты, подвластные власти // Эксперт. – 2004. – № 20.
187. Территориальная организация населения [Текст] / Под ред. Е.Г. Чистякова. – М.: Вузовский учебник, 2007. – 188 с.
188. Территориальная организация производства товаров и услуг [Текст]: в 2 томах / Под ред. А.И. Кочерги. Том 1. – Киев: Наука думка, 1987. – 264 с.
189. Управление деятельностью коммерческого банка (банковский менеджмент) / Под ред. О.И. Лаврушина. – М.: Юрист, 2003. – 688 с.
190. Урванцев Н.Н. Норильск (история открытия и освоения медно-никелевых руд сибирского севера). – М., 1969.
191. Ханс де Брюйн Управление по результатам в государственном секторе / Пер. с англ. – М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2005.

192. Хлевнюк О.В. Экономика ОГПУ – НКВД – МВД СССР в 1930-1953 гг.: масштабы, структура, тенденции развития. / ГУЛАГ: экономика принудительного труда. – М., 2005.
193. Хорев Б.С. Понятие территориальной организации общества и управление как основные понятия социально-экономической географии [Текст] / Б.С. Хорев // Вопросы географии. – 1980. – № 115. – С. 75-85.
194. Хорев Б.С. Территориальная организация общества [Текст] / Б.С. Хорев. – М.: Мысль, 1981. – 320 с.
195. Цикорев Н.Н. Региональная экономика и управление [Текст] / Н.Н. Цикорев, И.В. Должикова. – Орел: Изд-во ОРАГС, 2005. – 64 с.
196. ЦХСД МО. Коллекция документов.
197. ЦХСД МО. ф. 1. оп. 2. д. 120. л. 1.
198. Чернов А.А. Уголь и нефть печорского Урала. // За индустриализацию Советского Востока. – Вып. 1. – М., 1932. – С. 17-27.
199. Шебекинский химический. Мы были первыми...: К 50-летию Шебекинского химического завода. – Белгород: Б.и., 2003. – 60 с.
200. Широков А.И. «Штурм Севера»: штрафная колонизация 1930-1950-х годов. // Вестник НГУ. Серия: История, филология. – 2007. – Т. 6. – Вып. 1. – С. 68-72.
201. Широков А.И. Дальстрой: предыстория и первое десятилетие. – Магадан, 2000.
202. Широков А.И. Северо-Восток в системе общественных отношений СССР в 30-50-е гг. XX столетия (теоретический и практический аспекты). / Колымский гуманитарный альманах / Под ред. А.И. Широкова. – Вып. 1. – Магадан, 2006. – С. 5-35.
203. Шулубина С.А. Система Севвостлага. 1932-1957 гг.: Дисс... канд. ист. наук. – Томск, 2003.
204. Электронная энциклопедия «Википедия» http://en.wikipedia.org/wiki/Pirot_District.
205. Электронный ресурс www.emportal.co.yu/en/news/srbia/45196.html.
206. Электронный ресурс Агентства для инвестиций и содействия расширению экспорта Республики Сербия (SIEPA) www.siepa.sr.gov.yu.
207. Электронный ресурс видов бизнеса в Сербии www.serbia-business.com.
208. Электронный ресурс группы компаний «Экохим – 2000» www.ecohim-2000.ru.

-
- 209.Электронный ресурс министерства экономического развития и торговли Российской Федерации. Материалы торгпредства России в Республике Сербия. www.economy.gov.ru.
- 210.Электронный ресурс ОЭЗ Пирот, www.freezonepirot.com.
- 211.Эртц С. Лагерная структура в 1930-е – 1950-е гг.: эволюция структуры и принципов управления. / ГУЛАГ: Экономика принудительного труда. – М., 2005.
- 212.Banker R., Charners A. and Cooper W.W. Some models for estimating technical and scale inefficiencies in data envelopment analysis //Manegement Science 30. – 1984. – P. 1078-1092.
- 213.Farrel M.J. The measurement of productive efficiency // Journal of the Royal Statistical Society Series A. General 125. Part 2. – P. 252-267.
- 214.The Little Green Data Book 2006. Word Bank, Washington DC, 2006.



