

АЛТАЙСКИЙ ВЕСТНИК ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

№ 6
2010

информационно-аналитическое издание
Алтайского филиала
Сибирской академии государственной службы



Алтайскому филиалу Сибирской академии
государственной службы - 10 лет



Уважаемые преподаватели, сотрудники и студенты Алтайского филиала Сибирской академии государственной службы!

От имени депутатов Алтайского краевого Законодательного Собрания очень рад поздравить Вас со знаменательной датой – 10-летним юбилеем! Юбилей – это не только замечательный праздник, но и прекрасная возможность вспомнить все пройденное за эти годы. История Алтайского филиала академии началась с открытия небольшого учебного заведения, которое постепенно преобразовалось в современное, технически оснащенное образовательное учреждение с подготовленными, профессиональными кадрами.

10 лет – сложно судить, большой это или маленький возраст для жизни вуза. Но можно сказать точно, что за прошедшие годы достижения Вашего филиала заслужили и прочно укрепили позицию Сибирской академии государственной службы в числе первых вузов края.

За годы работы Алтайский филиал СИБАГС завоевал репутацию авторитетного учебного заведения, качественно выполняющего заказы по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных и муниципальных служащих, руководителей структурных подразделений органов исполнительной и законодательной власти, а также государственных служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Это подтверждает и тот факт, что в текущем году филиал повторно прошел государственную аккредитацию. Ваш филиал пополнил ряды высококвалифицированных управленцев более чем семью тысячами выпускников.

Большим делом работников Сибирской академии государственной службы является выпуск журнала «Алтайский вестник государственной и муниципальной службы», в редакционный совет которого входят такие профессионалы, как Губернатор края Александр Богданович Карлин, главный федеральный инспектор в Алтайском крае Виктор Сергеевич Власов и ректор вашего вуза Евгений Александрович Бойко. Один из выпусков журнала был посвящен 70-летию представительной власти в Алтайском крае. Благодаря «Вестнику» руководители и специалисты органов государственной власти и местного самоуправления могут держать руку на пульсе последних разработок в вопросах государственного управления, государственной и муниципальной службы. Мне очень приятно сотрудничать с Вашей академией в этом важном деле и принимать активное участие в подготовке этого журнала.

Понадобилось бы много времени, чтобы перечислить все заслуги и достоинства Вашего вуза. В юбилей желающих сделать это найдется немало. Примите искренние поздравления и пожелания новых профессиональных свершений, стабильности, благополучия и исполнения даже самых дерзких замыслов. Пусть Алтайский филиал Сибирской академии живет и процветает еще десять раз по десять лет!

Председатель Алтайского краевого
Законодательного Собрания

И.И. Лоор



Уважаемые преподаватели, сотрудники, студенты и слушатели!

Примите поздравления с 10-летием образования в Барнауле Алтайского филиала Сибирской академии государственной службы.

Воспитание нового поколения российских юристов, управленцев и финансистов – трудная и ответственная миссия. За годы работы в стенах учреждения более 1300 специалистов получили высшее образование, более 550 прошли профессиональную переподготовку, свыше 5200 повысили квалификацию. Полученные знания большинство из них сегодня успешно применяют в работе в органах государственной власти и местного самоуправления Алтайского края. Учреждение является партнером Администрации края не только в сфере обучения госслужащих. С его помощью реализуются программы подготовки профессиональных кадров для сферы малого и среднего предпринимательства Алтайского края.

Впереди у Вас немало проектов, направленных на укрепление экономического, кадрового и научного потенциала региона!

От всей души желаю Вам здоровья, благополучия и успешной работы на благо России!

Заместитель Губернатора
Алтайского края

Б.В. Ларин



Уважаемые руководители, преподаватели и сотрудники Алтайского филиала Сибирской академии государственной службы!

Примите самые искренние поздравления с 10-летием со дня создания образовательного учреждения, в котором Вы работаете!

Авторитет филиала высок с первых лет его деятельности, потому что в нем трудятся профессионалы в различных областях науки, реализуются современные образовательные программы, передовые инновационные технологии с уникальным оборудованием. Сегодня филиал – один из центров высшего образования на Алтае, получить образование в котором престижно и почетно.

Очень важно, что Алтайский филиал СибАГС постоянно сотрудничает с органами государственной власти и местного самоуправления, ведущими научными центрами страны. Это обеспечивает тесную связь с практикой, позволяет постоянно повышать квалификацию преподавателей и сотрудников, внедрять в образовательный процесс новейшие методики и технологии.

Желаю сотрудникам и преподавателям Алтайского филиала СибАГС в г. Барнауле успехов в преподавательской и научной деятельности. Крепкого здоровья, счастья, благополучия и всего самого доброго!

С уважением,

Главный федеральный инспектор
в Алтайском крае

В.С. Власов



Уважаемый Игорь Анатольевич! Поздравляю Вас, профессорско-преподавательский коллектив, студентов и выпускников с 10-летием Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле!

Говорить об Алтайском филиале СибАГС всегда приятно! За относительно небольшой период Алтайский филиал достиг значимых успехов, занял достойное место в рейтинге высших учебных заведений Алтайского края. Этот результат – бесспорная заслуга профессорско-преподавательского коллектива – людей, искренне преданных своему делу. Выпускники Алтайского филиала СибАГС трудятся на различных должностях в органах государственной власти и местного самоуправления, в учреждениях бюджетной сферы, в бизнесе.

В день юбилея от всей души желаю Вам и всему коллективу Алтайского филиала СибАГС крепкого здоровья и дальнейших успехов в Вашем благородном деле во благо и на процветание России и Алтайского края!

Член Совета Федерации
Федерального собрания РФ

Ю.В. Шамков



Уважаемый Игорь Анатольевич, преподаватели и студенты!

Примите мои искренние поздравления с юбилеем – 10-летием со дня основания Алтайского филиала Сибирской академии государственной службы!

Престиж образовательного учреждения складывается из многих составляющих и далеко не всегда определяется размерами и количеством студентов. Про Алтайский филиал Сибирской академии государственной службы в г. Барнауле можно сказать «мал золотник, да дорог», потому что трудно переоценить его значение в системе подготовки кадров для органов управления.

Мне как бывшему его выпускнику хорошо известен профессионализм профессорско-преподавательского состава: знания, полученные во время учебы, до сих пор помогают мне при выполнении обязанностей депутата Государственной Думы.

Мы, бывшие выпускники филиала, желаем Вам дальнейшего процветания и успеха в Вашем благородном деле.

От имени выпускников, единомышленников и коллег
депутат Государственной Думы РФ

В.В. Семенов



Уважаемые коллеги!

Поздравляю с 10-летним юбилеем Алтайского филиала Сибирской академии государственной службы и выражаю искреннюю признательность и благодарность за плодотворный труд в подготовке высококвалифицированных управленческих кадров.

Желаю стать символом качества современного образования, достичь высоких результатов в сфере научных исследований, образовательной деятельности и консалтинговых услуг.

Выражаю надежду на то, что Ваш высокопрофессиональный коллектив внесет существенный вклад в развитие российского образования и науки и справится с решением задач любой сложности.

Новых творческих свершений, вдохновения и сил, талантливых студентов, здоровья Вам и благополучия!

Председатель Аккредитационного совета
Агентства по контролю качества образования
и развитию карьеры, член-корреспондент
Российской академии образования,
лауреат премии Правительства
Российской Федерации в области образования,
доктор экономических наук, профессор

Ю.Б. Рубин



Уважаемые коллеги!

Примите самые теплые поздравления по случаю 10-летия со дня основания Алтайского филиала Сибирской академии государственной службы.

Приятно осознавать, что день 10-летия коллектив филиала встречает достойно, демонстрируя соответствие не только требованиям сегодняшнего дня, но и имея большой творческий и профессиональный потенциал, хороший задел для будущих успехов и плодотворных начинаний. Свой высокий рейтинг в Алтайском крае филиал обеспечил ориентацией на современные стандарты, умением идти в ногу со временем, внедрением инновационных технологий в образовательный процесс. Накопленный опыт работы, профессионализм преподавателей и сотрудников филиала в сочетании с грамотной системой управления позволили подготовить на базе филиала более 7 тысяч высококвалифицированных государственных и муниципальных служащих. Выпускники филиала востребованы на рынке труда Алтайского края, многие из них стали ведущими специалистами и успешными управленцами.

Своим высоким образовательным уровнем, плодотворной научно-исследовательской работой и особой творческой атмосферой Ваш филиал завоевал широкое признание, уважение и популярность в деловых кругах края. Новаторский дух, постоянное стремление к совершенствованию учебного процесса в соответствии с потребностями каждого нового этапа развития нашей страны отличают коллектив филиала.

Желаем коллективу Алтайского филиала новых творческих успехов, научных и педагогических свершений, высокого профессионализма, неиссякаемой энергии и процветания!

С уважением,
Ректор ФГОУ ВПО СибАГС

Е.А. Бойко

Редакционный совет:

КАРЛИН А.Б.,
Губернатор Алтайского края
ЛООР И.И.,
председатель Алтайского краевого
Законодательного Собрания
ВЛАСОВ В.С.,
главный федеральный инспектор
в Алтайском крае
БОЙКО Е.А.,
ректор Сибирской академии
государственной службы

Редакционная коллегия:

ПАНАРИН И.А.
ВОРОНОВА Л.Э.
ГОРДЕЕВ К.В.
ДОЛЖИКОВ А.В.
ЗНАМЕНЩИКОВ Р.В.
КАЙГОРОВОДА Т.В.
КУЗИКОВ А.С.
ЛОМОВА Н.Г.
МОЛОТОВ А.В.
МОСИНА И.Г.
ПОТОРОЧИН Н.А.
ШИШКИНА Е.П.

Учредитель:

Алтайский филиал ФГОУ ВПО
«Сибирская академия
государственной службы»
в г. Барнаул

Адрес редакции:

656008, Алтайский край,
г. Барнаул, ул. Партизанская, 187

Электронная версия:

<http://www.asara.ru/science/publications>

E-mail: info@asara.ru

Верстка: И.В. Шаповалов

Дизайн: С.Н. Кисленко

Обложка: А.А. Зауэр

Подписано в печать 19.11.2010

Заказ 725. Тираж 350 экз.

Отпечатано в типографии ООО «Азбука»

г. Барнаул, пр. Красноармейский, 98а

тел. 62-91-03, 62-77-25

E-mail: azbuka@dsmail.ru

СОДЕРЖАНИЕ

АЛТАЙСКОМУ ФИЛИАЛУ СИБИРСКОЙ АКАДЕМИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ – 10 ЛЕТ

Панарин И.А. Алтайскому филиалу СибАГС – 10 лет: смотрим в завтрашний день..... 4

УПРАВЛЕНИЕ

Колобов А.Е. Верность традициям служения народу..... 10
Туголукова А.В. Формирование в Алтайском крае системы устойчивого развития
мало и среднего предпринимательства..... 14
Кольчига А.А. Совершенствование имиджа Алтайского края как элемента его
инвестиционной привлекательности 19
Чумак М.В. Совершенствование процесса оказания социальных услуг органами
государственной власти в Алтайском крае..... 23
Мысина И.А. Особенности мотивации трудовой деятельности работников
образовательных учреждений (на примере КГОУ «Ярвской детский дом»)..... 27
Анисимова М.М. Динамика бедности населения Алтайского края и России 32

ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ

Калашиников Ю.В. Реформирование систем государственной регистрации прав
и кадастрового учета недвижимости..... 36
Бушмин И.А. Социальная ответственность власти и бизнеса..... 42
Поспелов С.С. К вопросу о полномочиях органов власти на Алтае
по предоставлению преференций бизнесу 46
Лисин И.Н. О мерах повышения ответственности за нарушения правил пожарной
безопасности 50
Белых С.Ю. Проблемы привлечения к ответственности собственников (владельцев)
транспортных средств 53

ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

Гордеев К.В., Топорков Е.В. Роль прогнозирования в формировании бюджетного
плана на очередной финансовый год..... 58
Логиновская Е.В. Программно-целевой метод как инструмент повышения
эффективности расходов местных бюджетов 62
Воронкова О.Ю., Петрицкая С.А. Банковские карты как инструмент реализации
системы безналичных расчетов в Алейском отделении №2301 Сбербанка
России 64
Корчагин П.А. Роль земельной ипотеки в развитии малоэтажного строительства
в Алтайском крае (на примере инновационного механизма жилищного
кредитования Алтайского регионального филиала ОАО «Россельхозбанк») 67
Сартаков В.В. Экономическая безопасность и устойчивое развитие
агроориентированных фармацевтических предприятий как один из факторов
национальной безопасности страны 70
Сажалева Т.И. Взаимодействие органов государственной власти и субъектов
предпринимательства в развитии туристической отрасли Алтайского края..... 73

ОПЫТ: ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Пилипенко Г.Н. Планирование контрольно-надзорной деятельности при реализации
Федерального закона от 26 декабря 2008 г. №294 ФЗ «О защите прав юридических
лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного
контроля (надзора) и муниципального контроля» 76
Белозерских А.М. Практика совершенствования технологии реализации решений
в органах государственной власти (на примере управлений социальной защиты
населения) 80
Гуцин С.В. Совершенствование работы с обращениями граждан в системе
муниципального управления 84
Янцен О.Н. Повышение финансовой самостоятельности муниципальных
образований на примере Поспелихинского района 87
Собакина А.В. Достоинства и недостатки электронного документооборота
в бюджетном учете..... 91

В ПОМОЩЬ УПРАВЛЕНЦУ

Книжное обозрение 94



Игорь Анатольевич Панарин, директор Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, кандидат психологических наук

Алтайский филиал ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле – учебное заведение, которое уже имеет сложившуюся репутацию и занимает определенное место в образовательном пространстве Алтайского края.

О результатах и перспективах деятельности филиала на вопросы редакции ответил директор Алтайского филиала СИБАГС, кандидат психологических наук Игорь Анатольевич Панарин.

АЛТАЙСКОМУ ФИЛИАЛУ СИБАГС – 10 ЛЕТ: СМОТРИМ В ЗАВТРАШНИЙ ДЕНЬ

– Игорь Анатольевич, в феврале 2011 г. исполняется 10 лет Алтайскому филиалу Сибирской академии государственной службы. Думаю, нашим читателям будет интересно узнать о тех людях, которые стояли у истоков создания филиала.

– Да, Вы правы, 2 февраля 2001 г. президент-ректор Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации Владимир Константинович Егоров подписал приказ №78 о создании в Барнауле Алтайского филиала Сибирской академии государственной службы. Исторически так сложилось, что это была уже третья попытка открыть в нашем регионе филиал академии. Две предыдущие в силу как объективных, так и субъективных причин оказались неудачными, и руководство Сибирской академии госслужбы, смотрело на наши усилия через призму обоснованного пессимизма. Но, время показало истинность народной мудрости о том, что Бог любит троицу. «Крестными отцами» филиала по праву можно назвать Виктора Михайловича Самохина и Владимира Яковлевича Позднякова. Виктор Михайлович, в то время заместитель начальника Краевой налоговой инспекции, под предлогом необходимости обучения в Барнауле сотрудников налоговых органов убедил Бойко Евгения Александровича (rektora СИБАГС) сделать, как говорится, «последнюю попытку». А Владимир Яковлевич, возглавляя комитет

Администрации Алтайского края по взаимодействию с органами местного самоуправления, убедил Губернатора Алтайского края Александра Александровича Сурикова поддержать начинание. Вот так, собственно, все и началось. Если честно, то на пути становления филиала встречались разные люди. Были те, кто нам всячески мешал и дискредитировал идею, но все-таки искренне помогавших было значительно больше. С благодарностью можно вспомнить поддержку, которую оказали нам аппарат полномочного представителя Президента РФ в СФО и лично заместитель полпреда Анатолий Яковлевич Щербинин, Главный федеральный инспектор в Алтайском крае Николай Михайлович Шуба, а потом и Александр Васильевич Бердников, председатель совета ректоров Владимир Васильевич Евстигнев, а после него Валерий Михайлович Брюханов и многие другие. Нельзя не вспомнить добрым словом и Владимира Николаевича Баварина. Благодаря его помощи филиал получил собственное здание. Мы всегда помнили о той ответственности, которую рождает такой уровень поддержки, и старались не подвести людей, оказавших нам бесценную помощь в период становления.

– Десять лет – это уже достаточный срок для того, чтобы понять, состоялось учебное заведение или нет. Расскажите, что представляет собой сегодняшний филиал.

– Филиал сегодня – учебное заведение, которое уже имеет сложившуюся репутацию и занимает определенное место в образовательном пространстве Алтайского края. Образовательная деятельность, которую ведет наш филиал, ориентирована на различные виды подготовки специалистов для органов государственной и муниципальной власти и осуществляется по трем специальностям: «Государственное и муниципальное управление», «Финансы и кредит», «Юриспруденция». Студентам и слушателям предлагаются очная и заочная формы обучения. С 2003 г. начал работу ученый совет, в который входят как сотрудники филиала, так и представители Сибирской академии государственной службы. На сегодняшний день в структуре филиала успешно работают семь кафедр: государственного и муниципального управления, экономики и финансов, конституционного и административного права, гражданско-правовых дисциплин, уголовно-правовых дисциплин, психологии и социологии управления и гуманитарных и естественно-научных дисциплин. На отделении переподготовки и повышения квалификации успешно реализуются программы дополнительного профессионального образования.

Профессорско-преподавательский состав филиала насчитывает свыше 100 человек, из которых более 70 имеют ученые степени и звания. Многие



преподаватели работают в филиале со дня его основания.

Филиал академии располагается в собственном учебном корпусе, соответствующем всем требованиям, предъявляемым к учебным заведениям высшего профессионального образования. Большое внимание мы уделяем вопросу технического оснащения учебного процесса. На сегодняшний день в филиале есть два современных конференц-зала, практически все аудитории оборудованы современной мультимедийной техникой. На протяжении двух последних лет все сотрудники, преподаватели и студенты бесплатно пользуются беспроводным доступом к сети Интернет посредством технологии Wi-Fi. Филиал имеет свой официальный сайт в сети Интернет. В следующем году будут завершены работы по созданию в филиале электронной библиотеки.

– Скажите, так в чем все-таки проявляется специфика Алтайского филиала СибАГС?

– Знаете, это непростой вопрос. С одной стороны, все высшие учебные заведения работают в соответствии с требованиями государственных образовательных стандартов. Это предполагает определенную унификацию образовательного процесса. Но, с другой стороны, специфика любого вуза определяется теми задачами, которые стоят перед каждым конкретным образовательным учреждением. Специфика нашего филиала заключается как раз в решении довольно определенной задачи – профессиональной подготовке, переподготовке и повышении квалификации кадров для государственного и муниципального управления. Основной контингент, который приходит к нам на обучение, – люди, которые или уже работают в органах власти, или планируют эту работу в будущем. Это не может не отражаться на содержательной стороне учебного процесса. Для того чтобы отвечать тем требованиям, которые предъявляют к нам студенты и слушатели в ходе процесса обучения, и быть постоянно в курсе тех новшеств, которые появляются в этой области, мы находимся в постоянном информационном контакте с представителями

различных федеральных, краевых и муниципальных структур.

В соответствии с профилем академии мы предлагаем специализации, которые максимально приближены к практической деятельности государственных и муниципальных служащих. Так, обучающимся по специальности «Государственное и муниципальное управление» предлагается специализация «административное управление», студентам специальности «Финансы и кредит» – специализация «государственные и муниципальные финансы». Основной акцент у обучающихся по специальности «Юриспруденция» сделан на государственно-правовую специализацию.

Работа со слушателями программ повышения квалификации дает нам возможность постоянно заниматься мониторингом наиболее актуальных вопросов для специалистов органов государственной власти и местного самоуправления. Анализируя эту информацию, мы совершенствуем программы дисциплин, вводим в учебные планы новые курсы.

– Как Вы только что отметили, одна из основных задач, которую решает филиал, – это профессиональная переподготовка и повышение квалификации государственных и муниципальных служащих. Скажите, есть результаты, которыми можно гордиться?

– С 2006 г. филиал успешно участвует в конкурсах на право заключения государственных контрактов на оказание услуг по профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных гражданских и муниципальных служащих Алтайского края, государственных гражданских служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Приведу всего несколько цифр. За последние четыре года в филиале прошли обучение по программам профессиональной переподготовки (от 500 до 1000 аудиторных часов) более 600, а на курсах повышения квалификации (программы до 500 аудиторных часов) – более 5200 государственных и муниципальных служащих.

В филиале разработаны и успешно реализуются более 100 различных программ повышения квалификации и профессиональной переподготовки. Принцип, по которому мы работаем, предполагает активное вовлечение в процесс моделирования и создания программ наших заказчиков с целью достижения максимального эффекта от процесса обучения. Мы учитываем их реальные потребности, интересы и ожидания. Поэтому в ходе нашей совместной работы практически каждая новая группа слушателей проходит обучение по индивидуальным, созданным специально для них программам. Кроме того, обязательным элементом образовательных программ является проведение круглых столов по темам, входящим в состав профилирующих дисциплин учебного плана. Возникающие в ходе такой работы дискуссии дают возможность слушателям не только познакомиться с академической оценкой той или иной проблемы, но и высказать собственное мнение, что, бесспорно, обогащает образовательный процесс. Довольно часто в филиале практикуется проведение для слушателей выездных занятий, где на практике они могут познакомиться с передовым опытом своих коллег. Такой подход к формированию учебных программ позволяет проводить курсы повышения квалификации по актуальным темам с максимальным эффектом. Преподаватели Алтайского филиала регулярно приглашаются органами государственного и муниципального управления для проведения учебы непосредственно на рабочем месте.

– В каких еще формах осуществляется сотрудничество филиала с органами государственного и муниципального управления?

– Кроме повышения квалификации и профессиональной переподготовки, существует еще ряд направлений, по которым мы тесно и, на мой взгляд, продуктивно сотрудничаем с органами государственной власти и местного самоуправления. Во-первых, филиал привлекает для образовательного процесса большое количество специалистов, имеющих, наряду с теоретической подготовкой, серьезный опыт практи-





ческой работы. В наших аудиториях довольно часто выступают руководители и специалисты управлений и комитетов Администрации Алтайского края, Алтайского краевого Законодательного Собрания, аппарата Главного федерального инспектора в Алтайском крае, территориальных органов федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления. В филиале стало доброй традицией привлекать к работе государственных аттестационных комиссий руководителей различных органов власти. С одной стороны, это дает нам возможность услышать объективное мнение о качестве подготовки выпускников филиала, с другой стороны, это уникальная возможность для представителей власти познакомиться и оценить образовательный уровень своих потенциальных работников.

Вторым, не менее важным направлением сотрудничества можно назвать разработку методических рекомендаций для государственной и муниципальной службы. Данный вид работы предполагает постоянный конструктивный диалог со специалистами органов власти, в ходе которого теоретические разработки наших ученых проходят согласование у практикующих экспертов. Это серьезным образом влияет на качество подготовки предлагаемых документов. В качестве иллюстрации могу назвать разработку «Примерного положения о проведении конкурса на замещение вакантной должности главы администрации», «Методических рекомендаций по рассмотрению служебных споров» и ряда других документов, направленных на совершенствование кадровой работы и прохождение государственной (муниципальной) службы.