ПРИЛОЖЕНИЯ

Таблица П.1

**Показатели эффективности деятельности
органов государственного (муниципального) управления**

Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ (утв. Указом Президента РФ от 28 июня 2007г. № 825)			Перечень показателей эффективности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (утв. Указом Президента РФ от 28 апреля 2008г.)		
№	Наименование показателя		№	Наименование показателя	
1	Объем валового регионального продукта		1	Отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников муниципальных учреждений к среднемесячной номинальной начисленной заработной плате работников крупных и средних предприятий и некоммерческих организаций городского округа (муниципального района)	
2	Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на одного человека		2	Доля населения, охваченного профилактическими осмотрами	
3	Реальная среднемесячная начисленная заработная плата работников в сравнении с предыдущим годом		3	Доля амбулаторных учреждений, имеющих медицинское оборудование в соответствии с табелем оснащения	
4	Отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников государственных (муниципальных): учреждений здравоохранения учреждений образования учреждений социальной защиты населения учреждений физической культуры и спорта учреждений культуры и искусства к среднемесячной заработной плате работников, занятых в сфере экономики региона		4	Число случаев смерти лиц в возрасте до 65 лет: на дому – всего в том числе: от инфаркта миокарда от инсульта в первые сутки в стационаре – всего в том числе: от инфаркта миокарда от инсульта Число случаев смерти детей до 18 лет: на дому в первые сутки в стационаре	
5	Доля населения с денежными доходами ниже региональной величины прожиточного минимума		5	Доля детей в возрасте от трех до семи лет, получающих дошкольную образовательную услугу и (или) услугу по их содержанию в организациях различной организационно-правовой формы и формы собственности в общей численности детей от трёх до семи лет.	
6	Уровень безработицы (по методологии Международной организации труда) в среднем за год		6	Доля детских дошкольных муниципальных учреждений от общего числа организаций, в том числе субъектов малого предпринимательства, оказывающих услуги по содержанию детей в таком учреждении, услуги по дошкольному образованию и получающих средства бюджета городского округа (муниципального района) на оказание таких услуг	

Продолжение табл. П.1

Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ (утв. Указом Президента РФ от 28 июня 2007г. № 825)			Перечень показателей эффективности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (утв. Указом Президента РФ от 28 апреля 2008г.)		
№	Наименование показателя		№	Наименование показателя	
7	Смертность населения: младенческая от 1 года до 4 лет от 5 до 9 лет от 10 до 14 лет от 15 до 19 лет материнская в трудоспособном возрасте – всего, в том числе по трем основным причинам: 1 причина – 2 причина – 3 причина – в результате дорожно- транспортных происшествий		7	1. Удельный вес лиц, сдавших единый государственный экзамен, от числа выпускников общеобразовательных муниципальных учреждений, участвующих в едином государственном экзамене	
8	Средняя продолжительность временной нетрудоспособности в связи с заболеванием в расчете на одного работающего		8	Число субъектов малого предпринимательства в расчете на 10 000 населения	
9	Удельный вес детей первой и второй групп здоровья в общей численности учащихся государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений		9	2. Доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций	
10	Удовлетворенность населения медицинской помощью (процент опрошенных)		10	Доля отремонтированных автомобильных дорог общего пользования местного значения с твердым покрытием, в отношении которых произведен: капитальный ремонт текущий ремонт	
11	1. Удельный вес лиц, сдавших единый государственный экзамен, от числа выпускников, участвующих в едином государственном экзамене		11	Доля автомобильных дорог местного значения с твердым покрытием, переданных на техническое обслуживание немunicipальным и (или) государственным предприятиям на основе долгосрочных договоров (свыше трех лет)	
12	Доля выпускников государственных (муниципальных) учреждений начального и среднего профессионального образования, трудоустроившихся по полученной профессии в первый год, в общей численности выпускников таких учреждений		12	Доля населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного автобусного и (или) железнодорожного сообщения с административным центром городского округа (муниципального района), в общей численности населения городского округа (муниципального района)	
13	Удовлетворенность населения качеством образования, начального и среднего профессионального образования (процент от числа опрошенных)		13	Год утверждения или внесения изменений: - в генеральный план городского округа (муниципального района) - в комплексную программу развития коммунальной инфраструктуры	