Третьим направлением нашего сотрудничества можно назвать участие преподавателей филиала в работе конкурсных, аттестационных комиссий, комиссий по квалификационному экзамену, проводимых различными структурами органов государственной власти и местного самоуправления. За последние три года более 20 наших преподавателей были привлечены к данной работе. Кроме того, несколько наших специалистов работали и продолжают

работать в качестве экспертов в различных комиссиях, созданных Администрацией Алтайского края, таких как комиссия по проведению административной реформы и реформированию государственной гражданской службы Алтайского края, комиссия по соблюдению поведения государственных гражданских служащих РФ и урегулированию конфликта интересов, комиссия по формированию и подготовке резерва управленческих кадров Алтайского края. Опыт, полученный в ходе такого взаимодействия, является очень полезным для дальнейшей преподавательской деятельности и обязательно учитывается в образовательном процессе.

Еще одним вектором нашего сотрудничества можно назвать организацию работы по стажировке преподавателей филиала в органах власти. Мы считаем это совершенно необходимым условием для профессорско-преподавательского состава, работающего в специализированном вузе. Рассказывать нашим слушателям о государственной и муниципальной службе можно только, имея четкое представление о ее текущем состоянии, зная, как говорится, проблемы изнутри. Пользуясь случаем, хочу поблагодарить всех руководителей органов власти за понимание в этом вопросе и за помощь в организации стажировок.

Последнее, о чем стоит еще сказать, это работа по организации и проведению на базе филиала различного рода совещаний, семинаров, конференций, круглых столов совместно с органами государственной власти и местного самоуправления. Среди наиболее значимых могу назвать заседание координационного совета по вопросам кадровой политики при полномочном представителе Президента РФ в Сибирском федеральном округе, круглый стол по теме «Правовое обеспечение системы профессионального образования и подготовки кадров для государственной и муниципальной службы», семинар-совещание с Управлением Россельхознадзора по Алтайскому краю и Республике Алтай и специалистов иных территориальных управлений Россельхознадзора, осуществляющих полномочия в Сибирском федеральном округе

с участием заместителя руководителя Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору Н. К. Фроловой, круглый стол по теме «Законодательное регулирование и обеспечение борьбы с коррупцией на уровне регионов. Российско-Германский опыт», совместная с администрацией Железнодорожного района г. Барнауда научно-практическая конференция «ТОС – школа гражданской активности» и ряд других мероприятий.

– Насколько мне известно, филиал уже второй год ведет профессиональную переподготовку представителей малого и среднего бизнеса в рамках Губернаторской программы. Расскажите, пожалуйста, об этой программе подробнее?

– Идейным вдохновителем создания современной и содержательной образовательной программы, предназначенной для нашего бизнес-сообщества, стал Губернатор Алтайского края Александр Богданович Карлин. Я думаю, он, как никто другой, понимает важность и значимость развития малого и среднего предпринимательства для экономического благополучия Алтайского края. К сожалению, руководители и специалисты, занятые в этой сфере экономики, не всегда обладают необходимыми для успешной работы знаниями. Исходя из существующего положения дел было принято очень своевременное и правильное решение о создании и реализации в крае ведомственной целевой программы, получившей название «Губернаторская программа подготовки профессиональных кадров для сферы малого и среднего предпринимательства Алтайского края в 2009–2011 годах». Ежегодно в рамках программы в филиале планируется обучать 150 слушателей по двум основным направлениям: «Правовое обеспечение малого и среднего бизнеса» и «Финансовое обеспечение малого и среднего бизнеса». Могу с уверенностью сказать, что таких программ, обучение по которым полностью оплачивается за счет краевого бюджета, больше нет ни в одном субъекте Сибирского федерального округа. В июне 2010 г. в филиале состоялся первый выпуск слушателей. По отзы-



вам выпускников, обучение в филиале стало для них серьезным подспорьем, позволившим совершенно по-новому взглянуть на перспективы развития собственного бизнеса.

– В любом учебном заведении есть люди, которые составляют, если хотите, его «золотой фонд» – это талантливые и успешные выпускники. Кем гордится филиал?

– Отвечая на этот вопрос, хочу сказать, что за 10 лет существования филиала закончили по разным образовательным программам более 7000 студентов и слушателей. Я могу с уверенностью отметить – выпускники филиала востребованы в органах государственного и муниципального управления Алтайского края. Об этом свидетельствует большое количество положительных отзывов о работе наших бывших студентов, которые постоянно приходят в филиал из органов власти. В последние годы мы наблюдаем благоприятную тенденцию, связанную с тем, что руководители государственных органов Алтайского края, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов муниципальных образований стали регулярно обращаться к нам с просьбами о направлении на практику студентов с перспективой их дальнейшего трудоустройства.

Если говорить о тех выпускниках, кем гордится филиал, то можно назвать фамилии, хорошо известные в Алтайском крае: Я.Н. Ишутин, заместитель Губернатора Алтайского края; Ю.В. Калашников, руководитель Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Алтайскому краю; С.С. Поспелов, руководитель Управления Федеральной антимонопольной службы по Алтайскому краю; И.П. Салдан, руководитель Управления Роспотребнадзора по Алтайскому краю; В.В. Тарада, руководитель Управления Федеральной налоговой службы по Алтайскому краю; В.А. Трешутин, руководитель Территориального органа Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по Алтайскому краю; И.Н. Лисин, первый заместитель начальника Главного управления

МЧС России по Алтайскому краю по Государственной противопожарной службе, полковник внутренней службы; А.Е. Колобов, начальник КГУ «Управление по обеспечению мероприятий в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и пожарной безопасности в Алтайском крае»; В.В. Семенов, депутат Государственной Думы РФ; И.А. Бушмин, начальник управления Алтайского края по труду и занятости населения; А.Н. Дубров, начальник управления природных ресурсов и охраны окружающей среды Алтайского края; В.В. Миненок, заместитель председателя комитета Администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике; Е.Е. Труханов, первый заместитель начальника Пограничного управления ФСБ России по Алтайскому краю, полковник; Е.А. Вайгель, заместитель начальника Главного управления Алтайского края по здравоохранению и фармацевтической деятельности; В.Г. Паршков, председатель комитета по культуре города Барнаула; Д.А. Лопарев, Глава города Горняк, и многие другие.

– Организация процесса обучения – это, бесспорно, одна из ключевых задач, которая стоит перед учебным заведением. Другой не менее важной составляющей вуза должны выступать научные исследования как преподавателей, так и студентов. Что интересного сделано филиалом в этой области?

– В филиале уделяется большое внимание организации и проведению научных исследований. Наши преподаватели активно участвуют в работе различных научно-практических конференций, семинаров, круглых столов не только в Алтайском крае, но и других городах России, а также в странах ближнего и дальнего зарубежья.

За последние пять лет специалистами филиала были выполнены серьезные прикладные исследовательские работы. По заказу администрации Барнаула в 2006 г. проведено научное исследование по теме «Механизм перехода к системе формирования и выполнения бюджета г. Барнаула на основе сопоставления текущих результатов осуществляемой деятельности и производимых

бюджетных расходов с поставленными целями. Методика поэтапного перехода на формирование бюджета, ориентированного на результат». На основе разработанной нашими специалистами методики проходило формирование бюджета Барнаула на 2007 г.

Другим интересным научным исследованием стала работа над проектом «Совершенствование позитивного имиджа города Барнаула». Работа была организована с привлечением наших коллег из Академии имиджелогии (Москва). По результатам каждого из трех этапов исследования проводились презентации и семинары-тренинги с сотрудниками администрации Барнаула. Полный отчет о нашей работе, длившейся более девяти месяцев, был представлен городской администрации в декабре 2008 г. Все наши предложения получили одобрение у руководства города и были рекомендованы к внедрению.

Приведу еще один пример. В 2010 году филиалом в продолжение предыдущего проекта была выполнена научно-исследовательская работа по теме «Современное состояние и перспективы развития всех видов городского наземного пассажирского транспорта Барнаула на 2010–2015 гг. с перспективой до 2025 г.». Работа проводилась специалистами филиала совместно с ведущими экспертами в области пассажирских перевозок Новосибирского государственного технического университета и группы компаний «М2М-Телематика» (Москва). Тщательному анализу подверглись не только существующие в городе пассажиропотоки, но и действующая нормативно-правовая база, а также мнения и пожелания жителей города. Внедрение разработанных совместными усилиями рекомендаций позволит значительно улучшить качество предоставляемых населению транспортных услуг и даст возможность руководству города осознанно развивать эту важную сферу жизнедеятельности Барнаула.

Активно ведется научно-исследовательская деятельность и студентами филиала, которые показывают высокие результаты на межвузовском и всероссийском уровне. В 2008 г. Юлия Рудт





(специальность «Юриспруденция») представляла Алтайский край на Всероссийском конкурсе научных докладов «Молодежь и формирование гражданского общества в регионах России», который проходил в Волгограде и собрал представителей 58 субъектов Российской Федерации. Предварительно она стала победителем Алтайского регионального очного и всероссийского заочного этапов данного конкурса. По итогам конкурса доклад Ю. Рудт на тему: «Основные механизмы интеграции молодежи Алтайского края в процессе оформления гражданского общества» признан лучшим, и ей присуждено I место. Юлия также стала лауреатом конкурса студенческих работ, посвященных 15-летию Конституции РФ, и приняла участие в научно-практической конференции, посвященной 15-летию принятия Конституции РФ, которая состоялась 12 декабря 2008 г. в Государственном Кремлевском дворце.

В 2008 г. в Алтайском государственном университете по инициативе Губернатора Алтайского края А.Б. Карлина и Алтайского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» проведена олимпиада среди студентов юридических факультетов высших учебных заведений Барнаула. В ней приняли участие команды юридических факультетов четырех вузов: АлтГУ, БЮИ МВД России, Алтайской академии экономики и права и АФ СибАГС. По результатам олимпиады наша команда заняла второе место. В личном первенстве по дисциплине «Теория государства и права» и «Конституционное право РФ» первые места заняли студенты нашего филиала.

Мы участвовали во Всероссийском конкурсе выпускных квалификационных работ в Казани по специальности «Государственное и муниципальное управление». За четвертое место в номинации «Лучшая ВКР проектного характера» дипломом награждена Н.Н. Решетникова выпускница очной формы обучения, за лучшую студенческую квалификационную работу по проблемам совершенствования документационного обеспечения управле-

ния награжден Почетной грамотой Федерального агентства по образованию В.Н. Житников, выпускник заочной формы обучения.

Студенты специальности «Финансы и кредит» заняли второе место в «Первой региональной олимпиаде по страхованию», проходившей в Кемерово. С 2006 г. по ходатайству организаторов (Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края) региональная межвузовская студенческая олимпиада по страхованию проводится на базе Алтайского филиала.

Ежегодно наши студенты принимают участие в городской научно-практической конференции молодых ученых «Молодежь – Барнаулу», международной научно-практической конференции «Студент и научно-технический прогресс», проходящей в Новосибирске, где неоднократно занимали призовые места в различных секциях.

В 2009 г. студенты приняли участие в городском студенческом конкурсе «Знатоки КонсультантПлюс», который был организован администрацией ООО «ЮрКом (п)» и проводился на базе Алтайской академии экономики и права. На победу претендовали семь команд из разных вузов Барнаула. По результатам всех конкурсов наша команда заняла второе место.

Большое внимание мы уделяем и популяризации научных знаний. Только за последние два года в филиале издано пять монографий наших ученых. С 2004 г. ежегодно выпускаем «Ученые записки Алтайского филиала Сибирской академии государственной службы», в которых публикуются не только научные статьи наших преподавателей, но и работы коллег из других учебных заведений. По результатам ежегодной студенческой научной конференции печатаем сборник лучших статей молодых исследователей. Другим значимым проектом в этой области можно назвать работу над выпуском информационно-аналитического издания «Алтайский вестник государственной и муниципальной службы». Вестник впервые увидел свет в мае 2008 г. и представляет собой периодическое издание (2 выпуска в год), предназначенное для руководителей и специалистов органов

государственной власти и местного самоуправления, преподавателей и студентов вузов, интересующихся проблемами в области управления, юриспруденции и финансов.

– Игорь Анатольевич, я думаю, Вы со мной согласитесь, что студенческие годы, наверное, самые лучшие в жизни человека. Это пора не только обретения новых знаний и процесс поиска каждым студентом собственного жизненного пути, но и время активной студенческой жизни. Чем заняты студенты филиала в свободное от аудиторий, библиотеки и компьютерных классов время?

– Да, соглашусь с Вами, не знаящим единым живет студент. Правильно организованная студенческая жизнь играет, на мой взгляд, существенную роль в деле подготовки будущих профессионалов. Думаю, на сегодняшний день в филиале созданы все условия для раскрытия талантов нашей молодежи. Активно работает студенческий совет, в состав которого входят секторы учебно-организационной, научно-исследовательской, редакционно-информационной, культурно-массовой и спортивной работы. Всех желающих повысить свой интеллектуальный уровень приглашает к участию в своей работе клуб «Эрудит». Интересующихся вопросами политики встретят в клубе «Молодой избиратель». Команда КВН нашего филиала является постоянным участником городских конкурсов веселых и находчивых. Тех, кто хочет попробовать себя в журналистике, ждут в студенческой газете «Наше время». Стали традиционными такие мероприятия, как «Посвящение в студенты», «Мистер и Мисс Академия», «День здоровья», «Конкурс песни на иностранном языке», «День святого Валентина», юмористическая игра «Апрельские тайны», интеллектуальные игры «Что? Где? Когда?» и «Брейн-ринг», а также литературные вечера. Все более популярными становятся футбольные матчи между студентами и преподавателями, одним из организаторов которых выступает бывший капитан сборной России по футболу, а сейчас студент нашего филиала Алексей Смертин.



Каждый год мы организуем выездную «Весеннюю молодежную школу управления», которая проходит на базе одного из пансионатов Горного Алтая. Занятия проводят не только наши преподаватели, но и приглашенные эксперты, а организованы они в виде тренингов и деловых игр, чередующихся со спортивными конкурсами.

В филиале регулярно проходят мероприятия, посвященные изучению истории и культуры Алтайского края: выставки, краеведческие викторины, интеллектуальные игры. Организуются экскурсии по Барнаулу, посещения Алтайского государственного краеведческого музея, музея «Город» и др.

С 2007 г. студенты и преподаватели совместно с сотрудниками правоохранительных органов принимают участие в студенческих рейдах по охране общественного порядка.

Активно участвуют наши студенты и в благотворительных акциях, которые перестали носить разовый характер и перешли в разряд традиционных. Уже несколько лет студенты филиала шефствуют над воспитанниками КГС(К)ОУ «Барнаульская специальная (коррекционная) общеобразовательная школа-интернат № 1 VIII вида» и детского сада № 30 г. Барнаула. Стало доброй традицией участие в социальных ярмарках, а также оказание помощи в ремонте и уборке квартир, покупке лекарств и продуктов питания одиноким пенсионерам и ветеранам Великой Отечественной войны. Ежегодно студенты принимают участие в выставке цветов, посвященной Дню Города, в Дне славянской письменности и культуры, фестивале молодежного творчества «И вдохновенье, и любовь», концертных программах городского бала отличников.

– Насколько мне известно, филиал на протяжении нескольких лет довольно успешно сотрудничает с Баварской школой управления. В чем положительный результат от данного сотрудничества?

– Нашему сотрудничеству с Баварской школой управления в декабре текущего года исполнится 5 лет. Тоже, если хотите, определенный юбилей. История наших взаимоотношений уходит

корнями в 2005 г., когда мне в составе группы, сформированной под руководством Сибирской академии государственной службы, довелось пройти обучение в Баварии. Баварская школа управления – это один из крупнейших в Европе образовательных центров, готовящих специалистов для органов власти. Вся работа школы имеет в своей основе системность, большое многообразие предлагаемых программ и отличается серьезными инновационными подходами к технологии и методологии учебного процесса. Могу сказать, что баварский подход к вопросам повышения квалификации и переподготовки государственных и муниципальных служащих вызвал у меня глубокое уважение. Основной целью нашего сотрудничества является обмен опытом в области подготовки специалистов для государственного и муниципального управления, а также в вопросах обучения, переподготовки и повышения квалификации преподавателей и сотрудников.

Ежегодно к нам приезжают делегации Баварской школы управления, и ее представители выступают перед студентами и слушателями филиала с лекциями и тренингами, посвященными вопросам сравнительного анализа муниципального права, экономического развития инфраструктуры муниципалитетов, экономической оценки инвестиций, контроля за финансовой деятельностью муниципальных образований, развития Европейского союза.

С целью расширения нашего сотрудничества в ноябре 2008 г. в филиале прошел международный научно-методический семинар «Особенности организации бюджетного процесса в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия». Семинар был организован нами совместно с комитетом Администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике и представителями Баварской школы управления. Главной задачей был обмен опытом применения современных приемов и методов управления бюджетными средствами на региональном и муниципальном уровнях, а также изучение информации о направлениях совершенствования системы управле-

ния региональными и муниципальными финансами, актуальных проблемах бюджетного процесса как в России, так и за рубежом. Второй этап семинара успешно прошел в феврале 2009 г. в Баварии, где специалисты Алтайского края в области государственных и муниципальных финансов смогли на практике познакомиться с передовым опытом наших немецких коллег.

– Совсем недавно стало известно об объединении Российской академии государственной службы при Президенте РФ и Академии народного хозяйства при Правительстве РФ в новую структуру – Российскую академию народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Каким образом данная реорганизация отразится на деятельности филиала?

– Президент Российской Федерации подписал 20 сентября 2010 г. Указ №1140 «Об образовании Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Основной целью данной реорганизации является создание уникального образовательного и научного учреждения, не имеющего аналогов на образовательном пространстве нашей страны. Президент РФ и Правительство РФ ставят перед академией масштабную задачу – стать ведущим вузом в России по подготовке высококвалифицированных кадров как для органов государственного управления, так и для бизнес-общества. Для нас это серьезный вызов, который потребует по-новому взглянуть на собственную работу, критически подойти к имеющимся недостаткам и, «засучив рукава», с еще большим упорством продолжать работать. Так уж сложилось, что за все 10 лет существования мы никогда не «почивали на лаврах». Я считаю, что новые горизонты позволят филиалу «взять» в своем развитии новую высоту, тем более, что к этому сплоченный коллектив преподавателей, студентов и слушателей готов.





1. МПВО-ГО 1955–1990 гг.

До середины 50-х гг. прошлого века защита населения и территории Алтайского края осуществлялась в общей системе местной противовоздушной обороны страны. В этот период отдельных органов управления МПВО на территории края не было. Мероприятия по местной ПВО в масштабе края планировались и проводились разными ведомствами. Так, в этот период обязательное обучение населения МПВО возлагалось на ДОСААФ. В целом управление всеми мероприятиями осуществляло МВД СССР.

Сентябрь 1955 г. – в соответствии с Постановлением Совета Министров РСФСР от 05.08.1955 г. №986–118 решением «СЗ» Алтайского крайисполкома от 26.09.1955 г. создан **штаб МПВО Алтайского края**.

Сентябрь 1961 г. – в соответствии с Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 13.07.1961 г. №639–275 Постановлением бюро Алтайского крайкома КПСС и Алтайского крайисполкома №612-и от 11.09.1961 г. штаб МПВО Алтайского края преобразован в **штаб ГО Алтайского края**. Общее руководство за созданием системы гражданской обороны крупнейших промышленных городов края Барнаула, Бийска, Новоалтайска, Рубцовска осуществлял один из отделов штаба гражданской обороны края.

Начальники штаба МПВО-ГО-ГОЧС Алтайского края:

- полковник Замашкин Василий Савватеевич – 1955–1964 гг.;
- полковник Обухов Георгий Александрович – 1964–1971 гг.;
- полковник Кандюрин Валентин Иванович – 1971–1977 гг.;

Александр Евгеньевич Колобов, начальник краевого государственного учреждения «Управление по обеспечению мероприятий в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и пожарной безопасности в Алтайском крае», выпускник 2004 г., специальность «Государственное и муниципальное управление»

Статья представлена в виде краткого исторического очерка о становлении Алтайской территориальной подсистемы Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в связи с 55-летием со дня образования.

ВЕРНОСТЬ ТРАДИЦИЯМ

СЛУЖЕНИЯ НАРОДУ

– полковник Панфилов Василий Григорьевич – 1977–1986 гг.;

– полковник Давыдкин Владимир Федорович – 1986–1987 гг.;

– полковник Зайцев Виктор Луквич – 1987–1990 гг.;

– полковник Ковалев Владимир Семенович – 1990–1996 гг.

2. ГО-ГОЧС 1990–2004 гг.

1990 г. 27 декабря 1990 г. в России образован Российский корпус спасателей на правах Государственного комитета РСФСР.

1991 г. Штаб ГО Алтайского края вошел в оперативное подчинение Государственного комитета по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий при Президенте РСФСР.

1992 г. Штаб ГО Алтайского края вошел в оперативное подчинение Западно-Сибирского регионального центра по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Началось создание Алтайской территориальной подсистемы Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее – ТП РСЧС).

1993 г. В Алтайском крае завершено формирование основных звеньев Алтайской территориальной подсистемы РСЧС. Штаб ГО Алтайского края преобразован в **штаб по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям Алтайского края**.

1994 г. ГКЧС России преобразован в Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным

ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

1997 г. Постановлением Администрации Алтайского края от 02.06.1997 г. №331 штаб ГО Алтайского края реорганизован в **Главное управление по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям Алтайского края** (далее – ГУ ГОЧС). Начальником назначен полковник Белоусов Владимир Николаевич.

1998 г. Постановлением Законодательного Собрания Алтайского края от 16.03.1998 г. №89 принят Закон Алтайского края «О защите населения и территории Алтайского края от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Постановлением Администрации Алтайского края №727 от 15.12.1997 г. в составе ГУ ГОЧС Алтайского края создан поисково-спасательный отряд. В подчинение ГУ ГОЧС края переданы Центральная спасательная станция на воде, группа разведывательных и специальных подводных работ.

1999 г. ГУ ГОЧС Алтайского края вошло в оперативное подчинение Сибирского регионального центра по делам ГО, ЧС и ЛПСБ.

2001 г. В состав ГУ ГОЧС Алтайского края вошла Государственная противопожарная служба МВД России Алтайского края. Постановлением Администрации Алтайского края от 30.07.2001 г. №493 утверждена «Концепция снижения рисков и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Алтайском крае до 2005 года» (далее – Концепция).

2002 г. Утверждено Постановление Администрации Алтайского края от 27.05.02 г. №277 «Об Алтайском центре экологического мониторинга и про-



гнозирования чрезвычайных ситуаций». В июле 2002 г. Алтайская территориальная подсистема РСЧС успешно сдала инспекторскую проверку Государственной комиссии. 11 декабря 2002 г. проведена межрегиональная научно-практическая конференция по теме «Проблемы снижения риска и смягчения последствий ЧС природного и техногенного характера на территории Алтайского края», на которой проведен анализ выполнения Концепции.

2003 г. В июне проведена I международная научно-практическая конференция по теме «Региональные аспекты обеспечения социальной безопасности населения юга Западной Сибири – проблемы защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». В процессе конференции проведен научно-практический семинар по проблемам развития системы мониторинга и прогнозирования ЧС в Алтайском крае. В ГУ ГОЧС Алтайского края создан отдел космического мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций. В 8 городах и 32 районах края реализовывались собственные планы мероприятий по снижению рисков и смягчению последствий ЧС. В состав ГУ ГОЧС Алтайского края вошла Государственная инспекция по маломерным судам Алтайского края.

2004 г. 19 ноября 2004 г. Правительство Российской Федерации приняло Постановление №657 «Об утверждении Соглашения между Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и администрацией Алтайского края о передаче друг другу осуществление части своих полномочий в решении вопросов организации тушения пожаров и предупреждения чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий и ликвидации их последствий». Отделом по научной работе разработана краевая целевая программа «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Алтайском крае на 2005–2010 годы» (далее – КЦП) с общим объемом финансирования 154 млн 701 тыс. рублей. КЦП принята на сессии СНД Алтайского края 23.12.2004 г. в качестве Закона Алтайского края и утверждена Постановлением Администрации Алтайского края от 28.12. 2004 г. №521. 10 декабря 2004 г. проведена II

международная научно-практическая конференция по теме «Проблемы снижения риска и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории Алтайского края».

Всего за 1993–2004 гг. силы Алтайской территориальной подсистемы РСЧС были задействованы в ликвидации последствий 248 чрезвычайных ситуаций, в том числе спасатели Алтая приняли участие в ликвидации последствий крупных ЧС в России: авиакатастрофа аэробуса А-310 в районе Междуреченска Кемеровской области (1994 г.), землетрясение в Нефтегорске Сахалинской области (1995 г.), обвал казармы курсантов в Томском военном училище связи (1997 г.), взрыв газа в жилом доме в Бийске (1998 г.) и др.

3. Краевое государственное учреждение «Управление по обеспечению мероприятий в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и пожарной безопасности в Алтайском крае» 2005–2010 гг. – краткая хроника

2005 г. С 1 января 2005 г. Главное управление по делам ГО и ЧС Алтайского края преобразовано в Главное управление Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Алтайскому краю (далее – ГУ МЧС России).

Началась реализация КЦП «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Алтайском крае на 2005–2010 годы». 10 февраля 2005 г. принят Закон Алтайского края №4-ЗС «О пожарной безопасности в Алтайском крае».

На основании Постановления Администрации Алтайского края от 03.03.2005 г. №116 образовано **Краевое государственное учреждение «Управление по обеспечению мероприятий в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и пожарной безопасности в Алтайском крае»** (далее – КГУ ГОЧС и ПБ). Управление создано для обеспечения мероприятий в области гражданской обороны, пре-

дупреждения чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий, пожарной безопасности, в том числе организации тушения пожаров (за исключением лесных и особо сложных пожаров при чрезвычайных ситуациях), обеспечения безопасности людей на водных объектах, а также обеспечения финансовыми и материально-техническими средствами осуществления части полномочий, переданных Администрацией Алтайского края Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, по вопросам организации тушения пожаров, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

В октябре 2005 г. в Белокурихе проведено очередное совместное совещание руководителей органов исполнительной власти приграничных территорий Алтайского края, Республики Алтай, Новосибирской области, Восточно-Казахстанской и Павлодарской областей Республики Казахстан по вопросу сотрудничества в области предупреждения аварий, катастроф, стихийных бедствий и ликвидации их последствий.

9 декабря 2005 г. проведена III международная научно-практическая конференция по теме «Социальная безопасность населения юга Западной Сибири – региональные риски и пути повышения эффективности защиты населения региона от природных, техногенных и гуманитарных угроз». В рамках конференции была организована презентация организаций городов Барнаула и Бийска, работающих в области безопасности.

2006 г. В соответствии с Соглашением руководителей органов исполнительной власти приграничных территорий о сотрудничестве в области предупреждения аварий, катастроф, стихийных бедствий Российской Федерации и Республики Казахстан на территории Павлодарской области в период с 6 по 8 ноября 2006 г. проведено командно-штабное учение «Зима-2006» с привлечением сил и средств приграничных территорий. 15 декабря 2006 г. состоялась IV международная научно-практическая конференция по теме «Проблемы снижения риска и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории Алтайского края, сопредельных тер-





Командно-штабное учение по тушению лесных пожаров.
с. Павловск. Наблюдательный пункт.



Заместитель Губернатора Алтайского края, председатель
Комиссии по чрезвычайным ситуациям и обеспечению пожарной
безопасности Алтайского края Я.Н. Ишутин на командно-штабном
учении по тушению лесных пожаров в с. Павловск



Поисково-спасательные работы

риториях Российской Федерации и Республики Казахстан». В ходе конференции проведен научно-практический семинар – круглый стол по теме «Проблемы подготовки руководящего состава и специалистов ГОЧС».

2007 г. В период с 9 по 18 июля 2007 г. Алтайская территориальная подсистема РСЧС успешно сдала инспекторскую проверку комиссии МЧС России. Комиссию возглавлял заместитель министра МЧС России генерал-лейтенант внутренней службы Александр Петрович Чуприян. Во время инспекторской проверки под руководством заместителя Губернатора Алтайского края, председателя Комиссии по чрезвычайным ситуациям и обеспечению пожарной безопасности Администрации Алтайского края Якова Николаевича Ишутина проведено командно-штабное учение по тушению лесных пожаров на территории края.

Начальником Главного управления МЧС России по Алтайскому краю назначен полковник Игорь Вилорович Горбатенко. Временно исполняющий должность начальника КГУ «Управление по обеспечению мероприятий в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и пожарной безопасности в Алтайском крае» назначен первый заместитель начальника Главного управления МЧС России по Алтайскому краю полковник Александр Евгеньевич Колобов.

7 декабря 2007 г. состоялась V международная научно-практическая конференция «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера – приоритетные направления обеспечения социальной безопасности населения юга Западной Сибири. Комплексная безопасность и антитеррористическая защищенность региона на примере Алтайского края». Совместно с Всемирной Академией Комплексной безопасности издан к 70-летию Алтайского края международный журнал «Глобальная безопасность» по теме «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера – приоритетные направления обеспечения социальной безопасности населения юга Западной Сибири. Комплексная безопасность и антитеррористическая защищенность региона на примере Алтайского края».

2008 г. В феврале в районном центре Косиха с главами муниципальных образований Алтайского края проведен учебно-методический сбор по повышению эффективности природной и техногенной безопасности населения и территорий края. Были продемонстрированы новые технологии пожаротушения ООО «Источник плюс», г. Бийск.

27 июня 2008 г. проведена VI международная научно-практическая конференция по теме «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера – приоритетные направления обеспечения комплексной безопасности населения юга Западной Сибири».

Распоряжением Губернатора Алтайского края от 9 декабря 2008 г. №232 полковник запаса Колобов Александр Евгеньевич назначен начальником КГУ «Управление по обеспечению мероприятий в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и пожарной безопасности в Алтайском крае».

2009 г. В соответствии с Постановлением Администрации Алтайского края от 1 декабря 2008 г. №500 «О государственной противопожарной службе Алтайского края» для обеспечения высокой эффективности пожарной безопасности в сельской



местности края в УГОЧС и ПБ в Алтайском крае начато создание группировки противопожарной службы Алтайского края в составе 77 пожарных частей, которые дислоцируются в 47 районах края. Противопожарная служба Алтайского края защищает 257 населенных пунктов, в которых проживает более 110 тыс. человек.

В июне-июле 2009 г. на Алтае работала комиссия Научно-технического управления МЧС России и ВНИИ. Отделом научной работы УГОЧС и ПБ в Алтайском крае были организованы встречи комиссии с руководством и учебными вузов и научно-исследовательских учреждений Барнаула и наукограда Бийска. Комиссия НТУ МЧС России дала высокую оценку взаимодействия УГОЧС и ПБ в Алтайском крае с научно-исследовательскими организациями Алтая по внедрению перспективных технологий и технических средств в обеспечении природной и техногенной безопасности населения и территорий Алтайского края.

Первое полугодие 2010 г. (краткие итоги)

В соответствии с Постановлениями Администрации Алтайского края от 07.11.2006 г. №444-13 «О порядке создания и применения нештатных аварийно-спасательных формирований гражданской обороны» и от 22.06.2004 г. №289 «Об утверждении положения об Алтайской территориальной подсистеме Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» создано 5773 аварийно-спасательных формирования, в состав которых входит 68378 человек и 10091 единица специальной, автомобильной и инженерной техники со сроком готовности Ч + 24 часа. В соответствии с распоряжениями суженного заседания Администрации Алтайского края от 28.07.2009 г. №258-4-р и от 24.05.2010 г. №159-5-р созданы 12 спасательных служб гражданской обороны.

Резервный фонд Администрации края, предусмотренный на предупреждение и ликвидацию стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций и создание резервов материально-технических ресурсов, предусмотрен в сумме 4,6 млн

рублей и использован полностью. Для ликвидации заторов в апреле 2010 г. была задействована авиация и ОАО «Алтайвзрывпром». Общие затраты задействованных организаций, связанные с проведением ликвидации заторов, составили более 6 млн рублей. Муниципальным районам на предупредительные противопаводковые мероприятия и ликвидацию последствий паводка выделено 1,1 млн рублей.

Краткие итоги работы поисково-спасательного отряда (ПСО) в первом полугодии 2010 г.:

Отряд выезжал на ликвидацию различных происшествий 476 раз. Спасено 201 человек, погибших – 51. Большое количество работ производится во взаимодействии с другими службами экстренного реагирования города и края:

- участие в ликвидации пожаров – 8 раз;
- ликвидация последствий ДТП – 27 раз;
- совместно со службой «Скорой медицинской помощи» – 34 раза;
- совместно с УВД – 41 раз;
- происшествия и ЧС в природных условиях – 82 раза;
- происшествия и ЧС техногенного характера – 30 раз.

Краткие итоги работы ПСО на акватории в первом полугодии 2010 г.:

- проведено 18 выездов на поисково-водолазные работы;
- проведено 52 выезда на патрулирование – охрана жизни людей на воде;
- спасено – 6 человек.

В соответствии с Законом Алтайского края от 10 февраля 2005 г. №4-ЗС «О пожарной безопасности в Алтайском крае» основными задачами государственной противопожарной службы Алтайского края являются: организация и осуществление профилактики пожаров в населенных пунктах, спасение людей и имущества, организация и осуществление тушения пожаров.

Для решения этих задач в числе мероприятий разработан и принят План основных мероприятий ГУ МЧС России по Алтайскому краю, УГОЧС и ПБ в Алтайском крае и краевого совета ВДПО на 2010 г., а также продолжена работа по созданию пожарных частей противопожарной службы Алтайского края. За первое полугодие на территориях, при-

крываемыми пожарными частями противопожарной службы Алтайского края, ликвидировано 962 пожара, спасено 196 человек, 618 голов скота, имущества на 112 млн рублей.

За первое полугодие основные плановые мероприятия по ГО, предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, пожарной безопасности и безопасности на водных объектах Алтайской ТП РСЧС выполнены.

Губернатор Алтайского края А.Б. Карлин, Администрация края постоянно заботятся о повышении эффективности защиты населения и территорий края от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. По указанию Губернатора в УГОЧС и ПБ в Алтайском крае разработана краевая целевая программа «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Алтайском крае на 2011–2013 годы» (далее – Программа). Главная задача Программы – обеспечить гарантированный уровень защиты населения и территорий края от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в пределах показателей приемлемого риска. Программа предусматривает к 01.01.2014 г.:

- снижение на 3% гибели и травматизма людей в ЧС (при пожарах);
- сокращение на 3% потерь от ЧС (пожаров).

Для выполнения этих задач в 2011 г. в бюджете Алтайского края заложены средства на создание 77 пожарных частей, что позволит существенно повысить эффективность защиты населения сельской местности края от пожаров.

Наглядным примером эффективности работы Алтайской ТП РСЧС является предупреждение и ликвидация лесных пожаров на юге Алтайского края в сентябре 2010 г. В результате своевременных и согласованных действий краевого оперативного штаба под руководством председателя КЧС А.Б. Карлина удалось не допустить гибели людей и отстоять ряд населенных пунктов края от разгула огненной стихии.





Александра Валерьевна Туголукова, главный специалист управления Алтайского края по развитию предпринимательства и рыночной инфраструктуры, выпускница отделения переподготовки и повышения квалификации 2010 г., направление «Государственное и муниципальное управление»

Вопросы государственной поддержки субъектов малого и среднего бизнеса, повышения предпринимательской активности безработных граждан являются особенно актуальными в свете преодоления последствий экономического кризиса, решения проблем обеспечения занятости населения. При этом мероприятия по созданию благоприятных условий для ведения бизнеса не должны носить разрозненный характер. Только формирование единой комплексной системы поддержки предпринимательства на региональном, муниципальном и поселенческом уровнях способно обеспечить устойчивое развитие сферы малого и среднего бизнеса.

ФОРМИРОВАНИЕ В АЛТАЙСКОМ КРАЕ СИСТЕМЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

В условиях мирового финансового кризиса и усугубления ситуации на рынке труда поддержка деловой активности субъектов предпринимательства стала одной из основных государственных экономических задач.

Вовлечение значительного числа граждан в предпринимательскую деятельность, формирование среднего класса определяет актуальность создания благоприятных правовых и экономических условий для интенсивного развития предпринимательства, что, в свою очередь, позволит сформировать качественно новый уровень рыночной экономики, увеличит налогооблагаемую базу для бюджетов всех уровней, снизит остроту безработицы.

Создание благоприятных условий для доступа к финансам, недвижимости, информации, интеллектуальным ресурсам – главные факторы, которые в ближайшее время будут влиять на поступательное развитие малого и среднего бизнеса, на его конкурентоспособность.

Необходимо отметить, что в последние годы в России на федеральном, региональном и муниципальном уровнях активно формируется инфраструктура поддержки и развития малого и среднего предпринимательства.

В последние годы в субъектах Российской Федерации Сибирского

федерального округа (СФО) инфраструктура поддержки развития малого и среднего предпринимательства достаточно активно развивалась: сформированы и продолжают создаваться региональные и муниципальные центры поддержки предпринимательства, бизнес-инкубаторы, промышленные парки, гарантийные фонды, фонды микрофинансирования и др.

По итогам 2009 г. в регионах СФО действует 23 бизнес-инкубатора, три технопарка, 10 гарантийных фондов и фондов поручительств, 69 фондов микрофинансирования, два венчурных фонда и один инвестиционный фонд¹.

Деятельность этих структур позволила в некоторой степени повысить предпринимательскую активность населения округа. Вместе с тем на муниципальном, региональном и окружном уровнях деятельность организаций инфраструктуры поддержки предпринимательства разобщена. Практически в каждом случае при создании какого-либо элемента инфраструктуры поддержки (бизнес-инкубатора, гарантийного или венчурного фонда) органы исполнительной власти регионов СФО, органы местного самоуправ-

ления не в полной мере использовали опыт, наработки других сибирских регионов.

В ряде регионов округа практически отсутствует или находится в зачаточном состоянии инфраструктура поддержки предпринимательства на муниципальном уровне, что не позволяет обеспечить доступность оказываемых услуг для действующих или будущих предпринимателей из сельских поселений. Кроме того, анализ практики деятельности центров поддержки предпринимательства, бизнес-инкубаторов позволяет в большинстве случаев сделать вывод о недостаточности или отсутствии их взаимодействия с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти региона, банками, научными и образовательными учреждениями, отраслевыми союзами и ассоциациями хозяйствующих субъектов, общественными объединениями предпринимателей.

В сложившейся ситуации своевременным шагом является выработка качественно новых подходов в развитии малого и среднего бизнеса, формировании и в регионах и муниципальных образованиях округа стройной, логичной инфраструкту-



ры поддержки предпринимательства, основанной на единых для всех территорий принципах функционирования.

Решение обозначенной проблемы возможно за счет реализации «Концепции формирования системы устойчивого развития малого и среднего предпринимательства в субъектах Российской Федерации Сибирского федерального округа», разработанной в 2009 г. временной межрегиональной рабочей группой, состоящей из представителей органов исполнительной власти субъектов Федерации округа².

Система устойчивого развития малого и среднего предпринимательства в субъектах Российской Федерации Сибирского федерального округа (далее – система устойчивого развития МСП) – это система единых в масштабе СФО подходов к формированию региональных и муниципальных центров поддержки предпринимательства, принципов их деятельности, взаимодействия и сотрудничества с различными структурами власти и сферами общества.

Обозначенная концепция определила необходимость создания структур поддержки предпринимательства на окружном (межрегиональном), региональном, муниципальном и поселенческом уровнях.

На окружном уровне решение задач формирования системы устойчивого развития МСП, согласно концепции, возлагается на межрегиональную рабочую группу Совета при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе по содействию развитию малого и среднего предпринимательства, состоящую из руководителей региональных центров поддержки предпринимательства округа.

Межрегиональная рабочая группа – это совещательный координирующий орган, выполняющий такие функции, как организация взаимо-

действия с федеральными органами государственной власти по вопросам поддержки и развития предпринимательства; содействие субъектам малого и среднего бизнеса в развитии сотрудничества на межрегиональном уровне, а также с деловыми кругами зарубежных стран, союзами, ассоциациями предпринимателей; поддержка и продвижение инновационных проектов предприятий и организаций, расположенных на территории субъектов Российской Федерации СФО.

Ключевым элементом системы устойчивого развития МСП **на региональном уровне** должен стать региональный центр поддержки предпринимательства – организация любой формы собственности, создаваемая с целью обеспечения комплексного взаимодействия органов исполнительной власти по развитию малого и среднего предпринимательства, контрольно-надзорных органов, научных и образовательных учреждений, торгово-промышленных палат, общественных объединений предпринимателей, финансовых организаций и других структур (схема взаимодействия представлена на рисунке 1).

Региональный центр поддержки предпринимательства может быть создан в виде одной из следующих организационно-правовых форм:

- 1) государственное учреждение (бюджетное, автономное). В этом случае учредителем центра становится орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации по развитию предпринимательства;
- 2) структурное подразделение органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации по поддержке предпринимательства;
- 3) коммерческая организация (ООО, ЗАО, ОАО);
- 4) некоммерческая организация (партнерство, ассоциация, палата и др.).

Региональные центры поддержки предпринимательства могут создаваться на базе уже действующих региональных организаций инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства (фонды, агентства по развитию предпринимательства, бизнес-инкубаторы).

К основным функциональным обязанностям региональных центров поддержки предпринимательства относится:



Рис. 1





1) адресное оказание субъектам предпринимательства комплекса методических, информационных, консультационных, образовательных услуг;

2) организация взаимодействия (путем заключения соглашений, актуализации информационных ресурсов, проведения совместных мероприятий) с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, образовательными учреждениями, объединениями предпринимателей;

3) оказание субъектам предпринимательства практической помощи в осуществлении ими предпринимательской деятельности, в том числе: содействие коммерциализации инновационных проектов; организация поиска инвесторов; развитие межрегионального партнерства;

4) координация деятельности муниципальных центров поддержки предпринимательства путем повышения квалификации их сотрудников, предоставления муниципальным центрам информационных баз данных;

5) взаимодействие со средствами массовой информации в области популяризации предпринимательства.

Формирование системы устойчивого развития МСП на **муниципальном уровне** предполагает создание во всех городских округах, муниципальных районах и городских поселениях муниципальных центров поддержки предпринимательства, оказывающих субъектам малого и среднего бизнеса комплекс консультационных, образовательных и информационных услуг в режиме «одного окна».

Муниципальный центр поддержки предпринимательства может быть организован в виде одной из следующих организационно-правовых форм:

1) муниципальное учреждение (бюджетное, автономное). В этом

случае учредителем центра станет соответствующий орган местного самоуправления по развитию предпринимательства;

2) структурное подразделение органа местного самоуправления, руководство и управление которым осуществляет заместитель главы муниципального образования, курирующий вопросы поддержки малого и среднего предпринимательства;

3) коммерческая организация (ООО, ЗАО, ОАО);

4) некоммерческая организация (партнерство, ассоциация, палата и др.).

Деятельность муниципальных центров – это отражение на местном уровне всего спектра функциональных обязанностей регионального центра поддержки предпринимательства (рис. 2).

На уровне поселений количество субъектов предпринимателей ограничено, что определяет экономическую нецелесообразность создания на этом уровне самостоятельных центров поддержки предпринимательства. В то же время каждый предприниматель не должен быть лишен права получить помощь в организации бизнеса. Решить за-

дачу массового информационного «охвата» сельских жителей возможно путем организации в каждом сельском поселении удаленного рабочего места муниципального центра поддержки предпринимательства.

Основной задачей создания в сельском поселении удаленных рабочих мест муниципального центра является предоставление консультационной помощи потенциальным и действующим предпринимателям.

Удаленное рабочее место муниципального центра поддержки предпринимательства – это специально выделенный для этих целей компьютер, доступный для пользования предпринимателям сельского поселения. Он может находиться в зданиях администраций сельских поселений, сельских советах, помещениях местных общественных организаций, школах, библиотеках, домах культуры и т.д. При этом компьютер должен быть обеспечен дистанционным доступом к интернет-порталу муниципального и регионального центров поддержки предпринимательства.

Таким образом, каждый житель сельского поселения, желающий стать бизнесменом, или любой дей-



Рис. 2





Рис. 3

твующий предприниматель сможет в удобное время найти на сайте центров необходимую ему информацию или направить по электронной почте запрос в региональный или муниципальный центр.

Сформированная к настоящему моменту в Алтайском крае инфраструктура поддержки предпринимательства в структурном плане частично соответствует системе устойчивого развития МСП.

Основу инфраструктуры поддержки малого и среднего бизнеса Алтайского края составляет вертикально-интегрированная система краевого Центра поддержки предпринимательства, созданного на базе КГУ «Алтайский бизнес-инкубатор» (далее – краевой центр) и муниципальных информационно-консультационных центров (рис. 3).

Дистанционный доступ муниципальных центров к сайту краевого центра www.altaicpp.ru позволяет действующим и потенциальным предпринимателям из отдаленных территорий получать актуальную информацию по вопросам ведения и развития бизнеса.

Предпринимателям, обратившимся за помощью в краевой центр, гарантируется предоставление минимального перечня услуг на бес-

платной основе: информирование о государственных инструментах поддержки предпринимательства, финансовых услугах кредитных учреждений, об организациях по защите интересов предпринимателей, предоставление доступа к базам данных интернет-портала, справочным ресурсам центра и др.

Муниципальные информационно-консультационные центры сформированы в 2008 г. в 70 муниципалитетах, большинство из которых функционируют на базе городских и районных администраций.

Таким образом, проводимая на протяжении последних лет работа по созданию инфраструктуры поддержки предпринимательства позволяет Алтайскому краю органично вписаться в систему устойчивого развития малого и среднего предпринимательства, формируемую в регионах Сибирского федерального округа.