Продолжение табл. П.1

Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ (утв. Указом Президента РФ от 28 июня 2007г. № 825)		Перечень показателей эффективности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (утв. Указом Президента РФ от 28 апреля 2008г.)	
№	Наименование показателя	№	Наименование показателя
14	Доля детей, оставшихся без попечения родителей, – всего, в том числе: - переданных неродственникам (в приемные семьи, на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство), охваченных другими формами семейного устройства (семейные детские дома, патронатные семьи) - находящиеся в государственных (муниципальных) учреждениях всех типов	14	Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, - всего в том числе введенная в действие за год. Число жилых квартир в расчете на 1000 человек населения, всего: в том числе введенных в действие за год
15	Удельный вес населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом	15	Площадь земельных участков, предоставленных для строительства, – всего в том числе земельных участков предоставленных для: - жилищного строительства - индивидуального жилищного строительства и комплексного освоения в целях жилищного строительства
16	Обеспеченность спортивными сооружениями в субъекте РФ	16	Средняя продолжительность периода со дня принятия решения о предоставлении земельного участка для строительства или подписания протокола о результатах торгов (конкурсов, аукционов) по предоставлению земельных участков до получения разрешения на строительство
17	Удельный вес населения, участвующего в культурно-досуговых мероприятиях, проводимых государственными (муниципальными) организациями культуры, и в работе любительских объединений	17	Объем жилищного строительства, предусмотренный в соответствии с выданными разрешениями на строительство жилых зданий: - общая площадь жилых помещений - число жилых квартир
18	Количество экземпляров библиотечного фонда общедоступных библиотек на 1000 человек населения	18	Площадь земельных участков, предоставленных для строительства, в отношении которых со дня принятия решения о предоставлении земельного участка или подписания протокола о результатах торгов (конкурсов, аукционов) не было получено разрешение на ввод в эксплуатацию: - объектов жилищного строительства, в том числе индивидуального жилищного строительства – в течение трех лет - иных объектов капитального строительства – в течение пяти лет

Продолжение табл. П.1

Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ (утв. Указом Президента РФ от 28 июня 2007г. № 825)			Перечень показателей эффективности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (утв. Указом Президента РФ от 28 апреля 2008г.)		
№	Наименование показателя		№	Наименование показателя	
19	Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя субъекта РФ – всего, в том числе: введенная в действие за год		19	Доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом, от общей площади территории городского округа (муниципального района)	
20	Отношение средней цены одного квадратного метра общей площади на первичном (вторичном) рынке жилья к среднему душевому доходу населения в субъекте РФ		20	Доля организаций коммунального комплекса, осуществляющих производство товаров, оказание услуг по водо-, тепло-, газо- энергоснабжению, водоотведению, очистке сточных вод, утилизации (захоронению) твердых бытовых отходов и использующих объекты коммунальной инфраструктуры на праве частной собственности, по договору аренды или концессии участие субъекта РФ и (или) городского округа (муниципального района) в уставном капитале которых составляет не более 25%, от общего числа организаций коммунального комплекса, осуществляющих свою деятельность на территории городского округа (муниципального района)	
21	Доля населения, проживающего в многоквартирных домах, признанных в установленном порядке аварийными		21	Доля организаций, осуществляющих управление многоквартирными домами и (или) оказание услуг по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах, участие субъекта РФ и (или) городского округа (муниципального района) в уставном капитале которых составляет не более 25%, от общего числа организаций, осуществляющих данные виды деятельности на территории городского округа (муниципального района), кроме товариществ собственников жилья, жилищных, жилищно-строительных кооперативов и иных специализированных потребительских кооперативов	

Продолжение табл. П.1

Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ (утв. Указом Президента РФ от 28 июня 2007г. № 825)			Перечень показателей эффективности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (утв. Указом Президента РФ от 28 апреля 2008г.)		
№	Наименование показателя		№	Наименование показателя	
22	3. Доля многоквартирных домов в целом по субъекту РФ, в которых собственники помещений выбрали и реализуют способ управления многоквартирными домами, в том числе: - непосредственное управление собственниками помещений в многоквартирном доме; - управление товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом - управление управляющей организацией, в т.ч. муниципальной собственности (из них в форме муниципальных учреждений), государственной формы собственности (из них в форме государственных учреждений), частной формы собственности (из них хозяйственными обществами со 100-процентной долей, находящейся в муниципальной или государственной собственности)		22	3. Доля многоквартирных домов, в которых собственники помещений выбрали и реализуют один из способов управления многоквартирными домами, в том числе: - непосредственное управление собственниками помещений в многоквартирном доме - управление товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом - управление муниципальным или государственным учреждением или предприятием - управление управляющей организацией другой организационно-правовой формы - управление хозяйственным обществом с долей участия в уставном капитале субъекта РФ и (или) городского округа (муниципального района) не более 25%	
23	Доля убыточных организаций ЖКХ		23	Доля многоквартирных жилых домов, расположенных на земельных участках, в отношении которых осуществлен государственный кадастровый учет	
24	Время от подачи заявки на предоставление земельного участка для строительства до получения разрешения на строительство		24	Доля объема отпуска коммунальных ресурсов, счета за которые выставлены по показаниям приборов учета	
25	Заявленная мощность, которая не была удовлетворена в связи с отсутствием технической возможности технологического присоединения к объектам электросетевого хозяйства		25	Уровень собираемости платежей за предоставленные жилищно-коммунальные услуги	
26	Доля населенных пунктов, обеспеченных питьевой водой надлежащего качества		26	Отношение тарифов для промышленных потребителей к тарифам для населения: - по водоснабжению - по водоотведению	
27	Доля региональных и муниципальных дорог, не отвечающих нормативным требованиям		27	Доля муниципальных автономных учреждений от общего числа муниципальных учреждений (бюджетных и автономных) в городском округе (муниципальном районе)	
28	Уровень криминогенности (процент от числа опрошенных)		28	4. Доля муниципальных образовательных учреждений, переведенных: - на нормативное подушевое финансирование - на новую (отраслевую) систему оплаты труда ориентированную на результат	

Продолжение табл. П.1

Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ (утв. Указом Президента РФ от 28 июня 2007г. № 825)			Перечень показателей эффективности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (утв. Указом Президента РФ от 28 апреля 2008г.)		
№	Наименование показателя		№	Наименование показателя	
29	Доля преступлений, совершенных несовершеннолетними или при их соучастии, в общем числе зарегистрированных преступлений		29	5. Доля муниципальных медицинских учреждений: - применяющих медико-экономические стандарты оказания медицинской помощи - переведенные на оплату медицинской помощи по результатам деятельности - переведенных на новую (отраслевую) систему оплаты труда, ориентированную на результат - переведенных преимущественно на одноканальное финансирование через систему обязательного медицинского страхования	
30	2. Доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций		30	Удовлетворенность населения: - медицинской помощью (процент от числа опрошенных) - качеством дошкольного образования, общего образования и дополнительного образования детей (процент от общего числа опрошенных)	
31	Доля продукции, произведенной малыми предприятиями, в общем объеме валового регионального продукта				
32	Удельный вес прибыльных крупных и средних с/х организаций в их общем числе				
33	Расходы консолидированного бюджета субъекта РФ на сельское хозяйство в расчете на 1 рубль произведенной сельскохозяйственной продукции				
34	Динамика налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ				
35	Расходы консолидированного бюджета субъекта РФ на содержание работников органов государственной власти и местного самоуправления в расчете на одного жителя региона				
36	Объемы просроченной кредиторской задолженности государственных (муниципальных) учреждений, задолженности бюджета субъекта РФ и бюджетов муниципальных образований по исполнению обязательств перед гражданами				
37	Доля расходов консолидированного бюджета субъекта РФ, формируемых в рамках программ, в общем объеме расходов консолидированного бюджета субъекта РФ (без учета субвенций на исполнение делегируемых полномочий)				

Окончание табл. П.1

Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ (утв. Указом Президента РФ от 28 июня 2007г. № 825)			Перечень показателей эффективности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (утв. Указом Президента РФ от 28 апреля 2008г.)		
№	Наименование показателя		№	Наименование показателя	
38	Расходы консолидированного бюджета субъекта РФ на здравоохранение в расчете на одного жителя, в том числе на территориальную программу государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи гражданам РФ, из них средства обязательного медицинского страхования				
39	Расходы консолидированного бюджета субъекта РФ в расчете на одного обучающегося: - на общее образование - на начальное и среднее профессиональное образование				
40	Доля расходов консолидированного бюджета субъекта РФ на финансирование услуг социальной сферы, оказываемых автономными учреждениями и негосударственными (немunicipальными) организациями, в общем объеме расходов консолидированного бюджета субъекта РФ на финансирование отраслей социальной сферы				
41	5. Доля государственных (муниципальных) медицинских учреждений: - применяющих медико-экономические стандарты оказания медицинской помощи - переведенные на оплату медицинской помощи по результатам деятельности - переведенных на новую (отраслевую) систему оплаты труда, ориентированную на результат				
42	4. Доля государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений, переведенных: - на нормативное подушевое финансирование - на новую (отраслевую) систему оплаты труда ориентированную на результат				
43	Удовлетворенность населения деятельностью органов исполнительной власти субъекта РФ, в том числе их информационной открытости (процент от числа опрошенных)				