Вместе с тем анализ деятельности созданных в Алтайском крае объектов инфраструктуры поддержки предпринимательства показывает несоответствие объема выполняемых ими функций требованиям системы устойчивого развития МСП, в том числе:

1) соглашения о сотрудничестве заключены краевым центром с ограниченным кругом организаций-партнеров, не позволяющим оказывать представителям бизнес-сообщества широкий круг консалтинговых и информационных услуг;

2) не установлено взаимодействие краевого центра с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, в том числе с контрольно-надзорными органами, что препятствует осуществлению эффективных мер по устранению административных барьеров при осуществлении предпринимательской деятельности;

3) основу консультационной деятельности краевого центра составляют ответы на вопросы предпринимателей, поступающие через интернет-портал, а также информационное наполнение рубрик сайта, тогда как краевой центр обладает достаточными кадровыми ресурсами для работы с прямыми обращениями;

4) не сформирована система оказания услуг по принципу «одного окна» при обращении предпринимателей в муниципальные центры поддержки;

5) муниципальными информационно-консультационными центрами не осуществляются функции по мониторингу рынков товаров и услуг с целью выявления свободных ниш для осуществления предпринимательской деятельности;

6) на поселенческом уровне не созданы постоянно действующие удаленные рабочие места муниципальных центров поддержки предпринимательства, что ограничивает возможности получения консультационной помощи субъектами малого и среднего бизнеса на местах.

Указанные проблемы свидетельствуют о необходимости корректировки деятельности краевого и муниципальных центров поддержки предпринимательства за счет расширения их функций и полномочий.





В первую очередь необходимо сформировать систему взаимодействия органов исполнительной власти края, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, отраслевых союзов и ассоциаций хозяйствующих субъектов, общественных объединений предпринимателей, научных и образовательных учреждений. Механизм исполнения данной задачи – это заключение соглашений между центрами поддержки предпринимательства и указанными структурами, обмен информационными ресурсами, проведение совместных мероприятий. Полученные в ходе сотрудничества информационные массивы следует размещать на сайте краевого центра, проводить постоянную актуализацию единой базы данных.

В целях предоставления субъектам предпринимательства адресной поддержки необходимо значительно расширить полномочия краевого центра по оказанию следующего комплекса услуг:

1) оказание практической помощи в составлении типовых документов (в том числе учредительных), используемых в процессе регистрации, осуществления предпринимательской деятельности;

2) содействие по участию предпринимателей в выставочных мероприятиях, ярмарках, аукционах и презентациях и др;

3) оказание практической помощи при оформлении пакета документов на получение различных форм государственной поддержки, конкурсной документации для участия в государственном заказе;

4) содействие развитию инвестиционных возможностей субъектов предпринимательства путем создания регионального банка данных бизнес-проектов и бизнес-идей;

5) выявление фактов нарушения прав субъектов малого и среднего бизнеса при осуществлении ими предпринимательской деятельности и организация их оперативного

взаимодействия с органами власти в целях отстаивания интересов предпринимателей;

б) выработка предложений по сокращению административных барьеров в развитии предпринимательства.

На уровне муниципальных образований основной задачей реформирования центров поддержки должна стать организация предоставления услуг в режиме «одного окна». Для этого предстоит сформировать систему, чтобы заявитель не был курьером для перемещения оформляемых документов, путем разработки регламентов взаимодействия структурных подразделений администраций. В частности, реализация принципа «одного окна» должна решить проблему, связанную с длительными сроками оформления прав на земельные участки.

Важным аспектом является заключение соглашений муниципальных центров со структурными подразделениями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти на местах, органами исполнительной власти края, организациями инфраструктуры поддержки предпринимательства, финансово-кредитными учреждениями, научными, образовательными учреждениями. Причем эти соглашения не должны оставаться подписанными на бумаге, необходимо выстроить работу, которая позволит получать необходимую информацию для оказания поддержки предпринимателям и будет способствовать устранению административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности.

Особое внимание при формировании системы устойчивого развития МСП в Алтайском крае должно быть уделено организации поддержки предпринимателей на уровне сельских поселений. Статистика показывает, что поддержкой в основном пользуются представители городов или районных центров, а до

предпринимателей удаленных сел в полной мере не доводится информация о формах государственной поддержки.

При формировании объектов инфраструктуры поддержки на поселенческом уровне значительную роль должны взять на себя муниципальные центры. Это оказание методической помощи, распространение дисков с актуальной информацией по вопросам ведения бизнеса, организация выездных мероприятий с участием представителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти для предоставления предпринимателям разъяснений по интересующим вопросам.

Таким образом, совершенствование деятельности организаций инфраструктуры поддержки предпринимательства Алтайского края и приведение в соответствие требованиям системы устойчивого развития малого и среднего предпринимательства, формируемой в регионах Сибирского федерального округа, призвано значительно расширить спектр адресной помощи действующим и потенциальным предпринимателям из числа безработных и позволит обеспечить реализацию принципа «одного окна» при предоставлении информационно-консультационных услуг.

¹ Методические рекомендации об организации деятельности муниципальных и региональных центров поддержки предпринимательства в субъектах Федерации Сибирского федерального округа / под ред. О.В. Козловской. Омск, 2009. С. 23.

² Протокол совместного заседания Совета при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе, Совета законодателей Сибирского федерального округа и Совета Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» в г. Омске от 2 июня 2009 г. № 9 «Об утверждении Концепции формирования Системы устойчивого развития малого и среднего предпринимательства в субъектах Российской Федерации Сибирского федерального округа».





Анна Александровна Кольчи́га, выпускница 2010 г., специальность «Государственное и муниципальное управление»

В статье представлены результаты исследования объективных факторов и субъективных представлений об инвестиционном имидже Алтайского края, проводимого в рамках дипломного исследования в 2010 г.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИМИДЖА АЛТАЙСКОГО КРАЯ КАК ЭЛЕМЕНТА ЕГО ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ

Рассматривая любой регион в рыночной экономике, можно увидеть большое количество различных аспектов его жизни, а также множество показателей, по которым складывается впечатление о его благосостоянии, уровне развития и жизни. **Одним из важнейших критериев является инвестиционная привлекательность.** Инвестиционная привлекательность региона – это совокупность признаков (условий, ограничений), определяющих приток капитала в регион и оцениваемых инвестиционной активностью. Достижение высокого уровня социально-экономического развития возможно посредством значительного увеличения потока привлеченных и собственных инвестиций, что особенно актуализирует задачу улучшения инвестиционного климата Алтайского края.

В условиях жесткой конкуренции среди регионов за приток инвестиций, квалифицированной рабочей силы, экологически безопасного производства все более актуальной проблемой становится повышение имиджа и инвестиционной привлекательности региона.

Имидж региона определяет набор его конкурентных преимуществ и недостатков, а также субъективное восприятие различными заинтересованными лицами.

Положительный имидж развивает и укрепляет инвестиционную

привлекательность региона, негативный – ослабляет ее и актуализирует недостатки.

Рассмотрим составляющие инвестиционного имиджа Алтайского края с точки зрения его инвестиционной привлекательности.

Сегодня Алтайский край – это регион с динамично развивающейся экономикой, в котором создаются благоприятные условия для привлечения инвестиций.

За последние годы в Алтайском крае сформировались существенные положительные тенденции повышения уровня и качества жизни людей, развития социальной сферы и экономики (рис. 1).

В 2006–2008 гг. экономика Алтайского края демонстрирует активное развитие: увеличились инвестиции в основной капитал с 27 800,00 млн рублей в 2006 г. до 55 680,00 млн рублей в 2008 г., валовой региональный продукт – с 167 894,40 млн рублей в 2006 г. до 286 275,45 млн рублей в 2008 г., изменение производительности труда – с 151 997 млн рублей в 2006 г. до 258 605 млн рублей в 2008 г.

Положительная динамика в экономике находит свое отражение в социальной сфере. Стабилизируется численность населения на основе снижения темпов естественной убыли и стимулирования миграционного потока; сократилось число умерших с 38,5 тыс. человек в 2006 г. до

37,5 тыс. в 2008 г., увеличилась рождаемость на 5,1 тыс. человек.

В целом за 2007–2009 гг. оборот розничной торговли вырос в сопоставимых ценах на 65%. Объем платных услуг на душу населения увеличился с 11,0 тыс. рублей в 2007 г. до 16,5 тыс. рублей в 2009 г.

Основными конкурентными преимуществами края, которые создают предпосылки для успешного партнерства, являются:

- высокий уровень образования кадров и широкий спектр выпускаемых профессий;
- значительный экономический потенциал Алтайского края;
- постоянная положительная динамика ВРП;
- наличие плодородных сельскохозяйственных земель;
- уникальные рекреационные ресурсы, обеспечивающие развитие практически всех видов индустрии туризма и отдыха, благоприятный инвестиционный климат;
- уникальные природные ресурсы.

Среди проблем, определяющих низкую инвестиционную привлекательность Алтайского края, можно отметить прежде всего:

- слабо развитую рыночную инфраструктуру;
- неравномерное распределение населения по всей территории края;
- отсутствие высококвалифицированной конкурентоспособной рабочей силы;





- недостаточно сформированную систему привлечения инвестиций;

- отсутствие реализованных крупных инвестиционных проектов, способных стать «локомотивами» развития края;

- недостаточную развитость инфраструктуры финансово-кредитной системы и фондового рынка края.

В последние годы в Алтайском крае проводится целенаправленная политика по привлечению в регион частных денег. В крае создается благоприятный инвестиционный климат, к основным элементам которого относятся:

- стабильная региональная власть с четко выработанными приоритетами;

- эффективно работающее региональное инвестиционное законодательство;

- надежная организационная структура поддержки инвестиций;

- разноплановая система форм государственной поддержки инвесторов, включающая информационно-консультационную, имущественную и финансовую поддержку;

- широкое использование государственно-частного партнерства.

В результате проводимой Администрацией Алтайского края инвестиционной политики **общий уровень инвестиционного потенциала края характеризуется как достаточно высокий.** Согласно результатам исследования, проведенного рейтинговым агентством «Эксперт-Ра», край на протяжении последних 10 лет входит в первые 30 регионов России. По итогам 2008 г. Алтайский край занял 26-ю позицию по данному показателю, будучи еще три года назад на 28-м месте. Администрацией края постоянно и планомерно проводится работа по созданию благоприятного инвестиционного климата и формированию привлекательного имиджа края.

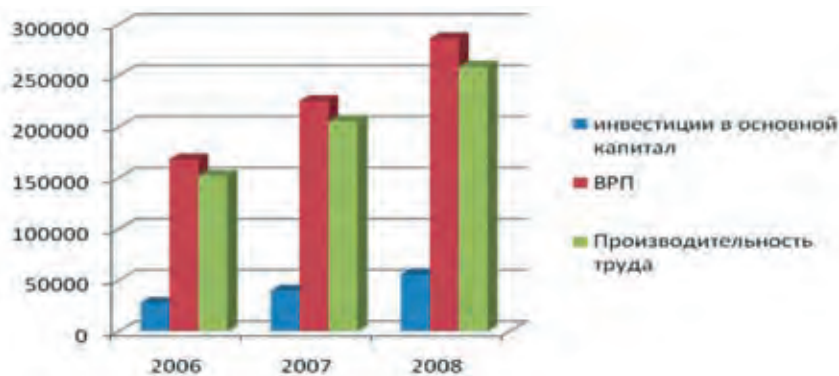


Рис. 1. Показатели развития Алтайского края

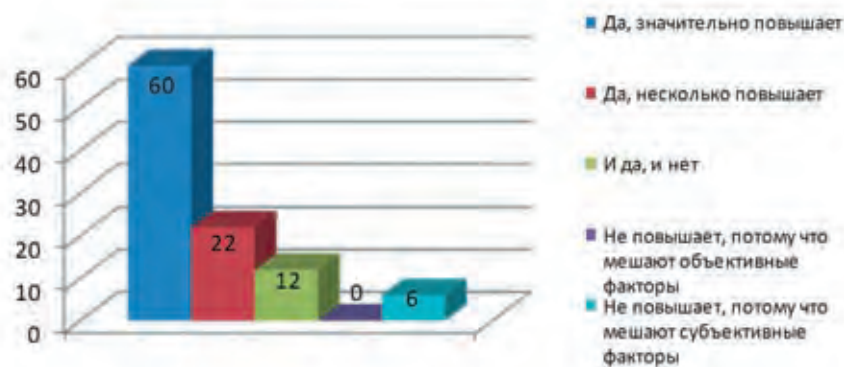


Рис. 2. Инвестиционная привлекательность Алтайского края для бизнеса

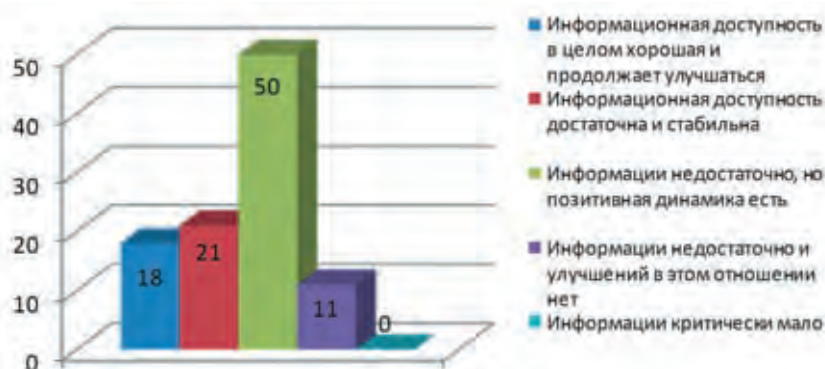


Рис. 3. Динамика информационной доступности края для бизнеса

Объективные конкурентные преимущества и недостатки Алтайского края – одна из составляющих бизнес-имиджа, другой важной составляющей является их субъективное восприятие. В связи с этим автором был проведен опрос руководителей малых предприятий края относительно их восприятия инвестиционного имиджа Алтайского края.

На вопрос о динамичности инвестиционного имиджа подавля-

ющее большинство респондентов ответили, что улучшение инвестиционной привлекательности вызывает интерес у представителей бизнеса (60%) (рис. 2).

Важным показателем инвестиционной привлекательности является информационная доступность региона для бизнеса, которая оценивается в Алтайском крае в основном как средняя. Так, 18% респондентов ответили, что информационная до-



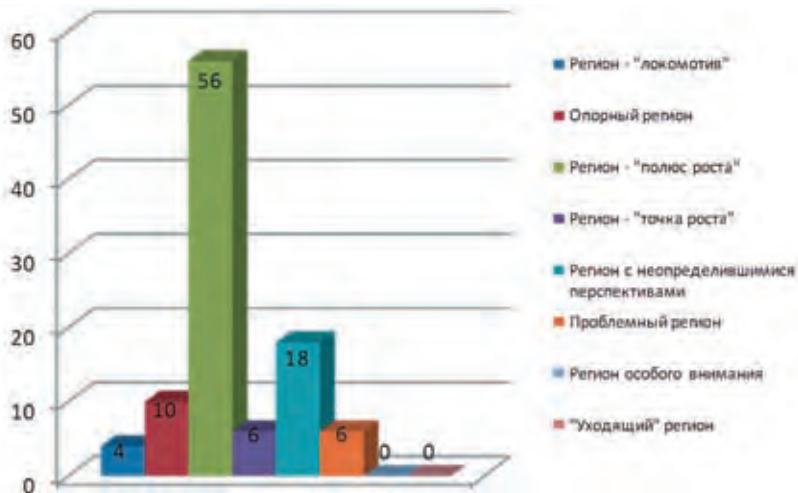


Рис. 4. Статус Алтайского края по признаку инвестиционной привлекательности

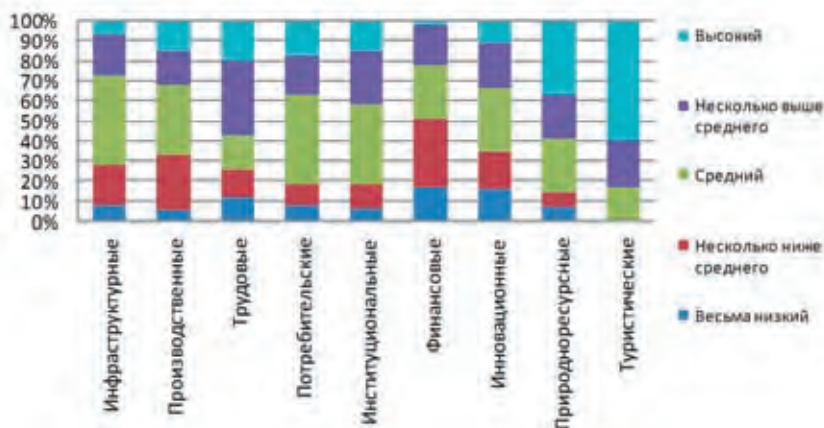


Рис. 5. Уровень возможностей для бизнеса

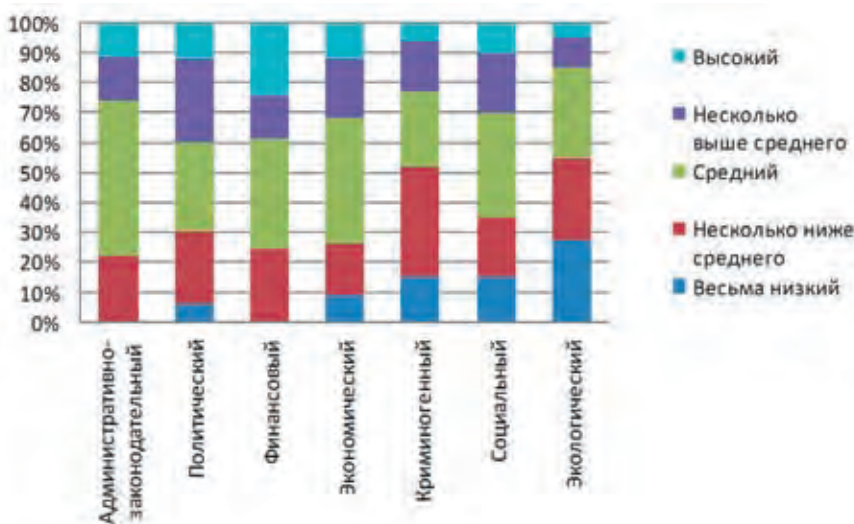


Рис. 6. Уровень возможных рисков, связанных с бизнесом и инвестициями

ступность в целом хорошая и продолжает улучшаться, 21% считают информационную доступность достаточной и стабильной, половина

респондентов (50%) думают, что информации недостаточно, но позитивная динамика есть, и лишь 11% решили, что информации недоста-

точно и улучшения в этом отношении нет (рис. 3).

Очень хорошие результаты с позиции инвестиционной привлекательности Алтайский край получает по характеристике своего статуса – подавляющее число респондентов считают край перспективным и развивающимся. При этом 56% респондентов характеризуют Алтайский край как «полюс роста», т.е. перспективы развития связаны с поддержкой вышестоящих органов управления, 18% – как перспективный, но зависящий от действий местных властей, а 10% называют Алтайский край «опорным регионом», т.е. активно и самостоятельно развивающимся (рис. 4).

Уровень возможностей для бизнеса также является одним из важных показателей инвестиционной привлекательности. Так, выше всего в крае оцениваются туристические возможности: 83% оценивают их как высокие и выше среднего. А вот ниже всего оцениваются финансовые возможности (17% – низкие, и лишь 2% – высокие). Это говорит о необходимости финансового развития края, при этом ориентироваться следует на интересы бизнес-сообщества. Остальные характеристики края оцениваются в большинстве случаев как средние или чуть ниже среднего (рис. 5).

Следующим важным показателем инвестиционной привлекательности является уровень возможных рисков, связанных с бизнесом и инвестициями. Так, например, высоко оценивается экологический уровень рисков (27% – низкий, и 5% – высокий), а наиболее высоко – финансовый (низкого показателя нет, 24% – несколько ниже среднего, и 24% – высокий). Хотя в целом все виды рисков определены как средние или чуть ниже среднего (рис. 6).

В целом опрос предпринимателей подтверждает положительные тенденции в развитии инвестици-





онного имиджа края. В то же время результаты анкетирования говорят и о том, что в имидже края присутствуют как плюсы, так и минусы.

Проанализировав составляющие инвестиционного имиджа Алтайского края, мы пришли к выводу, что его следует совершенствовать.

Для улучшения инвестиционного имиджа, на наш взгляд, необходимо:

- разработать и обеспечить реализацию региональной программы повышения притягательности Алтайского края;
- сформулировать приоритетные целевые группы потребителей;
- разработать региональную программу маркетинга Алтайского края;
- создавать и продвигать имидж Алтайского края, поддерживаемый как органами власти, так и местным бизнес-сообществом.

Учитывая то, что Алтайский край позиционирует себя, с одной стороны, как аграрно-промышленный регион, с другой стороны, как туристический, нужно развивать данные направления деятельности.

Для развития туристического Алтая необходимо:

- во-первых, определиться с типом потребителей туристических услуг и выяснить, на основе чего они (потребители) осуществляют выбор территории;
- во-вторых, со скорейшим созданием инфраструктуры, иначе частный бизнес вряд ли будет вкладывать деньги в туристические объекты.

Для развития аграрно-промышленного Алтая важно:

- во-первых, различными методами стимулировать вложение инвестиций в развитие сельского хозяйства и перерабатывающих предприятий. Иными словами, необходимо сделать сельское хозяйство наиболее выгодной сферой вложения денежных средств с помощью различных мер поддержки;

– во-вторых, решить проблемы сбыта сельскохозяйственной продукции.

Если крупные предприятия самостоятельно не могут решить проблему сбыта, при том, что в мире есть большая потребность в зерне, следует решать это на уровне краевых органов власти через создание регионального маркетингового центра.

Создание регионального маркетингового центра актуально, поскольку в крае есть профессиональная научная общественность, вузы, готовящие специалистов по менеджменту, экономике, маркетингу, и соответствующие кафедры.

Этот центр должен будет осуществлять весь комплекс маркетинга: от исследований и определения направлений стратегического развития до логистики алтайских товаров и сбыта как на межрегиональном, так и на международном рынках.

Маркетинговый центр будет проводить всю предварительную работу по подготовке к подписанию контрактов и торговых соглашений.

Решение проблемы сбыта сельскохозяйственной продукции позволит сделать более привлекательной сферу сельскохозяйственного производства.

Имидж Алтайского края с каждым годом улучшается и совершенствуется, но называть его привлекательным рано. Если мы хотим привлечь частные инвестиции, то необходимо прежде всего развивать институциональные и инфраструктурные механизмы поддержки инвестиционных проектов, а также рыночную инфраструктуру.

Алтайский край – один из многих российских регионов, имидж которого еще находится в стадии формирования.

Однако можно констатировать, что в последние несколько лет имидж Алтайского края стал значительнее.

Алтайский край уникальным образом сочетает богатые сырьевые

и природные ресурсы, имеет стабильную социальную обстановку и высокие темпы экономического развития, что ставит его в ряд наиболее привлекательных для вложения инвестиций и ведения бизнеса регионов.