Таблица П.2

**Система индикаторов, разработанная Комиссией ООН
по устойчивому развитию¹**

Раздел Повестки дня на 21 век	Индикаторы – движущая сила	Индикаторы текущего состояния	Индикаторы реагирования
А.СОЦИАЛЬНЫЕ ИНДИКАТОРЫ			
Борьба с бедностью	1. Темп роста занятости (%) 2. Соотношение средних зарплат женщин и муж- чин	15. Население, прожи- вающее в абсолютной бедности (%) 16. Соотношение по доходам наиболее богатых и бедных (де- цильный коэффици- ент)	
Демографическая динамика	3. Темп роста населения (%) 4. Темпы роста миграции населения (чел/год)	17. Плотность населе- ния (чел/кв.км.)	29. Рост рождаемости
Содействие образо- ванию, подготовке кадров и информиро- ванности общества	5. Темп роста населения школьного возраста (%) 6. Прирост числа учеников начальных школ (%) 7. Прирост числа учеников средних школ (%)	18. Доля грамотных среди взрослых (%) 19. Доля населения, имеющая образование на уровне 5 классов (%) 20. Среднее число лет обучения в школе	30. Доля ВВП, расхо- димая на образование (%) 31. Число девочек на 100 мальчиков в сред- ней школе 32. Число женщин на 100 мужчин среди работающих
Защита здоровья населения	8. Доля населения, не имеющего должного доступа к чистой питье- вой воде (%) 9. Доля населения, про- живающая в жилищах, не обеспеченных системами канализации (%) 10. Доля населения, под- верженная воздействию вредных для здоровья загрязнителей воздуха (%)	21. Детская смертность на 1000 родившихся живыми 22. Ожидаемая средняя продолжительность жизни при рождении 23. Материнская смертность при родах на 1000 роженцев	33. Доля ВВП, затра- чиваемая на здраво- охранение (%) 34. Доля населения, охваченного первич- ной медицинской помощью (%) 35. Доля населения, иммунизированного против основных заразных болезней (%)
	11. Доля населения, не обеспеченная должным уровнем питания (%)		36. Число женщин в детородном возрасте, имеющих доступ к обсуждению проблем планирования семьи 37. Доля расходов национального здраво- охранения, затрачи- ваемая на местное медицинское обслужи- вание

¹ Новая парадигма развития России в XXI веке. Комплексные исследования проблем устойчи-
вого развития: идеи и результаты. Под реакцией В.А. Коптюга, В.М.Матросова, В.К. Ле-
вашова. Изд. 2-е. Academia, 2000.

Продолжение табл. П.2

Раздел Повестки дня на 21 век	Индикаторы – движущая сила	Индикаторы текущего состояния	Индикаторы реагирования
Содействие устойчивому развитию поселений	12. Темп роста городских поселений (%) 13. Потребление моторного топлива на душу населения (литры) 14. Число мегаполисов с населением 10 и более миллионов человек	24. Доля городского населения (%) 25. Площадь и население маргинальных поселений (кв.м./численность) 26. Ущерб и число пострадавших и погибших от природных катастроф 27. Общая площадь жилья на душу населения (кв.м.) 28. Соотношение оплаты жилья и дохода	38. Расходы на строительство низкооплачиваемого жилья 39. Расходы на поддержание общественного транспорта 40. Инфраструктурные расходы на душу населения 41. Объем кредитов на строительство жилья
Б. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИНДИКАТОРЫ			
Экономическое развитие	42. Темп роста ВВП на душу населения (%) 43. Экспорт товаров и услуг 44. Импорт товаров и услуг	47. ВВП на душу населения 48. Скорректированный на экологический ущерб национальный продукт на душу населения 49. Вклад производственной деятельности в ВВП (%) 50. Экспортная доля ВВП (%)	56. Доля инвестиций в ВВП 57. Участие в региональных торговых соглашениях (да/нет)
Изменение характера потребления	45. сокращение запасов минеральных ресурсов (в % от утвержденных запасов) 46. Ежегодное потребление энергии на душу населения		
Финансовые ресурсы и механизмы	59. Доля продажи ресурсов в ВВП (%)	60. Внешняя помощь развитию (полученная или переданная, в % от ВВП) 61. Долги (в % от ВВП) 62. Обслуживание долга (в % от долга)	63. Доля ВВП, выделяемая на защиту окружающей среды 64. Экологические налоги и субсидии, в % от государственного дохода 65. Размер дополнительного финансирования на устойчивое развитие после 1992г. 66. Программа интегрированных эколого-экономических счетов (да/нет) 67. Погашение задолженности

Продолжение табл. П.2

Раздел Повестки дня на 21 век	Индикаторы – движущая сила	Индикаторы текущего состояния	Индикаторы реагирования
В. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ИНДИКАТОРЫ			
В-1. Водные ресурсы			
Защита запасов и качества пресной воды	68. Ежегодное изъятие подземных и поверхностных вод, в % от доступного объема 69. Потребление воды на душу населения	74. Запасы подземных вод куб.м. 75. Концентрация фекальных Coli-форм в источниках пресной воды (число на 100 мл) 76. Показатели биохимического и химического потребления кислорода по водным источникам	80. Обработка сточных вод (% обслуживаемого населения всего и по типам обработки)
Защита океанов, морей и береговых зон	70. Вылов морских организмов (т) 71. Прирост населения в береговых зонах (%) 72. Выброс нефти в прибрежных зонах (т) 73. Накопление соединений азота и фосфора в прибрежных водах (т)	77. Отклонение запасов морских организмов от уровня, обеспечивающего устойчивое воспроизводство (%) 78. Отношение этого отклонения к реальным запасам 79. Индекс развития морских водорослей	81. Участие в соглашениях, касающихся морей (да/нет)
В-2. Земельные ресурсы			
Интегрированный подход к планированию и использованию земельных ресурсов	82. Используемые земли (кв. км.)	90. Земли, подверженные эрозии почвы (кв. км)	94. Реформирование земельной политики (да/нет)
Управление уязвимыми экосистемами, борьба с опустыниванием и засухами	83. Потребление древесины на отопление на душу населения куб.м 84. Численность домашнего скота на кв. км. в засушливых зонах 85. Население в засушливых зонах, живущее ниже уровня бедности (%)	91. Земли, затронутые опустыниванием (кв. км) 92. Частота засух	95. Затраты на восстановление экосистем
Содействие устойчивости сельского хозяйства и местного развития	86. Использование сельскохозяйственных пестицидов (т/кв. км) 87. Использование удобрений (т/кв. км) 88. Количество пахотных земель (га) на душу населения 89. Орошаемые земли	93. Количество земель, затронутых засолением и заболачиванием (кв. км)	96. Затраты на поддержание сельского хозяйства и исследований в этой области 97. Площадь восстановленных земель (кв. км)
В-3. Другие природные ресурсы			
Борьба с обезлесиванием	98. Темп обезлесивания (кв. км в год) 99. Годовое производство кругляка (куб. м)	100. Запасы древесины (куб. м) 101. Площадь лесов (кв. км) 102. Потребление древесины, в % от потребления энергии	104. Темпы восстановления лесов (кв. км в год) 105. Доля защищаемых лесов

Продолжение табл. П.2

Раздел Повестки дня на 21 век	Индикаторы – движущая сила	Индикаторы текущего состояния	Индикаторы реагирования
Сохранение биологического разнообразия		103. Число видов в угрожаемом состоянии и исчезнувших	106. Площадь заповедных территорий, в % от общей территории
В-4. Атмосфера			
Защита атмосферы	107. Выбросы углекислого газа (т) 108. Выбросы оксидов серы и азота (т) 109. Потребление озоно-разрушающих веществ (т)	110. Концентрация оксидов сера, углекислого газа, оксидов азота, озона и взвешенных частиц в атмосфере городов	111. Расходы на сокращение загрязненности атмосферы 112. Сокращение выбросов углекислого газа, а также оксидов серы и азота (в % в год)
В-5. Отходы			
Управление отходами	113. Объемы производственных отходов (т в год) 114 Объем опасных отходов (т) 115 Импорт и экспорт (ввоз и вывоз) опасных отходов (т)	116. Объемы отходов (т) на душу населения 117. Площадь земель, загрязненных опасными отходами (кв.км)	118. Расходы на сбор и обработку отходов 119. Доля утилизируемых отходов, % 120. Утилизация муниципальных отходов (т на душу населения)
Г. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ИНДЕКСЫ			
Структура принятия решений		123. Утверждение методов оценки экологического ущерба 124. Наличие программ национальной статистики по окружающей среде и принятие индикаторов устойчивого развития (да/нет) 125. Наличие национальной стратегии устойчивого развития (да/нет) 126. Наличие национального совета по устойчивому развитию (да/нет) 127. Число телефонов на 100 жителей 128. Представительство коренных народностей в национальном совете по устойчивому развитию (да/нет) 129. Наличие информационных баз, касающихся национальных традиций (да/нет) 130. Представительство основных групп общества в национальном совете по устойчивому развитию (да/нет) 131. Представительство этнических меньшинств в национальном совете по устойчивому развитию (да/нет) 132. Ратификация международных соглашений, относящихся к устойчивому развитию (количество)	121. Темп уменьшения отходов на единицу ВВП (т/год) 122. Расходы на переработку опасных отходов.

НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ

**Ирина Владимировна Должикова
Татьяна Юрьевна Ковалева
Татьяна Владимировна Коваль
Ксения Сергеевна Корень
Драган Костич
Сергей Васильевич Куприянов
Виктория Николаевна Островская
Виктория Николаевна Ряпухина
Любовь Леонидовна Тонышева
Ольга Петровна Федоткина
Валерия Анатольевна Чейметова
Сергей Сергеевич Чернов
Светлана Николаевна Шевцова
Анатолий Иванович Широков**

ФАКТОРЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ РОССИИ

Монография

Подписано в печать 12.05.2008. Формат 84×60X1/16. Бумага офсетная.
Тираж 500 экз. Уч.-изд. л. 12,4 Печ. л. 12,7 Заказ 051208

Отпечатано в типографии
ООО Издательство «СИБПРИНТ»
630099, г. Новосибирск, ул. Максима Горького, 39



ЦЕНТР РАЗВИТИЯ НАУЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА (г. Новосибирск) с целью оказания помощи в опубликовании результатов научно-исследовательских работ профессорско-преподавательского состава готовит к выходу следующие монографии:

1. СОВРЕМЕННАЯ МОДЕЛЬ ЭФФЕКТИВНОГО БИЗНЕСА (КНИГА 3)

Монография содержит характеристику основных принципов и методов организации эффективного бизнеса в современных экономических условиях в различных сферах предпринимательской деятельности.

Принимаются результаты научных исследований по экономике, менеджменту, маркетингу, финансам, бизнес-планированию и бюджетированию, бухгалтерскому учету, предпринимательскому праву, логистике, ценообразованию, теории принятия решений, статистике, эконометрике, экономике труда, управлению персоналом, организации экономической безопасности и другим направлениям теоретических и прикладных исследований, связанных с построением, организацией, функционированием и развитием бизнес-структур.

2. ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ ПРЕДПРИЯТИЯМИ, ОТРАСЛЯМИ, КОМПЛЕКСАМИ (КНИГА 3)

Широкая проблематика монографии включает все многообразие вопросов управления экономическими системами. Взаимосвязанность и взаимообусловленность данных вопросов предусматривает их рассмотрение с учетом совокупности внешних и внутренних факторов, что требует комплексности предлагаемых решений.

Принимаются результаты научных исследований по экономике, менеджменту, маркетингу, финансам, бюджетированию, бухгалтерскому учету, логистике, ценообразованию, теории принятия решений, статистике, эконометрике, математическим и инструментальным методам экономики и другим направлениям прикладных и теоретических исследований в области управления сложными социально-экономическими системами.

3. ИСКУССТВО РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ (КНИГА 3)

Разработка и реализация стратегии – чрезвычайно ответственная задача, стоящая перед менеджментом компании. Ее успешное решение возможно

только при выстраивании четкой цепочки действий по проработке всего комплекса работ, предшествующих и сопутствующих разработке стратегии, ее реализации и актуализации для достижения необходимого результата.

Принимаются результаты научных исследований по стратегическому менеджменту, маркетингу, инновационному менеджменту, финансам, теории принятия решений, экономике, управлению качеством, управлению персоналом, управлению проектами, математическим и инструментальным методам экономики и другим направлениям прикладных и теоретических исследований в данной области.

4. ФАКТОРЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ РОССИИ (КНИГА 2)

Одной из первоочередных задач проводимой политики укрепления вертикали власти является обеспечение устойчивого развития субъектов Российской Федерации. Предполагается перераспределение полномочий между федеральными и региональными органами власти, что осложняется высокой дифференциацией регионов по социально-экономическим, природным и иным условиям. В монографии рассматривается широкая проблематика вопросов, связанных с организацией эффективной региональной политики по всему перечню ее направлений.