Свои отношения с инвесторами Администрация края строит на принципах прозрачности и информационной открытости, четком соблюдении законодательно закрепленных прав и интересов сторон, обеспечивает максимально комфортные условия для развития бизнеса, в том числе путем предоставления разнообразных форм государственной поддержки.

Очень важно и то, как мы сами себя воспринимаем. На протяжении последних лет происходит интересная трансформация нашего собственного восприятия. Уходит какая-то ущербность, появилось ощущение, что мы никакая не периферия, что мы не отстаем и не оторваны от мира. Не было раньше осознания того, что мы вполне самодостаточные люди и самодостаточный регион. У людей повысилась самооценка. Они осознали свою значимость для края и всей страны. Соответственно, это восприятие себя завтра будет давать миру другие сигналы. Думается, что это полезная прибавка в копилку формирования имиджа Алтайского края.

В последние годы все более востребованными оказываются возможности маркетинга, используемые в целях повышения инвестиционной привлекательности регионов. **Создание благоприятного инвестиционного имиджа и позитивный образ динамичной, активно развивающейся экономики региона являются ключевыми факторами привлечения отечественных и зарубежных инвестиций.**





Максим Владимирович Чумак, консультант отдела внедрения автоматизированной системы финансовых расчетов комитета администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике, выпускник отделения переподготовки и повышения квалификации 2010 г., направление «Государственное и муниципальное управление»

В статье рассматриваются условия предоставления государственной социальной помощи населению и предлагается качественно новый механизм организации социальных выплат с использованием электронных социальных карт.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОЦЕССА ОКАЗАНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В АЛТАЙСКОМ КРАЕ

Согласно Конституции Российской Федерации стратегической целью государственной социальной политики является обеспечение социальных прав и свобод граждан, повышение качества и уровня жизни населения в условиях социальной безопасности и устойчивого социального развития страны.

Социальная сфера является острой проблемой в любом государстве, при любом общественно-политическом строе. Будучи ограниченными финансовыми, временными, трудовыми рамками, невозможно реализовать абсолютно все социальные проекты и программы, какими бы привлекательными они ни казались. Таким образом, для успешной реализации государственной социальной политики необходимо производить постоянное совершенствование и оптимизацию процесса оказания социальных услуг.

Одним из основных направлений социальной политики государства является формирование условий для наиболее полного удовлетворения потребностей населения в социальных услугах. Социальные услуги должны предусматривать помощь и всестороннюю поддержку гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации.

Из всех видов социальных услуг следует выделять государственные услуги и услуги, оказываемые в рамках получения государственной социальной помощи.

Государственные услуги (работы) – услуги (работы), оказываемые (выполняемые) в соответствии с государственным заданием органами государственной власти, бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами¹.

Государственная социальная помощь – предоставление малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, а также иным категориям граждан, указанным в Федеральном законе №178-ФЗ «О государственной социальной помощи», социальных пособий, социальных доплат к пенсии, субсидий, социальных услуг и жизненно необходимых товаров².

Немаловажен вопрос о пропорциях государственных (бюджетных) и негосударственных социальных услуг с точки зрения соблюдения публичных интересов. Так, если в основе социальной услуги лежат конституционные права граждан, реализация которых должна обеспечиваться государством, то эта услуга, наряду с другими субъектами, должна оказываться и государственными структурами, государство в данном случае не вправе самоустраниться. Например, ст. 41 Конституции РФ установлено, что каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. При этом медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения должна оказываться гражданам бесплатно за счет средств

соответствующего бюджета, страховых взносов и других поступлений.

Таким образом, социальные услуги в области здравоохранения, являясь по своей сути публичными, могут оказываться как государственной, так и муниципальной и частной системами здравоохранения, при обязательном сохранении государственной системы здравоохранения, существование и развитие которой предусмотрено Конституцией РФ.

Аналогичным образом решается вопрос о государственных услугах и в других социальных областях.

Одним из основных принципов бюджетной системы Российской Федерации является принцип прозрачности (открытости)³. Органы государственной власти должны четко знать, на что и в каких объемах было произведено финансирование. Цены и тарифы на социальные услуги должны быть регулируемы.

Требование прозрачности и необходимость экономии бюджетных средств на оказание социальных услуг делает актуальным вопрос об оценке объема оказанной услуги. Зачастую не существует прямого измерителя услуги, как, например, размер жилой площади, счетчик расхода электроэнергии, газа, воды и т.д. В таких случаях прибегают к косвенным измерителям, в качестве которых могут использоваться:

- подушевой учет;
- количественный учет;
- оплата входного билета;





• стоимость квадратного метра жилой площади.

Выбор косвенного измерителя объема услуги не всегда очевиден и должен быть предметом анализа. Поэтому более правильным является использование прямого измерения объема оказываемых социальных услуг.

Кроме оценки объема, **немаловажным следует признать и оценку качества оказываемых социальных услуг.** Результативность государственных и муниципальных услуг определяется с помощью показателей, характеризующих степень удовлетворения тех или иных потребностей населения или потери от отсутствия данной услуги. Одним из индикаторов такого рода служит увеличение или уменьшение количества обращений и жалоб населения на качество услуг.

Внешние факторы оказывают серьезное воздействие на российскую экономику. Это обусловлено и тем обстоятельством, что, несмотря на высокие темпы экономического роста в последние десять лет, нынешняя структура российской экономики еще не отвечает современным требованиям динамично развивающейся страны. Она существенно отличается от структуры экономики развитых стран, где высок удельный вес образования, науки, здравоохранения.

При таких условиях необходимо повышение устойчивости национальной экономики на основе совершенствования ее структуры, внедрения инноваций, осуществления модернизации в сфере оказания социальных услуг, улучшения транспортной, энергетической и финансовой инфраструктуры, формирования благоприятной среды для предпринимательской деятельности.

Приоритетными направлениями бюджетных расходов должны быть сферы здравоохранения, образования, научных исследований и опытно-конструкторских разработок, модернизация транспортной инфраструктуры.

Важным шагом явилось принятие Федерального закона от 27 июля 2010 г. №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», регулирующего отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг,

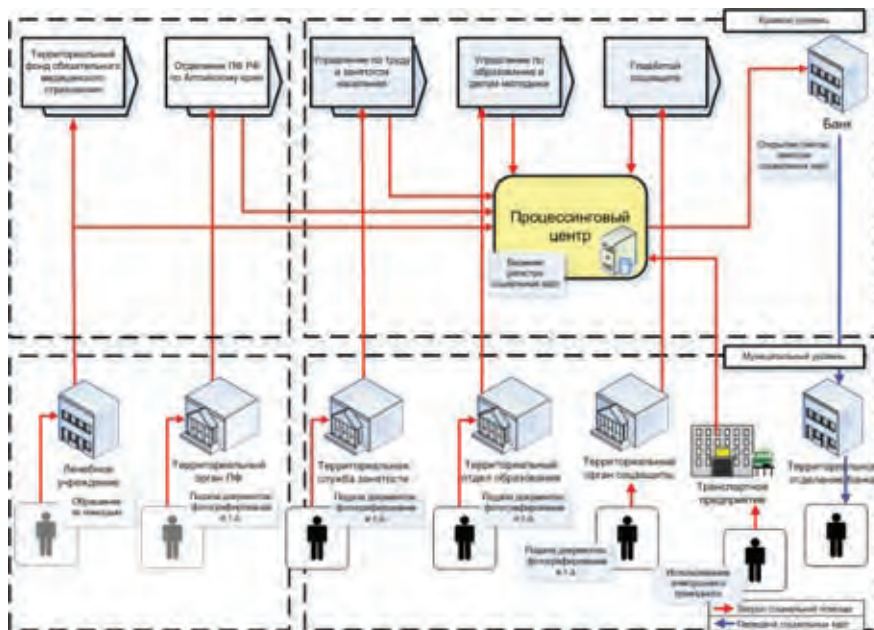


Рис. 1. Схема выдачи социальных карт

соответственно, федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия.

Статья 4 данного закона устанавливает основные принципы предоставления государственных и муниципальных услуг:

- правомерность предоставления государственных и муниципальных услуг;
- заявительный порядок обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг;
- правомерность взимания с заявителей платы за предоставление государственных и муниципальных услуг;
- открытость деятельности органов, предоставляющих государственные и муниципальные услуги;
- доступность обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг;
- возможность получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

В общей сложности в Российской Федерации различными видами социального обеспечения и мерами соци-

альной поддержки пользуются более 50 млн человек. При этом количество граждан данной категории ежегодно увеличивается. Так же, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, всем гражданам гарантируется возможность получения бесплатной медицинской помощи⁴.

Одним из механизмов, способствующих повышению эффективности системы социального обеспечения населения и организации взаиморасчетов в данной области, является широкое внедрение и использование информационно-коммуникационных технологий. Одной из таких технологий стали **электронные социальные карты.**

Социальная карта представляет собой многофункциональную именную пластиковую карту, которая выдается гражданину, являющемуся получателем социальной помощи.

Прежде всего, применение социальных карт позволит выдавать дотации и компенсации тому, кому они предназначены. За счет знания всех данных о востребованных льготах можно обеспечить точное планирование и более эффективное расходование бюджетных средств. Как следствие, это даст повышение качества реализации социальных программ.

Немаловажно, что **использование многофункциональных социальных карт позволит привлечь в проект**



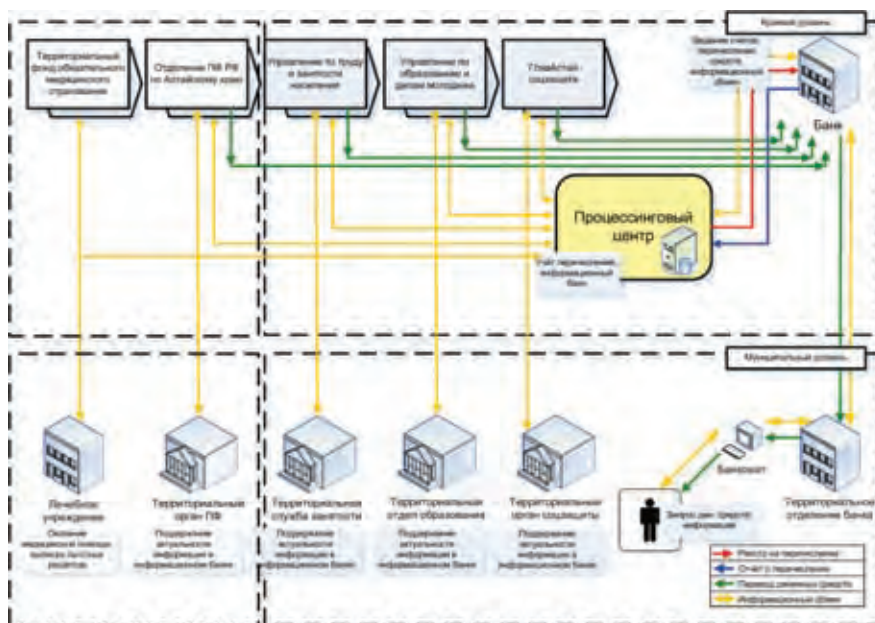


Рис. 2. Схема выплат на социальные карты

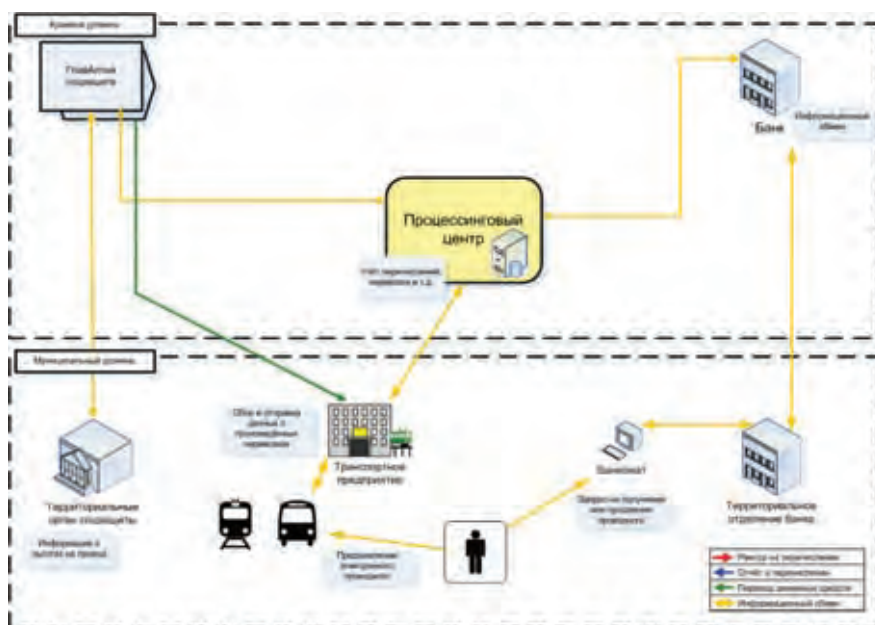


Рис. 3. Схема работы транспортной подсистемы

дополнительные инвестиции. Совмещение на одном носителе информации социального характера, функций расчетных платежных и транспортных карт позволяет привлечь банковские круги, муниципальные транспортные структуры к сотрудничеству при реализации и развитии социально ориентированных проектов федерального и регионального уровней. Это значительно сократит затраты федерального и региональных бюджетов, направленные на реализацию социальных программ⁵.

Основными целями внедрения системы социальных карт являются:

- повышение доступности и качества социального и медицинского обеспечения граждан Российской Федерации;
- учет фактически предоставляемых государством услуг получателю мер социальной поддержки;
- организация перечисления социальных выплат на привязанный к социальной карте банковский счет;
- повышение доли безналичных расчетов в экономике;

- создание предпосылок для перехода на оказание услуг в электронном виде и обеспечение межведомственно-го электронного взаимодействия;
- информационные услуги;
- ведение фактического учета произведенных гражданами из льготных категорий поездок;
- ведение точного учета выписанных и проданных льготных лекарственных средств.

В настоящее время во многих странах мира внедряются или уже используются системы электронных социальных карт. Наибольшее распространение они получили в Германии, Японии и Украине.

Стоит отметить, что хотя в России работы по созданию единой государственной социальной карты гражданина только начинают вестись, в отдельных регионах уже успешно внедряются собственные проекты.

К настоящему времени в 30 субъектах Российской Федерации осуществляется проектирование или внедрение социальных карт. Наибольшее распространение получили следующие приложения: банковское, транспортное, медицинское (полис ОМС), ЖКХ.

Анализ показывает, что наилучших результатов удалось добиться в Москве, Московской, Свердловской и Астраханской областях, а также в Республике Башкортостан. Например, в Башкортостане проект содержит семь различных приложений: социальное, медицинское, транспортное, налоговое, пенсионное, дисконтное, банковское.

В начале 2009 г. руководство Алтайского банка Сбербанка России обратилось к Губернатору Алтайского края с предложением рассмотреть возможность и перспективы внедрения проекта «Социальная карта жителя Алтайского края». Сбербанк при этом готов выступить в роли партнера и предоставить необходимую финансовую и техническую поддержку. Губернатор поручил ведомствам Администрации края проработать данный вопрос и представить свои предложения.

Создание автоматизированной информационной системы «Социальная карта жителя Алтайского края» предусмотрено планом реализации «Кон-





цепции использования и развития информационно-коммуникационных технологий в Администрации края и органах исполнительной власти Алтайского края на период до 2015 года» в разделе «Информационно-коммуникационные технологии в области социальной защиты населения».

В результате проводимой работы сложилось определенное видение схемы построения системы «Социальная карта жителя Алтайского края».

Использование социальной карты обеспечивает решение следующих задач:

- учет фактически предоставляемых государством услуг получателю мер социальной поддержки путем создания единой межведомственной информационной системы учета, планирования и контроля мер социальной поддержки предоставляемых жителям Алтайского края;

- формирование электронной среды взаимодействия всех органов, оказывающих социальные услуги населению;

- обеспечение расчетов с транспортными предприятиями исходя из фактического числа поездок в общественном транспорте;

- обслуживание в лечебно-профилактических учреждениях, входящих в систему обязательного медицинского страхования, а также в аптечных пунктах при отпуске лекарств;

- организация перечисления социальных выплат на привязанный к социальной карте банковский счет;

- повышение доли безналичных расчетов в экономике;

- создание предпосылок для перехода на оказание услуг в электронном виде и обеспечению межведомственного электронного взаимодействия (рис. 1).

Как и любая другая реформа, реализация проекта «Социальная карта жителя региона» характеризуется рядом проблем, которые необходимо решить для его успешного запуска.

Прежде всего, речь идет о финансовых затратах. Единовременные расходы будут включать в себя: оборудование процессингового центра, оснащение пунктов приема граждан,

обеспечение каналов связи, внедрение специализированного программного обеспечения, оснащение транспортных предприятий, изготовление пластиковых карт, обучение сотрудников, освещение в СМИ.

Соответствующими будут и статьи ежегодных расходов (рис. 2).

Второй проблемой является соблюдение требований Федерального закона №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в части развития добросовестной конкуренции. Но современные технологии позволяют построить систему выпуска пластиковых социальных карт таким образом, чтобы конечный потребитель мог сам выбрать тот банк, в котором для него будет открыт счет, соответствующий его социальной карте (рис. 3).

Одной из проблем является недоверие населения, особенно пожилого возраста, к новым технологиям и к различным изменениям вообще. Проблема усиливается тем, что большое число получателей денежных средств пользуются услугами почты, что очень дорого обходится краевому бюджету.

Необходимо сразу запланировать мероприятия, направленные на освещение проекта и преимуществ, получаемых гражданами при использовании социальных карт. Стоит наладить выпуск поясняющих брошюр и вручать их всем гражданам при посещении ими органов власти.

Можно предположить, что после запуска транспортной подсистемы через три тестовых месяца нужно полностью перейти на электронные проездные билеты. Это привлечет одновременно большое число граждан в систему.

Принятый 27 июля 2010 г. Федеральный закон №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», в числе прочего, содержит в себе нормы об организации деятельности по выпуску, выдаче и обслуживанию универсальных электронных карт. Глава 6 данного закона подробно описывает содержание такой карты, регламентирует де-

ятельность по ее выпуску, выдаче и обслуживанию.

Согласно закону выдача универсальных электронных карт гражданам должна начаться уже с 1 января 2012 г. В связи с этим вопрос реализации проекта собственных социальных карт отдельного региона утрачивает смысл.

Однако кажется разумным уже сейчас начать проведение подготовительных работ, необходимых для запуска проекта, – проектирование и создание единой межведомственной информационной системы учета, планирования и контроля мер социальной поддержки, предоставляемых жителям Алтайского края.

Создание информационной системы позволит:

- использовать персонифицированный учет предоставляемых социальных услуг;
- повысить уровень оперативности и достоверности сведений о предоставляемых услугах;
- сократить временные издержки граждан при получении социальных и медицинских услуг;
- осуществлять своевременное завершение социальной поддержки лиц, потерявших соответствующие права;
- повысить эффективность использования бюджетных средств.

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. №31. Ст. 3823.

² О государственной социальной помощи: Федеральный закон от 17 июля 1999 г. №178-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. №29 Ст. 3699.

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. №31. Ст. 3823.

⁴ Материалы к заседанию президиума Совета при Президенте Российской Федерации по развитию информационного общества в Российской Федерации. М., 2009. [Электронный ресурс]. URL: http://www.minzdravsoc.ru/health/it/4/Materialy_k_zasedaniu_prezidiuma_Soveta_UPK2.doc (02.10.2009).

⁵ Матюхин В.Г. Об использовании социальных карт при реализации реформы сферы социальной поддержки населения // Информационное общество. 2004. Вып. 6. С. 16–17.





Ирина Александровна Мысина, директор КГОУ «Яровской детский дом», выпускница 2010 г., специальность «Государственное и муниципальное управление»

Статья посвящена актуальным проблемам совершенствования действующей системы мотивации работников образовательных учреждений. Автором предлагается проект «Модели стимулирующих выплат педагогическим работникам КГОУ «Яровской детский дом»» в рамках подготовки перехода к новой системе оплаты труда

ОСОБЕННОСТИ МОТИВАЦИИ ТРУДОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РАБОТНИКОВ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ (НА ПРИМЕРЕ КГОУ «ЯРОВСКОЙ ДЕТСКИЙ ДОМ»)

Экономическая ситуация в нашей стране, являясь отражением соответствующей мировой тенденции, характеризуется повышением роли персонала в достижении результативности и эффективности деятельности учреждения. Одним из главных инструментов выполнения этой задачи была и остается система оплаты труда.

Оплата труда является главным инструментом мотивации трудовой деятельности работника любого учреждения. Одной из основных характеристик оплаты труда считается ее ненасыщенность. Эта характеристика оплаты труда как мотивирующего инструмента содержит в себе и преимущества, и недостатки. С одной стороны, она является мощным средством мотивации любой деятельности, а с другой – может стать причиной разрушения мотивации.

Отсутствие четкой системы стимулирования работников образования за результаты труда отрицательно влияет на мотивацию персонала к труду, в то время как стабилизация системы оплаты и материального стимулирования оценивается работниками как позитивное мероприятие учреждения в отношении сотрудников и значительно повышает его мотивацию.

Новые системы оплаты труда работников учреждений образования предусматривают значительное увеличение зависимости оплаты труда от уровня их мотивации к трудовой деятельности.

КГОУ «Яровской детский дом» (далее – Учреждение) – государственное образовательное учреждение, главной целью которого является воспитание и оказание помощи детям-сиротам и де-

тям, оставшимся без попечения родителей.

Согласно утвержденному штатному расписанию в Учреждении имеется 79,7 штатных единиц персонала, однако по состоянию на 01.01.2010 количество фактически работающих составляет 72 человека. На рисунке 1 представлена структура штата Учреждения по степени укомплектованности.

Штат Учреждения укомплектован на 90,3% (по состоянию на 01.01.2010). Следует отметить, что в течение 2007–2009 гг. среднесписочная численность сотрудников Учреждения сократилась с 80 до 72 человек, или на 10%.

Структура персонала в разрезе характера производственной деятельности представлена на рисунке 2. В составе Учреждения 26 человек (36,1% от общего количества работающих) – педагогические работники и 63,9% – административный и технический персонал.

Педагогические работники занимают следующие должности: директор, воспитатель, педагог-психолог, педагог-организатор, инструктор по физкультуре, музыкальный руководитель, учитель-логопед, инструктор по труду, социальный педагог, заместитель директора по учебно-воспитательной работе. К административному и техническому персоналу относятся работники бухгалтерии, секретариата, склада, кухни и других технических служб, а также водители, сторожа, вахтеры.

На рисунке 3 представлена структура педагогического состава Учреждения в разрезе педагогического стажа.

Как видно, большинство педагогического персонала имеют большой стаж

работы по специальности: у 88% педагогических работников педагогический стаж более 10 лет, в том числе у 5 человек – от 10 до 15 лет, у 8 человек – от 15 и 20 лет, и самая многочисленная группа педагогов имеют стаж работы более 20 лет; два работника имеют стаж от 5 до 10 лет, и всего один человек – менее 5 лет.

Структура педагогического состава по уровню профессионального образования представлена на рисунке 4.

В составе педагогического коллектива 9 человек (или 34,6%) имеют высшее педагогическое образование, которое получено в таких высших учебных заведениях, как Алтайская государственная педагогическая академия, Академия психологии предпринимательства и менеджмента, Новосибирский государственный педагогический институт, Иркутский государственный педагогический институт и др. 7 человек (65,4%) имеют среднее профессиональное педагогическое образование (педагогические училища и техникумы).

Каждому педагогическому работнику присуждается квалификационная категория. Высшая категория присваивается работнику, сочетающему в своей деятельности следующие показатели: освоение новейших достижений педагогической науки и практики, профильной области знаний, творческое решение практических задач, профессионализм – умение осуществлять оптимальный отбор методов, средств и форм обучения и воспитания или(и) самостоятельно разрабатывать, апробировать и успешно применять педагогические технологии или их элементы, которые могут быть





рекомендованы к распространению; создание условий для реализации креативных (творческих) возможностей воспитанников; применение в практической деятельности исследовательских и опытно-экспериментальных методов обучения и воспитания, методик управления и прогнозирования педагогического процесса, приемов планирования и организации самообразования воспитанников; продуктивность – обеспечение уровня подготовки воспитанников, являющегося высоким по профилю в системе образования субъекта Российской Федерации, федерального ведомственного органа управления образованием.

На рисунке 5 представлена структура педагогического состава Учреждения в разрезе присвоенных квалификационных категорий.

38,4% (10 человек) имеют высшую квалификационную категорию; 27% (7 человек) – вторую категорию; 15,4% (4 человека) – первую категорию, и остальные работники – другие квалификационные категории.

Таким образом, среднесписочная численность персонала Учреждения за исследуемый период имеет тенденцию к уменьшению, что обусловлено организационными и структурными преобразованиями в работе детского дома. Персонал Учреждения является не полностью укомплектованным согласно утвержденному количеству штата. Педагогический персонал составляет 36,1% от общего количества работающих, т.е. меньшую часть коллектива Учреждения. Более 80% работников педагогического состава имеют стаж работы более 10 лет. Высшее образование имеют только 34,6% педагогического персонала. Высшая квалификационная категория присуждена 38,4% педагогов. Негативной характеристикой кадрового состава Учреждения является невысокий удельный вес преподавателей, имеющих высшее образование. Так же с некоторой долей условности можно отнести к негативным оценкам педагогического состава Учреждения очень низкий удельный вес педагогов-мужчин.

Под мотивацией персонала в Учреждении понимают регулярный процесс, направленный на стимулирование труда и компенсацию усилий, прикладываемых работником в процессе труда, обеспечивающий трудовые гарантии работника и эффективную работу Учреждения.

Система мотивации персонала осуществляются на основе действующего законодательства и разработанных в соответствии с ним локальных актов Учреждения и включает материальное стимулирование персонала, осуществляемое из двух основных источников – бюджета и внебюджетных средств. Базой для реализации мотивационных задач является фонд оплаты труда.

В таблице представлены состав и структура фонда оплаты труда (ФОТ) в Учреждении.

В соответствии с утвержденными документами по оплате и стимулированию труда заработная плата Учреждения состоит из тарифного и надтарифного фонда. Тарифный фонд составляет 90% от ФОТ, а надтарифный, соответственно, 10%.

Тарифный фонд состоит из оклада и доплат за ночное время и праздничные выходные дни. Оклад составляет 92,9% от общего объема тарифного фонда. Доплаты – 3,3 и 3,9% соответственно.

Надтарифный фонд включает следующие доплаты: за уборку помещений (19,2%); приобретение инвентаря,



Рис. 1. Структура персонала КГОУ «Яровской детский дом» по укомплектованности, %

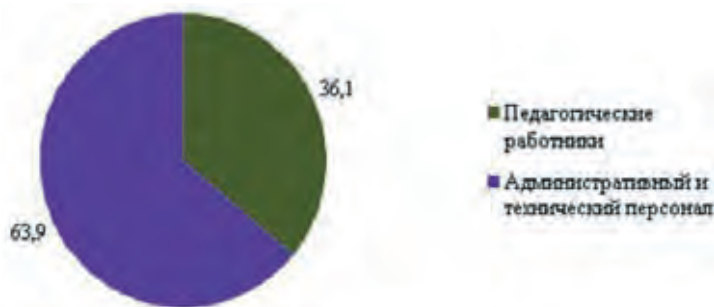


Рис. 2. Структура работников КГОУ «Яровской детский дом» по роду производственной деятельности, %

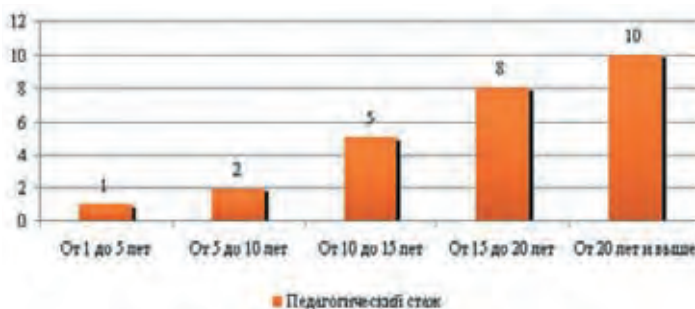


Рис. 3. Структура работников КГОУ «Яровской детский дом» по педагогическому стажу работы, ед.

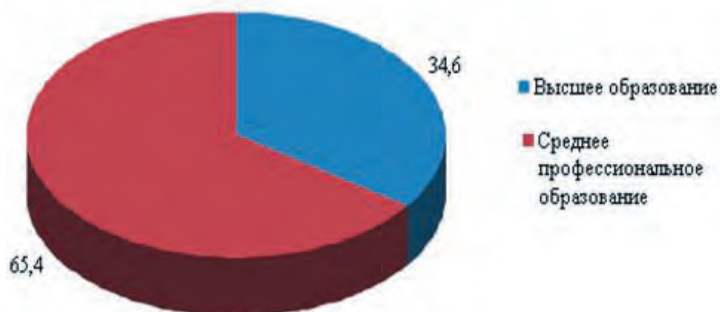


Рис. 4. Структура педагогического состава КГОУ «Яровской детский дом» по уровню образования, %



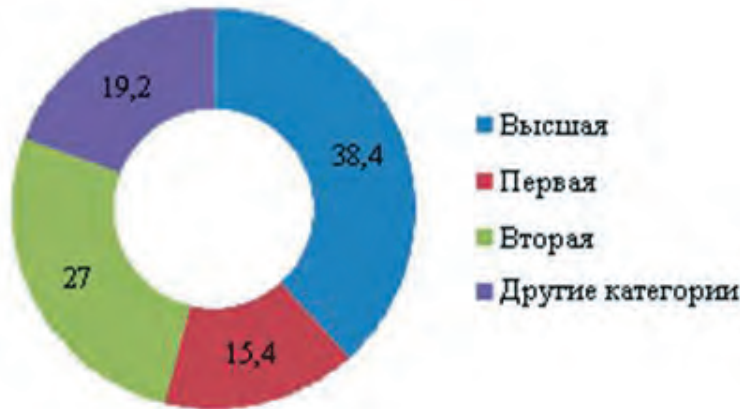


Рис. 5. Структура педагогического состава КГОУ «Яровской детский дом» в разрезе квалификационных категорий, %



Рис. 5. Модель новой системы мотивации оплаты труда в КГОУ «Яровской детский дом»

Состав и структура фонда оплаты труда КГОУ «Яровской детский дом»

Наименование показателя	Сумма, руб.	Удельный вес, %
Тарифный фонд	303947,17	90,0
- оклад на количество шт.ед.	282268,19	92,9
- за ночное время	9805,20	3,2
- за праздничные и выходные дни	11873,78	3,9
Надтарифный фонд, доплаты:	33771,91	10,0
- фонд руководителя	1356,36	4,0
- за уборку помещений	6471,10	19,2
- за приобретение инвентаря, ведение меню	2999,60	8,9
- за интенсивный труд	11154,27	33,0
- за депопроизводство	4246,02	12,6
- за обработку больничных листов	5197,30	15,4
- выплаты главе семьи	2347,26	6,9
Всего ФОТ за месяц, в том числе	337719,08	100
ФОТ с учетом районного коэффициента (20%)	405472,41	-

ведение меню (8,9%); интенсивный труд (33%); за депопроизводство (12,6%); обработку больничных листов (15,4%); выплаты главе семьи (6,9%).

Фонд руководителя составляет 4% от общего объема надтарифного фонда. Общий ФОТ – 337719,08 рублей, а с учетом районного коэффициента (20%) – 405472,41 рублей.

Наибольшая часть тарифного фонда идет на доплаты за интенсивный труд, а наименьшая – на выплаты главе семьи.

Источниками материального стимулирования персонала Учреждения являются бюджетные и внебюджетные средства.

В Учреждении было проведено исследование мотивации професси-

ональной деятельности и карьерных ориентаций по методике К. Замфир (в модификации А. Реана) и Э. Шеина. Результаты исследования нельзя считать положительными, а саму профессиональную деятельность – в достаточной степени мотивированной. Сотрудники педагогического состава в большей степени ориентированы на стабильность места работы, чем на профессионализм. Большинство сотрудников не считают работу учителя престижной из-за низкого уровня заработной платы, социального обеспечения, ресурсной и технической базы; желают объективной оценки и дифференцированной оплаты своего труда.

В этой связи очевидна объективная необходимость совершенствования действующей системы мотивации педагогического персонала детского дома.

По результатам проведенных исследований мотивации профессиональной деятельности, выявления карьерных предпочтений, проблемно-ориентированного анализа деятельности педагогического персонала Учреждения можно сделать вывод о необходимости:

- повышения мотивированности педагогического состава на приоритет профессиональной ориентации;
- ориентации на 100%-й результат мотивации профессиональной деятельности с точки зрения оптимального мотивационного комплекса личности;
- разработки материальных и нематериальных стимулов, поднимающих престиж профессии педагога, и предоставление максимальных возможностей для раскрытия своего профессионального потенциала в Учреждении.

Анализ позволил выделить следующие недостатки действующей системы:

1. Зависимость тарифных ставок педагогических работников от тарифной ставки (оклада) первого разряда краевой тарифной сетки.
2. Увеличение заработной платы реально зависит только от увеличения педагогической нагрузки. Дополнительные работы оплачиваются в минимальном, не сопоставимом с прилагаемыми усилиями и затратами времени размере.
3. Доплаты за дополнительные объемы работ и стимулирующие выплаты осуществляются из ограниченного надтарифного фонда (10% общего ФОТ).
4. Низкий и ограниченный объем стимулирующих выплат не позволяет значительно дифференцировать оплату труда.





5. Краевая тарифная сетка не дает возможность изменять систему оплаты труда в отдельных отраслях, что затрудняет оперативное реагирование на проблемы или поставленные в образовании задачи без проведения изменений в других бюджетных отраслях.

Следует отметить, что в течение последних двух лет в образовательных учреждениях Российской Федерации, как и в других бюджетных учреждениях, осуществляется переход на новую систему оплаты труда (НСОТ).

Единая тарифная сетка (ЕТС), действующая в настоящее время в Учреждении, основана на распределительных принципах и не содержит стимулов для качественного и результативного труда.

Новая система прежде всего разделяет сотрудников по видам экономической деятельности – это ее принципиальное отличие от ЕТС. При этом в своей последней версии это даже не отраслевая, а ведомственная система оплаты труда, что позволяет максимально учесть специфику труда практически в каждом образовательном учреждении. При соблюдении общих подходов ожидается, что в каждом учреждении возникнет, по сути, своя система оплаты труда, со своими подходами к оценке труда работников и структуре штатного расписания, не говоря уже о расчете окладов. Звучит непривычно, но это следствие тех возможностей, которые создает НСОТ.

В нашем Учреждении разработана система материальной мотивации. При всех своих достоинствах и недостатках, вызванных большей частью отсутствием материальных возможностей, она работает и является мотивирующим и стимулирующим фактором для работников детского дома.

Однако различные виды нематериального стимулирования существуют в Учреждении разрозненно. Поэтому одним из направлений совершенствования системы мотивации детского дома должно стать создание единой системы нематериального стимулирования. Основными этапами создания такой системы могут стать:

- 1) управленческая подготовка и переподготовка руководства организации;
- 2) создание программы социальной политики организации, проведение культурно-массовых и спортивных мероприятий, дополнительного обучения и т.п.;
- 3) разработка подсистемы морального стимулирования.

Еще одним проблемным вопросом является отсутствие в штате Учреждения

специального сотрудника, занимающегося кадровыми вопросами и проблемами мотивации труда. Данные виды деятельности уже давно осуществляются на научной основе, специально обученными профессиональными специалистами с применением современных методик в организации труда, мотивации персонала и поддержке данных процессов. Узкие рамки выделяемых бюджетных средств на оплату труда Учреждения не позволяют ввести отдельную штатную единицу. В этой связи необходимо рассмотреть вопрос о дополнительном обучении выделенного сотрудника (или сотрудников), их последующей аттестации и периодического повышения квалификации по организации кадровой работы в Учреждении.

Таким образом, проблемы мотивации труда в КГОУ «Ярвской детский дом» прежде всего связаны с устаревшей системой оплаты труда, которая не стимулирует должным образом педагогический состав, а также низким уровнем заработной платы. Результатом действующей системы оплаты труда стали неудовлетворительные результаты мотивации профессиональной деятельности и недостаточная мотивированность педагогического персонала детского дома. Недостатками действующей системы мотивации труда являются отсутствие системы нематериального стимулирования и отсутствие в штате детского дома штатной должности специалиста по кадровой работе и мотивации персонала.

КГОУ «Ярвской детский дом» осталось меньше года до перехода на новую систему оплаты труда. В рамках подготовки перехода к НСОТ представляется целесообразной разработка с целью последующего внедрения в Учреждении «Модели стимулирующих выплат педагогическим работникам КГОУ «Ярвской детский дом»».

Результатом успешной реализации проекта должна стать новая система оплаты труда, представленная на рисунке 6.

Распределение стимулирующей части фонда оплаты труда может быть основано на следующих принципах.

1. Система стимулирующих выплат работникам образовательного учреждения включает в себя поощрительные выплаты по результатам труда.
2. Основными критериями, влияющими на размер стимулирующих выплат педагога, являются критерии, отражающие результаты его работы.

3. Распределение поощрительных выплат по результатам труда за счет стимулирующей части ФОТ производится по согласованию с органом, обеспечивающим государственно-общественный характер управления образовательным учреждением, на основании представления руководителя образовательного учреждения и с учетом мнения профсоюзной организации.

4. Размеры, порядок и условия осуществления стимулирующих выплат определяются локальными актами образовательного учреждения и (или) коллективными договорами.

Предлагается следующий порядок стимулирования руководителей.

1. Распределение централизованного фонда осуществляется ежеквартально (или ежемесячно) комиссией по премированию, образованной органом местного самоуправления.

2. Размер и количество премий, выплачиваемых конкретному руководителю учреждения, максимальным пределом не ограничиваются.

3. Орган управления образованием представляет в комиссию аналитическую информацию о показателях деятельности учреждений, являющихся основанием для премирования их руководителей.

4. Руководители учреждений имеют право присутствовать на заседании комиссии и давать необходимые пояснения.

5. Комиссия принимает решение о премировании и размере премии открытым голосованием при условии присутствия не менее половины членов комиссии. Решение комиссии оформляется протоколом. На основании протокола комиссии орган управления образованием издает приказ о премировании.

Отличием предлагаемой модели НСОТ является акцент психологической готовности педагога (воспитателя) к изменениям и в содержании, и в организации оценивания труда педагога, воспитателя (через достижения воспитанников).

Для достижения указанной цели проекта по внедрению НСОТ в Учреждении необходимо реализовать следующие мероприятия.

1. Информирование сотрудников Учреждения о новой модели оплаты труда. Обсуждение в трудовом коллективе концептуальных основ новой модели финансирования образования, стимулирующих выплат.



2. Проведение диагностики мотивации коллектива по проблеме повышения качества образования в соответствии с системой критериев качества образования (здоровье, сбережение, качество обучения и воспитания).

3. Организация научно-методической работы по моделированию системы профессиональных компетенций педагогов и администраторов детского дома исходя из набора компетенций выпускника детского дома, индикаторов качества образования.

4. Заполнение листов самопроектирования педагогической деятельности исходя из критериев оценки качества образования, системы компетентностей выпускника детского дома, анализа социального заказа на качественное и доступное образование.

5. Обсуждение и внесение дополнений в коллективный договор. Обсуждение и внесение поправок в устав детского дома.

6. Создание информационно-аналитического центра оценки качества образования в детском доме. Формирование системы оценки качества образования (системы критериев, показателей критериев, индикаторов качества образования).

7. Формирование пакета локальных актов, регламентирующих новую систему оценки качества образования, НСОТ, распределение стимулирующей части фонда оплаты труда.

8. Создание блочно-рейтинговой системы оценки деятельности педагога, ее электронной версии «Программы блочно-рейтинговой оценки качества образования». Выделение в программе блоков по качеству образования в соответствии с коэффициентами:

- на качественное оказание образовательных услуг;
- использование интерактивного оборудования;
- специальную часть фонда оплаты труда (наличие компонента детского дома, преподавание профильных предметов, преподавание по углубленным программам).

9. Конкретизация результатов деятельности воспитателя на основе оценки профессиональных ресурсов. Выстраивание рейтинговой шкалы воспитателей по результатам работы информационно-аналитического центра (ежеквартально).

10. Мониторинг соотношения обязательств с ресурсным обеспечением педагога (профессиональными компетенциями, скоростью положительной динамики развития образовательных достижений учащихся).

11. Разработка модели публичного отчета, отражающего результативность деятельности педагогического коллектива, скорость положительной динамики качества образования. Предоставление публичного отчета для согласования стимулирующих выплат с советом детского дома. Размещение публичного отчета на учительском сайте.

12. Согласование стимулирующих выплат советом детского дома на основании публичного отчета и квартального финансово-экономического расчета ФОТ. Издание приказа о распределении стимулирующей части ФОТ (ежеквартально).

Подготовка проекта и последующая реализация модели стимулирующих выплат педагогическим работникам КГОУ «Ярвской детский дом» поднимет на новый качественный уровень мотивацию труда сотрудников Учреждения.

В рамках построения системы нематериального стимулирования необходимо использовать социально-психологические методы. Можно выделить три основных направления совершенствования использования социально-психологических методов в мотивации персонала: поддержание благоприятного психологического климата в коллективе; развитие системы управления конфликтами; формирование и развитие организационной культуры.

Следующее направление улучшения мотивации – совершенствование организации труда – содержит постановку целей, применение гибких графиков, улучшение условий труда. Грамотная постановка целей повышает эффективность работы, задает рациональную технологию ее достижения и исключает возможные ошибки. Сотрудник, которому указаны его задачи на некоторый промежуток времени, пребывает в состоянии определенности и психологического комфорта. Корректно поставленная цель должна быть амбициозной, достижимой, измеримой и ограниченной по срокам.

В свою очередь, чтобы быть понятным, при формулировании распоряжений надо соблюсти ряд условий:

- обеспечить единство профессионального языка;
- учитывать уровень интеллекта и общей культуры исполнителя;
- обеспечить полноту информации;
- добиваться четких и ясных формулировок;
- сконцентрировать внимание исполнителя на том, что ему говорится.

Другим фактором, который, безусловно, оказывает сильное влияние на эффективность труда педагогического персонала детского дома, являются условия труда, в которых приходится работать сотруднику. Поэтому устранение физического и морального дискомфорта должно стать первоочередной задачей для руководства. Для устранения физического дискомфорта руководству можно порекомендовать ежемесячно инвестировать небольшие суммы денег в улучшение условий труда, и эти затраты вполне окупятся, так как благоприятная обстановка, безусловно, повысит производительность труда.

По мере развития общества значение предложенных выше мероприятий для потенциальных работников будет усиливаться, что диктует необходимость комплексного подхода к организации мотивации труда.

Таким образом, комплекс предложенных мероприятий по совершенствованию системы мотивации труда работников КГОУ «Ярвской детский дом» включает: мероприятия по подготовке к переходу на новую систему оплаты труда на основе проекта модели стимулирующих выплат; создание системы нематериального стимулирования; введение в штат Учреждения специального сотрудника для осуществления кадровой работы.

Новая система мотивации труда персонала детского дома позволит более эффективно осуществлять стимулирование, выделять сотрудников, которые наиболее качественно работают, добиваются лучших результатов, и направлять на это средства из стимулирующей части ФОТ. С другой стороны, новая система оплаты труда способствует повышению мастерства учителя, которое должно сказаться и на общем повышении качества образования.





Мария Михайловна Анисимова, аспирант ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы», выпускница 2006 г., специальность «Государственное и муниципальное управление»

В статье представлены динамика и структура бедности населения Алтайского края. Проанализированы статистические данные, иллюстрирующие бедность. Рассмотрены показатели, характеризующие основные факторы бедности.

ДИНАМИКА БЕДНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ АЛТАЙСКОГО КРАЯ И РОССИИ

Одним из результатов рыночных преобразований в России явилось падение уровня и качества жизни населения. Проблема роста бедности стала волновать с начала 90-х гг. XX в. жителей всех регионов страны. Алтайский край не был исключением, более того, это один из регионов, где данная проблема проявилась особенно остро и продолжает оставаться актуальной в настоящее время.

Анализ статистической информации поможет представить картину динамики и структуры бедности населения Алтайского края. **Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации относит к малоимущим тех, чьи доходы ниже величины прожиточного минимума.** Малоимущее население с уровнем располагаемых ресурсов в два и более раза ниже величины прожиточного минимума рассматривается как крайне бедное¹.

В начале 90-х гг. XX в. уровень бедности в Алтайском крае был немного ниже среднероссийского: в 1993 г. этот показатель в стране составил 31,5%, в крае – 23,0% (рис. 1). Уже в следующем году наблюдалась обратная картина: уровень бедности в стране снизился до 22,4%, а в крае вырос до 37,0%. С начала рыночных реформ до настоящего времени доля бедных в среднем по России была максимальной в 1992 г. и составила 33,5%, к 1994 г. уровень бедности

в стране снизился до 22,4%. Неблагоприятным был период с 1999 по 2001 г., когда среднероссийский уровень бедности приближался к 30%. С 2002 г. по настоящее время наблюдается падение уровня бедности в стране². В Алтайском крае с начала рыночных реформ до настоящего времени проблема бедности стоит очень остро: сравнивая динамику бедности в стране и крае, можно сделать вывод, что доля бедных в крае в рассматриваемый период больше, чем в среднем по стране. Если в среднем в России уровень бедности был максимальным в начале 1990-х гг. и составил 33,5% в 1992 г., и далее с 1994 г. выше 30% не поднимался, то в крае этот показатель был значительно выше. К 1994 г. он поднялся до 37,0% и до максимального среднероссийского уровня опустился только в 2003 г. Наиболее неблагоприятные годы (когда бедность была максимальной) в крае приходятся на 1998–2000 гг. (в целом по стране в этот период также отмечается высокий уровень бедности, но в крае уровень бедности в этот период был почти в два раза больше, чем в среднем по стране; доля жителей Алтайского края с доходами ниже величины прожиточного минимума превышала 50%). В первой половине 1990-х гг. уровень бедности в Алтайском крае несущественно отличался от российского, но во второй половине 90-х гг. этот показатель был выше среднероссийского в среднем в 2–2,2 раза. После 2000 г. доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума как в крае так и в целом по стране, начинает снижаться, но показатель, характеризующий бедность,

остается на высоком уровне. Разница между краевыми и среднероссийскими показателями бедности постепенно сокращается и в 2006 г. она составила 1,5 раза. Резких изменений в уровне бедности в крае с 2006 г. не наблюдается. Если с 2000 до 2006 г. уровень бедности снижался заметно (максимальное снижение – в 2002 г. на 8,4% по сравнению с 2001 г., минимальное – на 2,7% в 2004 г. по сравнению с 2003 г.), то с 2006 по 2008 г. этот показатель держался на уровне около 20% и существенно не менялся. Исключение составил 2009 г.: уровень бедности в крае поднялся до 25,3%. В 2007 г. наблюдался рост бедности на 0,9% по отношению к предыдущему году. В 2008 г. отмечается несущественное снижение бедности в крае на 1,1%. Во время мирового финансового кризиса доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума увеличилась как в стране в целом, так и в крае. В 2009 г. этот показатель в Алтайском крае вырос по сравнению с 2008 г. почти на 6%, в России – на 4,3%³.

Следует отметить, что **прожиточный минимум – это крайне низкий стандарт потребления, разработанный на уровне физиологического выживания человека.** Чтобы обеспечить семье реальный минимум необходимых благ и услуг (минимальный потребительский бюджет), необходим среднедушевой доход, примерно в три раза превышающий прожиточный минимум⁴. Величина прожиточного минимума в Алтайском крае в 2009 г. в среднем на душу населения составила 5005 рублей, что превышает уровень 2008 г. на 18,9%.



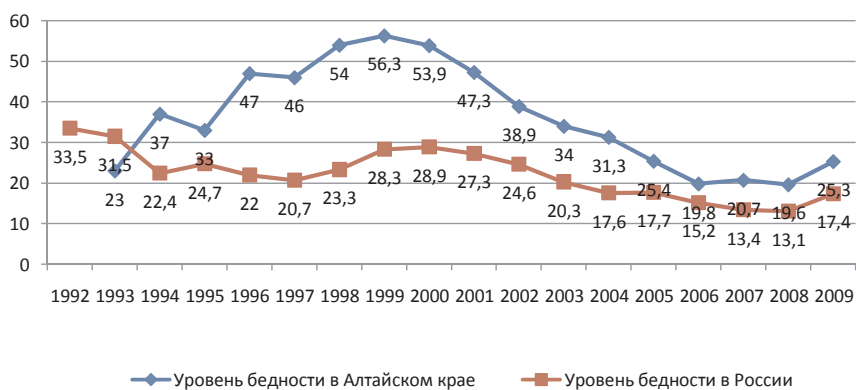


Рис. 1. Динамика уровня бедности населения Алтайского края и России 1992–2009 гг. (по данным официальной статистики)

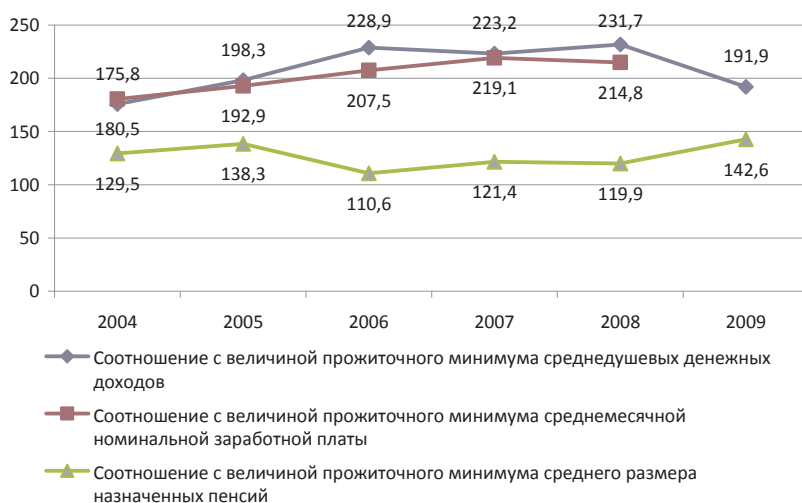


Рис. 2. Соотношение с величиной прожиточного минимума среднедушевых денежных доходов, среднемесячной номинальной начисленной заработной платы, среднего размера назначенных пенсий (данные по Алтайскому краю), в %

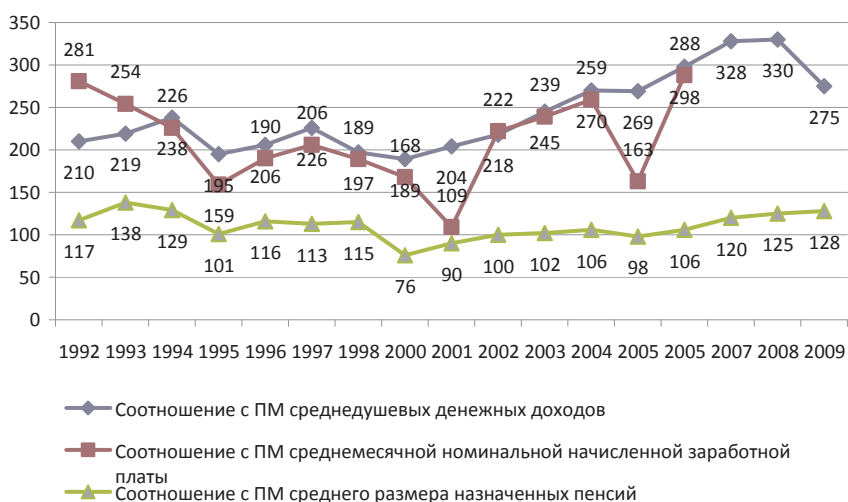


Рис. 3. Соотношение с величиной прожиточного минимума среднедушевых денежных доходов, среднемесячной номинальной начисленной заработной платы, среднего размера назначенных пенсий (данные по Российской Федерации), в %

Сравним с этой величиной среднедушевые доходы населения Алтайского края. В 2005–2008 гг. ситуация с бедностью в крае стала относительно стабильной. Уровень бедности практически не увеличивался и держался в пределах 20%, что значительно ниже, чем в тяжелые 90-е гг. В 2009 г. этот показатель стал ниже на 14,2% по сравнению с предыдущим годом. С 2004 по 2008 г. среднедушевые денежные доходы выросли примерно на 60% (в соотношении с величиной прожиточного минимума). Однако в 2009 г. этот показатель снизился по сравнению с 2008 г. и составил 191,9% (рис. 2).

Анализ официальной статистической информации показал, что покупательская способность доходов населения края росла с 2004 г. Среднедушевые доходы жителей края в 2004 г. были в 1,66 раза больше величины прожиточного минимума, в 2008 г. этот показатель составил 2,32, а в 2009 г. снова снизился до 1,9 раза. Следует отметить, что покупательская способность зарплат и пенсий неодинакова. Уровень заработной платы выше величины прожиточного минимума трудоспособного населения в рассматриваемый период в среднем в 2,2 раза (исключение составляет 2004 г. – в 1,9 раза). Размер пенсий практически не отличается от прожиточного минимума пенсионера (с 2006 г. покупательская способность пенсий немного увеличилась, однако она по-прежнему значительно ниже покупательской способности доходов населения в целом). Прослеживая динамику соотношения с величиной прожиточного минимума среднедушевых денежных доходов, среднемесячных номинальных начисленных зарплат, средних размеров назначенных пенсий в целом по Российской Федерации, можно сделать вывод, что покупательская способность пенсий на протяжении рассматриваемого периода (с 1992 г.) была ниже среднедушевых денежных доходов, и порой размер пенсий опускался ниже величины прожиточного минимума (2000, 2001, 2005 гг.). Даже в годы, когда средний размер пенсий был выше величины





прожиточного минимума, это превышение было незначительным (максимум составил в 1993 г. – 138%, 1994 г. – 129%) (рис. 3)⁵.

Важным показателем, характеризующим глубину бедности, является дефицит денежного дохода малоимущего населения (сумма денежных средств, необходимая для доведения доходов малоимущего населения до величины прожиточного минимума). По данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю, в 2008 г. этот показатель в крае составил 630,4 млн рублей, или 2,6% от общего объема денежных доходов населения (для сравнения: в 2004 г. абсолютная величина дефицита денежного дохода была равна 522,5 млн рублей, относительная – 5,8%)⁶. Сравним эти показатели со среднероссийскими. Дефицит доходов малоимущего населения края в 2004 г. был в 2,8 раза больше, чем в среднем по стране. С 2004 по 2006 г. величина этого показателя в Алтайском крае упала в 2,2 раза, но остается выше, чем в среднем по стране. Среднероссийский уровень дефицита денежных доходов населения тоже снижался (и продолжает снижаться), но не так резко, как краевой. В то же время его величина значительно меньше, чем в Алтайском крае. Надо отметить, что уровень бедности в крае оставался практически неизменным на протяжении 2006–2008 гг., а дефицит денежных доходов малоимущего населения составлял около 2,8%⁷. Анализ данных официальной статистики показывает, что бедность в Алтайском крае отличается большей глубиной, чем в среднем по стране. С 2006 по 2008 г. глубина бедности в крае существенно не меняется, хотя в стране в целом наблюдается небольшое снижение величины этого показателя. В 2009 г. в крае глубина бедности увеличилась по сравнению с прошлым годом: дефицит денежных доходов стал составлять 4% от общего объема денежных доходов населения.



Рис. 4. Уровень безработицы в России, 1992–2008 гг. (по данным Федеральной службы государственной статистики)

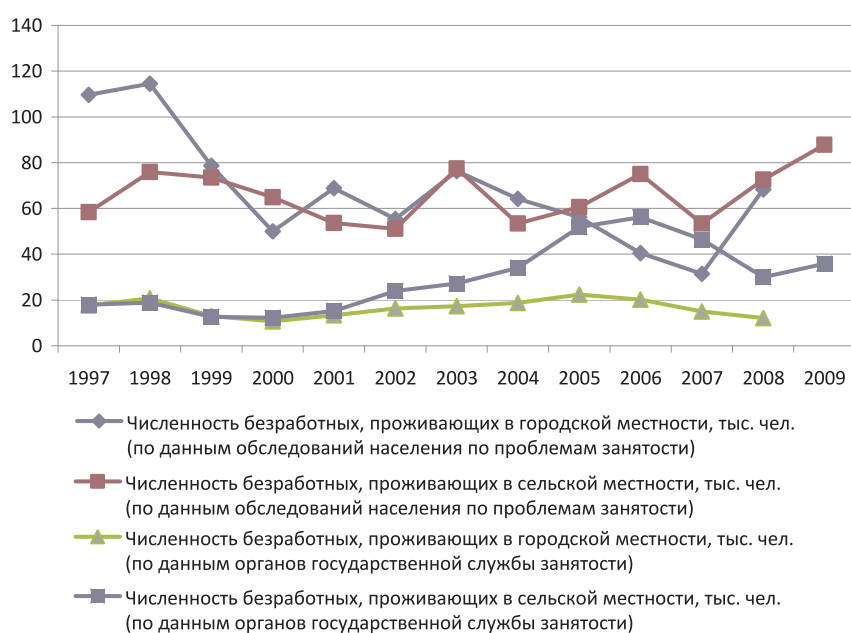


Рис. 5. Численность безработных в Алтайском крае, 2004–2009 гг.

Причина бедности работающих людей – это низкая оплата труда. Одной из основных сфер занятости жителей Алтайского края является сельское хозяйство (по состоянию на 2008 г. 18,6% занятых в экономике – работники сельского хозяйства, охоты и лесного хозяйства. Доля работников этого вида экономической деятельности снижается, но несущественно: с 20,8% в 2004 г. до 18,6% в 2008 г.). В последнее время оплата труда в сельском хозяйстве растет, но в то же время продолжает оставаться самой низкой в экономике. Среднемесячная начисленная

заработная плата в расчете на одного работника в Алтайском крае в январе 2010 г. ставила 11029 руб. (что на 14,8% меньше, чем в декабре 2009 г., и на 9,3% больше, чем в январе 2009 г.). Самый высокий уровень среднемесячной начисленной заработной платы в январе 2010 г. в Алтайском крае наблюдался в финансовой деятельности – 34150 руб. (это в три раза больше среднего показателя). Самая низкая среднемесячная начисленная заработная плата в крае по состоянию на январь 2010 г. в сфере рыболовства и рыбоводства – 4305 руб. (94,8% по отношению



к декабрю 2009 г. и 61,9% к январю 2009 г.). Низким уровнем среднемесячной начисленной заработной платы отличаются такие отрасли, как сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство – 6059 руб. (54,9% к среднему уровню, 84,9% к декабрю 2009 г., 111,1% к январю 2009 г.). Напрямую с бедностью связаны задержки оплаты труда. Максимальная просроченная задолженность по заработной плате по состоянию на 1 августа 2009 г. в Алтайском крае составила 110,8 млн рублей в сфере обрабатывающего производства, при том что общая сумма задолженности была равна 160,4 млн рублей⁸. Следует отметить, что уровень среднедушевых денежных доходов в крае ниже среднероссийского.

Проанализируем распределение населения Алтайского края по величине среднедушевых денежных доходов с 2004 по 2009 г. В 2004 г., в сравнении с 2008 г., большая доля населения имела низкие доходы: у 25,7% населения доход составлял от 1,5 до 2,5 тыс. рублей, у 19,5% населения доход был на уровне от 2,5 до 3,5 тыс. рублей, у 18,3% – до 1,5 тыс. рублей, только 1,5% имели доход свыше 12 тыс. рублей. Для сравнения: прожиточный минимум в четвертом квартале 2004 г. составлял 2095 рублей, в четвертом квартале 2009 г. – 5113 рублей. В 2009 г. 25,2% населения имели доход свыше 12 тыс. рублей, 22,8% – от 8 до 12 тыс. рублей, 17,1% – от 6 до 8 тыс. рублей. Доля населения со среднедушевыми доходами ниже 1,5 тыс. рублей уменьшилась с 2004 по 2009 г. с 18,3 до 0,6%, от 1,5 до 2,5 тыс. рублей – с 25,7 до 3,6%⁹.

За период с 2000 по 2006 г. реальные располагаемые денежные доходы населения Алтайского края увеличились в 2,3 раза (по России – в 2,1 раза). Доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума снизилась в 2,6 раза. Среднедушевой денежный доход за этот период перекрыл уровень прожиточного минимума в 2,2 раза (в 1999 г. – в 1,2 раза)¹⁰.

Одним из факторов бедности экономически активного населения является безработица. Сравним безработицу в крае со среднероссийским уровнем. В 2007 г. уровень безработицы в России, по данным обследований населения по проблемам занятости, составил 6,1%. В крае этот показатель не намного отличается от среднероссийского и составляет 6,5% (для сравнения: в Сибирском федеральном округе – 7,9%). Самый низкий уровень безработицы в Центральном федеральном округе – 3,1%, а самый высокий – в Южном – 11,7%.

Уровень безработицы в России начал возрастать с 5,2% в 1992 г. до 13,2% в 1998 г., затем он снижался до отметки в 5,7% в 2008 г. (рис. 4). Следует отметить, что годы наибольшего уровня безработицы были неблагоприятными и в отношении уровня бедности. Уровень бедности в 1998 г. был достаточно высоким и составлял около 30%.

Представим динамику численности безработных в Алтайском крае и сравним ее с динамикой бедности. В 1998 г., когда уровень бедности в крае был максимальным и составлял более 50,5%, численность безработных в крае в городской местности была максимальной за рассматриваемый период (по данным обследований населения по проблемам занятости). Согласно данным органов государственной службы занятости, численность безработных в селе с 2001 по 2006 г. росла и была выше численности безработных в городской местности в 2006 г. почти на 20% (при том, что доля сельского населения в крае немного ниже доли городского и составляет, по данным Всероссийской переписи населения 2002 г., 47,5%). В отношении уровня бедности эти годы в крае не являются самыми неблагоприятными.

Численность официально зарегистрированных безработных с января по июль 2009 г. составила 52,3 тыс. человек, что на 11,3% больше, чем в аналогичном периоде 2008 г. По данным обследований населения по проблемам занятости, числен-

ность безработных в крае в 2009 г. составила 157,7 тыс. человек, из них 55,7% проживали в сельской местности. Органы государственной службы занятости представляют другие данные: численность безработных по состоянию на 2009 г. в крае составила 56,5 тыс. человек, из них 63,6% – жители сельской местности (рис. 5).

Таким образом, на основании данных официальной статистики можно сделать выводы о том, что **бедность по-прежнему продолжает оставаться актуальной проблемой как для населения страны в целом, так и для жителей Алтайского края, несмотря на то, что уровень бедности снизился с середины 2000-х гг.** Доля населения края с доходами ниже величины прожиточного минимума продолжает оставаться высокой. Следовательно, необходимы меры, направленные на преодоление бедности всех категорий населения.

¹ Социальное положение и уровень жизни населения России 2008: статистический сборник Росстат. М., 2008.

² Там же; Официальный сайт Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю [Электронный ресурс]. URL: <http://ak.gks.ru>; Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru>.

³ Там же.

⁴ Социальная траектория развития Алтай. Барнаул, 2006.

⁵ Российский статистический ежегодник Госкомстат России. М., 1999; М., 2007.

⁶ Официальный сайт Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю [Электронный ресурс]. URL: <http://ak.gks.ru>

⁷ Там же; Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru>.

⁸ Там же.

⁹ Там же.

¹⁰ Социально-экономическое развитие региона: методика и результаты исследования: монография. Барнаул, 2008.





Юрий Викторович Калашиников, руководитель Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Алтайскому краю – главный государственный регистратор Алтайского края, выпускник 2008 г., специальность «Юриспруденция»

Одними из важных задач долгосрочного и среднесрочного развития Российской Федерации определены: повышение качества и доступности государственных услуг, в том числе оказание услуг в электронном виде; снижение издержек граждан и организаций при оформлении прав на недвижимость; формирование эффективных государственных систем кадастрового учета и регистрации прав на недвижимость, в том числе централизованное создание общих государственных информационных ресурсов (регистров, кадастров, реестров, классификаторов). В статье обозначается цель, задачи, основные направления, этапы создания и развития в Российской Федерации (в том числе на территории Алтайского края) единой федеральной системы государственной регистрации прав на недвижимость и государственного кадастрового учета недвижимости.

РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ ПРАВ НЕДВИЖИМОСТИ И КАДАСТРОВОГО УЧЕТА

В конце 80 – начале 90-х гг. XX в. Российская Федерация столкнулась с необходимостью проведения масштабных реформ практически во всех отраслях жизни. Необходимость перемен в экономике потребовала внесения значительных изменений в гражданское законодательство, основным предметом регулирования которого являются имущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и самостоятельности участников гражданского оборота.

В частности, в 1991 г. в Основах гражданского законодательства было восстановлено понятие «недвижимая вещь», которое ранее, в Гражданском кодексе РСФСР 1922 г., было упразднено.

В настоящее время деление вещей на движимые и недвижимые является ключевым для современного законодательства нашей страны, и оборот недвижимого имущества в России имеет первостепенное значение. При этом, учитывая специфику и особую ценность недвижимого имущества, в целях вовлечения объектов недвижимости в гражданский оборот потребовалось формирование специальных систем учета недвижимости и регистрации прав на нее.

В Российской Федерации в современный период система учета недвижимого имущества и система регистрации прав развивались независимо друг от друга, находясь в ведении изначально разных уровней власти и затем разных

ведомств на федеральном уровне, что не лучшим образом сказывалось на качестве соответствующих услуг. Так, до 1 марта 2009 г. на территории Российской Федерации осуществляли свою деятельность Федеральная регистрационная служба (Росрегистрация), Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость) и Федеральное агентство геодезии и картографии (Роскартография), их территориальные органы, а также подведомственные агентствам Федеральные государственные учреждения и унитарные предприятия (ФГУ «Земельная кадастровая палата», ФГУП «Бюро технической инвентаризации» и др.).

Основными предпосылками создания единой системы регистрации прав и кадастрового учета являются: предшествующий многолетний опыт работы национальных институтов оказания государственных услуг в сферах государственной регистрации прав на недвижимость и государственного кадастрового учета недвижимости, а также современная международная практика развития услуг в этих сферах, которая свидетельствует о перспективности институционального объединения систем оказания данных услуг, внедрения новых информационных технологий, снижающих издержки пользователей и государства на

получение (оказание) государственных услуг.

Создание в Российской Федерации единой системы регистрации прав и кадастрового учета направлено на решение поставленных задач за счет интеграции соответствующих информационных систем и объединения данных об объектах недвижимости, унификации процедур оказания учетно-регистрационных услуг, а также иных мероприятий организационного, технологического и правового характера. При этом новая форма организации деятельности единой системы регистрации прав и кадастрового учета будет обеспечена широким применением информационно-коммуникационных технологий и предполагает повышение эффективности бюджетных расходов в указанной сфере.

На сегодняшний день в сфере государственной регистрации прав на недвижимость и государственного кадастрового учета недвижимости представляются следующие виды государственных услуг:

- государственная регистрация прав, ограничений (обременений) прав на недвижимость и сделок с ней;
- государственный кадастровый учет объектов недвижимости;
- предоставление сведений из Государственного кадастра недвижимости



и Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее – информационные услуги).

Сведения из Государственного кадастра недвижимости (ГКН) и Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ЕГРП) необходимы для обеспечения разнообразных потребностей участников рынка недвижимости и субъектов государственного управления, в том числе:

- для совершения сделок с недвижимым имуществом;
- территориального планирования и градостроительного зонирования;
- архитектурного (строительного) проектирования;
- ведения реестров государственного и муниципального имущества;
- массовой оценки недвижимого имущества и расчета базы для налогообложения;
- рассмотрения споров в судебном порядке.

Регистрация прав и кадастровый учет являются важнейшей социально ориентированной функцией государства по оказанию государственных услуг гражданам и юридическим лицам, обеспечивающей защиту конституционных прав собственников и обладателей иных прав на объекты недвижимости, формирование цивилизованного рынка недвижимости и вовлечение недвижимости в рыночный оборот. Параметры эффективности защиты прав собственности на недвижимое имущество и характеристики его оборота имеют репутационное значение и являются предметом международного мониторинга в целях оценки уровня социально-экономического развития России в различных международных рейтингах.

Основная цель создания единой федеральной системы регистрации прав и кадастрового учета – повышение качества предоставляемых государственных услуг в сфере регистрации прав и кадастрового учета, в том числе в части обеспечения эффективной информационно-аналитической поддержки деятельности органов государственной власти и местного самоуправления при решении относящихся к их компетенции вопросов.

Для достижения указанной цели определены следующие приоритетные направления:

1. Объединение существующих организационных структур систем регистрации прав и кадастрового учета, а также совершенствование оказания услуг в данной сфере на основе передачи отдельных полномочий в сфере регистрации прав и кадастрового учета федеральным учреждениям.

В связи с этим в целях комплексного решения проблем в сфере регистрации прав и кадастрового учета принят Указ Президента Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. №1847 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии»¹, в соответствии с которым Росрегистрация с 30 декабря 2008 г. переименована в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (далее – Росреестр), а Роскартография и Роснедвижимость упразднены с 1 марта 2009 г. Все функции упраздненных агентств переданы Росреестру. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2009 г. №256-р² территориальные органы упраздненных Роскартографии и Роснедвижимости с 1 марта 2009 г. подчинены Росреестру. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2009 г. №409-р³ к ведению Росреестра отнесены организации, ранее находившиеся в ведении упраздненных Роскартографии и Роснедвижимости.

Таким образом, в Российской Федерации создан единый федеральный орган исполнительной власти в сфере регистрации прав и кадастрового учета – Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии.

В соответствии с приказом Росреестра от 24 августа 2009 г. №206 «Об утверждении плана-графика формирования единых территориальных органов Росреестра»⁴ началась поэтапная реорганизация его территориальных органов. В первый этап план-графика включены 33 субъекта Российской Федерации, в том числе и Алтайский край. 1 ноября 2009 г. на территории Алтайского края путем объединения управлений Федеральной регистрационной службы по Алтайскому краю и Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по Алтайскому краю сформировано Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Алтайскому краю.

К полномочиям Росреестра отнесены функции по осуществлению

правовой экспертизы поступивших на государственную регистрацию прав документов, проверки законности сделок, принятию решений, связанных с государственной регистрацией прав, в том числе с внесением соответствующих записей в ЕГРП, а также функции по осуществлению контроля (надзора) в установленной сфере деятельности, в том числе:

- государственный земельный контроль;
- государственный мониторинг земель;
- государственный геодезический надзор;
- государственный метрологический надзор в области геодезии и картографии;
- надзор за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков;
- надзор за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и саморегулируемых организаций кадастровых инженеров;
- ведение государственного реестра кадастровых инженеров, соответствующих государственных реестров саморегулируемых организаций.

К полномочиям центрального аппарата Росреестра и его территориальных органов также отнесены полномочия учредителя федеральных учреждений. В частности, территориальные органы Росреестра будут осуществлять ряд организационно-управленческих и контрольных функций в отношении подведомственных Росреестру федеральных учреждений:

- обеспечение общего внешнего контроля деятельности федерального учреждения по кадастровому учету, ведению информационных ресурсов, а также мониторинг качества государственных услуг, в том числе соблюдения установленных регламентов оказания государственных услуг, единства правоприменительной практики (включая рассмотрение жалоб, иных обращений граждан и организаций по вопросам, связанным с деятельностью федеральных учреждений);
- представление предложений по назначению руководителя федерального учреждения;
- согласование и представление на утверждение проекта устава федерального учреждения и изменений к нему;
- контроль за соблюдением требований законодательства и устава при осуществлении федеральным учреждением





ем деятельности, в том числе контроль расходов финансового обеспечения с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за федеральным учреждением, а также финансового обеспечения развития федеральным учреждением в рамках программ, утвержденных в установленном порядке.

В целях передачи отдельных полномочий в сфере регистрации прав и кадастрового учета подведомственным Росреестру федеральным учреждениям проведены мероприятия, направленные на комплексное совершенствование работы указанных учреждений. Так, чтобы выработать решения по оптимизации структуры и деятельности территориальных органов Росреестра и подведомственных Службе государственных учреждений кадастровых палат, Росреестром по согласованию с Минэкономразвития России проводился эксперимент, предусматривающий наделение данных учреждений полномочиями органа кадастрового учета. Такая возможность непосредственно предусмотрена Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости».

В частности, кадастровые палаты по Республике Башкортостан, Республике Татарстан, Алтайскому краю, Ставропольскому краю с 1 июня 2009 г. наделены полномочиями по осуществлению кадастрового учета.

Результаты эксперимента признаны положительными, что указывает на повышение эффективности и оперативности принятия решений при выполнении кадастровых процедур.

К полномочиям находящихся в ведомственном подчинении Росреестра федеральных учреждений планируется отнести функции по приему заявлений на государственную регистрацию прав, предоставлению информационных услуг, а также полномочия по ведению и развитию информационных систем ЕГРП и ГКН. В то же время все права на информационные системы ЕГРП и ГКН, включая соответствующее программное обеспечение, а также документацию, связанную с ведением ЕГРП и ГКН, останутся у Российской Федерации в лице Росреестра.

В настоящее время с 1 октября 2010 г. в шести субъектах Российской Федерации, в том числе и Алтайском крае, Росреестром начат эксперимент по наделению органов федеральных го-

сударственных учреждений «Земельная кадастровая палата» полномочиями по приему и выдаче документов на государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним. При этом сама регистрация, включая и обязательную правовую экспертизу принятых документов, будет по-прежнему производиться сотрудниками Росреестра. Таким образом, документы у граждан будут принимать и выдавать не только специалисты Управления Росреестра по Алтайскому краю, но и специалисты Федерального государственного учреждения «Земельная кадастровая палата по Алтайскому краю». Тем самым предполагается увеличение количества «точек» приема-выдачи документов, сокращения времени ожидания в очереди и т.д. Если эксперимент окажется удачным, Росреестр распространит его на всю страну.

Передача указанных выше полномочий подведомственным Росреестру федеральным учреждениям будет осуществляться с одновременным изменением налогового и бюджетного законодательства, а также законодательства в сфере регистрации прав и кадастровых отношений.

Новая организационная структура единой системы регистрации прав и кадастрового учета и оптимизация распределения функций между ее составляющими должна стать основой для повышения доступности и эффективности государственных услуг. При этом основным условием организационных изменений является обеспечение стабильности в период преобразований (этапность преобразований, сохранение действующих механизмов до перехода на новые решения, преемственность лучшего опыта, сохранение и развитие кадрового потенциала).

Поэтому для обеспечения стабильного осуществления государственных функций в сфере регистрации прав и кадастрового учета, а также предотвращения возможных негативных последствий и рисков, связанных с масштабными изменениями систем, осуществление организационных преобразований происходит в несколько последовательных этапов:

- на первом этапе (до 1 января 2010 г.) – начало реализации организационных мероприятий по объединению территориальных органов Росреестра;
- на втором этапе (до 1 января 2011 г.) – завершение объединения территориальных органов Росреестра,

начало проведения необходимых процедур, связанных с преобразованием системы подведомственных Росреестру федеральных учреждений;

– на третьем этапе (до 1 января 2012 г.) – завершение преобразования системы подведомственных Росреестру федеральных учреждений и передачи им отдельных полномочий в сфере государственной регистрации прав, полномочий по осуществлению кадастрового учета, предоставлению информационных услуг, ведению и развитию информационных систем ЕГРП и ГКН.

Организационные преобразования затронут все уровни систем регистрации прав и кадастрового учета в целях создания институционально единой системы, что даст возможность обеспечить объединение учетно-регистрационных процедур. Это, в свою очередь, позволит решить ряд вопросов, имеющих ключевое значение для упрощения оформления прав на недвижимость и снижения сроков государственной регистрации прав, в частности, ввести универсальные процедуры по осуществлению учетно-регистрационных действий, при которых возможна одновременная подача заявлений о регистрации прав и кадастровом учете, а также при которой отсутствует необходимость в представлении кадастрового паспорта объекта недвижимости для регистрации права, а сведений о зарегистрированных правах и ограничениях (обременениях) прав – для кадастрового учета (в дальнейшем – одного (единого) пакета документов, в том числе заявления на учет и регистрацию прав).

Уже на сегодняшний день на территории Алтайского края возможна одновременная подача заявлений при кадастровом учете и регистрации прав на земельные участки, права на которые возникли до вступления в силу Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», при оформлении прав на вновь построенные здания и сооружения, при разделе и объединении земельных участков и в ряде других случаев.

Приоритетным является внесение необходимых изменений в законодательство, обеспечивающих правовые условия для функционирования создаваемой единой системы, прежде всего, по принципу «одного окна».

Для обеспечения высокой динамики преобразований систем регистрации



прав и кадастрового учета изменение законодательства в части обеспечения единства учетно-регистрационных процедур предполагается осуществить в два этапа:

- на первом этапе (до 1 января 2010 г.) – Федеральным законом от 21 декабря 2009 г. №334-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵ внесены изменения в действующие в настоящее время федеральные законы «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»⁶ и «О государственном кадастре недвижимости»⁷ в целях согласования их положений процедурного характера и введения возможности одновременного представления заявления о регистрации прав и заявления о кадастровом учете, исключения необходимости представления кадастрового паспорта, направления документов почтовым отправлением и т. д.;

- на втором этапе (до 1 января 2012 г.) – признать утратившими силу федеральные законы «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и «О государственном кадастре недвижимости» и принять федеральный закон о регистрации прав и кадастровом учете, устанавливающий новые правила единых учетно-регистрационных процедур, устраняющий дублирование сведений в ЕГРП и ГКН, а также предусматривающий возможность предоставления комплексных сведений одновременно из указанных информационных ресурсов, иных комплексных услуг.

Повышение качества предоставляемых государственных услуг в сфере регистрации прав и кадастрового учета предполагает создание в данной сфере единой системы, обеспечивающей реализацию следующих принципов:

- открытость (публичность) предоставления услуг;
- минимизация сроков предоставления услуг с учетом возможностей системы;
- доступность услуг для всех категорий пользователей, включая малообеспеченные слои населения (ценовая, территориальная и т.п.);
- снижение издержек участников оборота недвижимости и издержек государства на оказание услуг;
- комфортность обслуживания потребителей услуг;

- полнота и достоверность информационных ресурсов;

- недискриминационный доступ пользователей к информационным ресурсам единой системы регистрации прав и кадастрового учета.

2. Создание единой федеральной информационной системы в сфере регистрации прав и кадастрового учета, а также расширение способов и форм, оказываемых в данной сфере услуг за счет внедрения современных технологий взаимодействия с заявителями с использованием электронных средств связи, расширения спектра информационных услуг.

Ранее федеральные государственные информационные ресурсы в сфере регистрации прав и кадастрового учета существовали в рамках обособленных ведомственных информационных систем в условиях отсутствия единой нормативно-технической базы. Они существенно отличаются по уровню автоматизации процессов, структуре и качеству данных, при этом внутриведомственный характер информационно-коммуникационных технологий не позволил значительно улучшить межведомственное взаимодействие, в том числе создать инфраструктуру межведомственного обмена данными в электронной форме.

Данные проблемы и сейчас отрицательно сказываются на качестве государственных услуг, оказываемых государственным органам, органам местного самоуправления, организациям и гражданам в данной сфере, не способствуют развитию нормального оборота недвижимого имущества, не обеспечивают необходимый уровень государственного управления, решение задач, связанных с налогообложением.

В рамках единой системы регистрации прав и кадастрового учета предполагается создание объединяющей ЕГРП и ГКН на электронных носителях единой федеральной информационной системы недвижимости (далее – ЕФИСН).

ЕФИСН по существу будет являться системой создания, распространения данных о недвижимости на территории Российской Федерации и представлять собой совокупность автоматизированных информационных систем, средств и систем телекоммуникации, информатизации и информационной безопасности, имеющих единое методологическое и технологическое обеспечение.

Внешним контуром ЕФИСН является формирование комплекса высоко-

качественных информационных услуг, предоставляемых органам государственной власти, органам местного самоуправления, гражданам и организациям.

Внутренним контуром ЕФИСН является интегрированное в рамках единой системы информационно-коммуникационное пространство, обеспечивающее эффективную реализацию соответствующих государственных функций по регистрации прав и кадастровому учету.

В целях создания ЕФИСН предлагается модернизировать текущую информационно-коммуникационную инфраструктуру на базе принципов сервис-ориентированной инфраструктуры. Сервис-ориентированная информационно-коммуникационная инфраструктура предоставит системные услуги, обеспечивающие возможность функционирования прикладных приложений и информационно-коммуникационных сервисов в виде адаптивных операционных сред. Применение модели сервис-ориентированной инфраструктуры обеспечит долгосрочные технологические и экономические преимущества (в том числе снижение стоимости владения инфраструктурой).

По мере создания и развития ЕФИСН, телекоммуникаций и технологий электронный способ должен стать основным способом взаимодействия с различными категориями заявителей (собственниками, иными правообладателями недвижимости, профессиональными участниками рынка недвижимости (кадастровыми инженерами, нотариусами, риэлтерскими агентствами, оценщиками и т.п.), государственными и муниципальными органами, финансовыми институтами (банками, страховыми компаниями и т.п.), участниками отраслей, вовлеченными в реализацию крупных инфраструктурных проектов, и др.).

Внедрение новых информационных технологий позволит сократить сроки оказания услуг и снизить издержки пользователей услуг за счет:

- создания возможности предоставления услуг без непосредственного посещения мест приема документов, в том числе путем предоставления дистанционного доступа к информационным ресурсам с использованием сети Интернет;
- предоставления юридически значимых сведений из информационных ресурсов в виде электронных документов





и с использованием технологии электронной цифровой подписи (ЭЦП).

Важным достижением учетно-регистрационных систем ряда зарубежных стран является система регистрации сделок с объектами недвижимости на основе использования ЭЦП. Такая технология позволяет привлекать к учетно-регистрационным услугам, в частности, нотариусов, а также иных авторизованных пользователей. При этом в Российской Федерации ограничивающим фактором широкого применения технологий электронного взаимодействия при осуществлении регистрации прав является большое количество недвижимого имущества, права на которое возникли до вступления в силу Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и записи о которых в ЕГРП до настоящего времени отсутствуют. Регистрация прав на такие объекты потребует предоставления бумажных оригиналов правоустанавливающих документов в места приема документов.

В отличие от услуги по кадастровому учету и регистрации прав, информационные услуги, оказываемые единой системой, могут быть почти полностью переведены в электронную форму взаимодействия и оказываться дистанционно. Часть сведений ГКН и ЕГРП должны подлежать публичному размещению в открытом доступе в сети Интернет. Остальная часть сведений может предоставляться с использованием различных технологий электронного взаимодействия с заявителем, которые поддерживают возможность осуществления электронных платежей для оплаты предоставляемых сведений, идентификации заявителя, подавшего заявку в электронном виде на получение соответствующих сведений, доступ к которым в силу законодательства ограничен только для определенного круга лиц.

При этом в целом для всех вышеуказанных категорий заявителей ЕФИСН в автоматизированном режиме должна обеспечить реализацию следующих функций:

- выдача первичной юридически значимой информации по единичному запросу с использованием средств ЭЦП;
- выдача обобщенной первичной информации по запросам пользователя, в том числе экстерриториальным;
- выдача обработанных сводно-аналитических отчетов по задаваемым

пользователем критериям (параметрам), в том числе на периодической основе;

- реализация электронного взаимодействия при записи на прием и на промежуточных стадиях учетно-регистрационного процесса;

- средства «подписки» на существенные для пользователя события информационного характера, в том числе с использованием технологий электронных сообщений (к примеру, мониторинг собственником правового статуса принадлежащего ему объекта недвижимости и содержащихся в ЕФИСН сведений о таком объекте);

- самостоятельное (в том числе посредством сети Интернет) заполнение пользователем предварительной информации в рамках процедур предварительной подготовки учетно-регистрационных данных;

- актуализация имеющихся пространственных данных (картографической основы кадастра) через специально разрабатываемые средства электронного взаимодействия;

- информирование пользователей через систему сайтов в сети Интернет, контакт-центров, инфоматов обо всех фактах, связанных с ЕФИСН, а также о требованиях, стадиях и сроках учетно-регистрационного процесса;

- взаимодействие с электронными платежными системами для реализации возможности оплаты государственных услуг через сеть Интернет, а также реализация возможности подтверждения уплаты государственной пошлины в безналичном виде с использованием соответствующих терминалов непосредственно в местах приема заявителей;

- электронное взаимодействие с другими государственными системами, как в виде источника данных, так и в целях актуализации имеющихся в ЕФИСН сведений в случаях, когда такая актуализация допускается законодательством без участия заявителя в порядке информационного взаимодействия.

ЕГРП и ГКН содержат ряд характеристик недвижимого имущества, изменение которых осуществляется по решению других органов государственной власти и органов местного самоуправления. В частности, к таким характеристикам относятся категория и разрешенное использование земельных участков, назначение помещений, адреса объектов недвижимости, наличие на земельном участке зон с особыми условиями использования территорий и др.

Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости» предусмотрено, что органы государственной власти и органы местного самоуправления направляют в орган кадастрового учета копии документов, в соответствии с которыми изменены те или иные характеристики недвижимого имущества. В силу большого количества объектов недвижимости и характеристик таких объектов реализация данной нормы путем предоставления бумажных документов не обеспечивает обновления сведений ЕГРП и ГКН в полном объеме. В результате предоставляемые сведения из указанных информационных ресурсов могут содержать устаревшие характеристики недвижимого имущества и привести, в том числе, к невозможности совершения сделок с недвижимым имуществом (в связи с отказом банка в оформлении кредита под залог недвижимости, отказом органа местного самоуправления в выдаче разрешения на строительство и т.д.)

Поэтому потребуются обеспечить внедрение технологий электронного взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления в целях своевременной и полной актуализации характеристик недвижимого имущества.

Для обеспечения стабильного осуществления государственных функций в сфере регистрации прав и кадастрового учета, а также предотвращения возможных негативных последствий и рисков, связанных с формированием ЕФИСН, предполагается поэтапный переход от существующих информационных систем к интегрированной ЕФИСН:

- на первом этапе (до 1 января 2012 г.) – проводится подготовка реализации проекта создания ЕФИСН, включающая разработку детальной концепции ЕФИСН, а также переход на технологию «одного окна», формирование внутреннего контура ЕФИСН без создания единой структуры данных разделов существующих информационных систем, реализация большей части электронных услуг;

- на втором этапе (до 1 января 2014 г.) – осуществляется реализация проекта создания ЕФИСН, предусматривающая переход на единую федеральную информационную систему со сквозным унифицированным технологическим процессом и единой структурой разделов ЕГРП и ГКН.



3. Переход к государственному учету зданий, сооружений, помещений, объектов незавершенного строительства в государственном кадастре недвижимости.

В соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 2009 г. № 334-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» с 1 января 2013 г. Росреестр начинает осуществление государственного кадастрового учета зданий, сооружений, помещений, объектов незавершенного строительства (ОКС) с одновременным прекращением выполнения функции по техническому учету ОКС органами (организациями) по технической учету и технической инвентаризации (ОТИ).

В настоящее время государственный кадастровый учет ОКС не ведется. В целях регистрации прав на ОКС осуществляется их технический учет органами (организациями) по техническому учету и технической инвентаризации.

Для обеспечения перехода к кадастровому учету ОКС необходимо решить следующие задачи.

Во-первых, осуществить переход от расчета инвентаризационной стоимости ОКС к кадастровой стоимости в целях налогообложения ОКС. Для этого необходимо внесение соответствующих изменений в действующее законодательство в части установления общих принципов оценки недвижимого имущества для целей налогообложения, а также возможности внесения сведений о кадастровой стоимости объектов недвижимости в ГКН, что позволит создать институт массовой оценки недвижимости и ввести налогообложение недвижимого имущества на основе такой оценки. На сегодняшний день Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. №1662-р⁸, предусмотрена необходимость введения к 2012 г. местного налога на недвижимость в жилищной сфере, создание эффективной системы налогообложения недвижимости как одного из важнейших источников доходов региональных и местных бюджетов. При этом Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 г., утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. №1663-р⁹, определяют в качестве одних из приоритетных за-

дач формирование института массовой оценки недвижимости и введение на этой основе полноценного налогообложения недвижимости.

Во-вторых, создать механизмы, обеспечивающие сохранность архивов технических паспортов, оценочной и иной хранящейся в ОТИ учетно-технической документации об объектах государственного технического учета и технической инвентаризации (регистрационных книг, реестров, копий правоустанавливающих документов и т.п., а также возможность оперативной работы Росреестра и подведомственных ему учреждений с такими архивами.

В-третьих, создать материально-техническую базу и укрепить кадровый потенциал в территориальных органах Росреестра и подведомственных ему учреждениях, необходимых для обеспечения работы при многократном увеличении числа заявителей и количества объектов кадастрового учета. При этом создание единой федеральной системы регистрации прав и кадастрового учета позволит частично решить проблему, связанную с необходимостью увеличения численности кадрового состава, в частности, оптимизировать штатную численность объединяемых территориальных органов Росреестра и за счет сокращения должностей работников, осуществляющих организационное, информационное, документационное, финансово-экономическое, хозяйственное обеспечение, перераспределить соответствующую высвобождаемую штатную численность на цели потребностей системы в сотрудниках, которые будут обеспечивать осуществление государственного кадастрового учета ОКС.

В-четвертых, осуществить формирование нормативной правовой базы, необходимой для регулирования отношений, возникающих в связи с кадастровым учетом ОКС, проведением кадастровых работ в отношении ОКС.

Безусловно, настоящее реформирование системы регистрации прав и системы кадастрового учета невозможно без подготовки и повышения квалификации кадров. Одним из приоритетных направлений при создании единой системы регистрации прав и кадастрового учета является удовлетворение потребностей в квалифицированных кадрах, обеспечение соответствия уровня квалификации работников решаемым задачам в сфере регистрации прав и кадастрового учета, в том числе с учетом

необходимости повышения качества оказываемых в этой сфере государственных услуг. Поэтому реформирование систем предполагает проведение работ, связанных с формированием и развитием системы профессиональной подготовки и повышения квалификации кадрового состава единой системы, что потребует создания ведомственной системы обучения и профессиональной подготовки кадров в сфере регистрации прав и кадастрового учета.

¹ О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии: Указ Президента Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. №1847 // Собрание законодательства РФ. 2008. №52 (ч. 1). Ст. 6366.

² О территориальных органах упраздненных Роскартографии и Роснедвижимости: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2009 г. №256-р // Собрание законодательства РФ. 2009. №11. Ст. 1327.

³ О проведении ликвидационных мероприятий в отношении упраздненных Роскартографии и Роснедвижимости: Распоряжение Правительства РФ от 31 марта 2009 г. №409-р (с изм. от 22.07.2009) // Собрание законодательства РФ. 2009. №14 Ст. 1738.

⁴ Об утверждении плана-графика формирования единых территориальных органов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии: Приказ Росреестра от 24 августа 2009 г. №206 // Вестник Росреестра. 2009. №1.

⁵ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 21 декабря 2009 г. №334-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2009. №52. Ст. 6410.

⁶ О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: Федеральный закон от 21 июля 1997 г. №122-ФЗ (ред. от 17.06.2010) // Собрание законодательства РФ. 1997. №30. Ст. 3594.

⁷ О государственном кадастре недвижимости: Федеральный закон от 24 июля 2007 г. №221-ФЗ (ред. от 27.12.2009) // Собрание законодательства РФ. 2007. №