Принимаются результаты научных исследований по региональной экономике, экономике природопользования, регионоведению, менеджменту, теории управления экономическими системами, управлению инновациями и инновационной деятельностью, математическим и инструментальным методам экономики, социологии управления, психологии труда, гражданскому и муниципальному праву, экономической социологии и демографии, другим направлениям теоретических и прикладных исследований в данной области.

5. РОССИЯ В XXI ВЕКЕ: МОДЕЛЬ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ (КНИГА 3)

Трансформация социально-экономической модели развития России, изменения внутриполитической и международной обстановки привели к кардинальному пересмотру взглядов общественности и политической элиты на перспективные направления развития страны. Попытке выстраивания модели устойчивого развития России посвящена данная книга.

Принимаются результаты научных исследований по экономике, политологии, геополитике, юриспруденции, философии, социологии, истории и другим направлениям исследований.

6. ГУМАНИТАРНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОСТИ: ЧЕЛОВЕК И ОБЩЕСТВО (КНИГА 3)

В последние годы мировая общественность все чаще приходит к выводу, что в основе большинства экономических, политических и иных проблем лежат проблемы гуманитарные. Исследованию отдельных гуманитарных

проблем во всей их сложности, многогранности и противоречивости посвящена данная монография.

Принимаются результаты научных исследований по философии, социологии, эстетике, этике, педагогике, психологии, религиоведению, демографии, политологии, юриспруденции, искусствоведению, истории и другим областям знаний.

7. СОВРЕМЕННЫЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ: ПСИХОЛОГИЯ И ПЕДАГОГИКА (КНИГА 3)

Уровень образования, квалификации является основным критерием успешности современного человека, поэтому вопросы внедрения современных образовательных технологий приобретают особую актуальность. Монография призвана осветить основные направления и особенности развития современных образовательных технологий с учетом повышающихся требований к качеству образования.

Принимаются результаты научных исследований по общей педагогике, теории и методике обучения и воспитания, теории и методике и организации социально-культурной деятельности, теории и методике дошкольного и профессионального образования, общей психологии, психологии личности, педагогической психологии и психологии развития, а также по другим направлениям в области педагогики и психологии.

8. ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ: ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ (КНИГА 2)

Повсеместное использование информационных технологий позволяет не только оптимизировать функционирование технических и социально-экономических систем, то есть существенно повысить их эффективность, минимизировать риски, выработать универсальные подходы к управлению. В монографии рассматривается широкий спектр вопросов по внедрению, использованию, совершенствованию информационных технологий в различных сферах жизни общества.

Принимаются результаты научных исследований по автоматизации и управлению технологическими процессами и производствами, управлению в социальных и экономических системах, математическому и программному обеспечению вычислительных машин, комплексов и компьютерных сетей, математическому моделированию, методике и системам защиты информации, математическим и инструментальными методами экономики и другим направлениям данной области знаний.

**ДАТА ОКОНЧАНИЯ ПРИЕМА ЗАЯВОК
НА РАЗМЕЩЕНИЕ МАТЕРИАЛОВ В МОНОГРАФИЯХ
5 ИЮЛЯ 2008 Г.**



СПЕЦИАЛЬНОЕ ПРЕДЛОЖЕНИЕ!!!

ЦЕНТР РАЗВИТИЯ НАУЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА предлагает научной и педагогической общественности услуги по публикации *авторских монографий по всем научным направлениям и специальностям*. Для публикации авторам необходимо предоставить в Центр Развития Научного Сотрудничества (по электронной почте) текст монографии, аннотацию, заполненную заявку. Сроки публикации монографии – один месяц с момента обращения автора.

Стоимость публикации определяется индивидуально в зависимости от «сложности» текста (формулы, таблицы, рисунки), объема монографии, тиража и срочности заказа.

Информацию об условиях публикации результатов научных исследований и требования к оформлению материалов можно получить по телефонам Центра развития научного сотрудничества в г. Новосибирске:

8-383-291-79-01 Чернов Сергей Сергеевич, руководитель ЦРНС

8-913-749-05-30 Хвостенко Павел Викторович,
ведущий специалист ЦРНС

или по электронной почте: **monography@ngs.ru**
monography@mail.ru

НАДЕЕМСЯ НА ПЛОДОТВОРНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО!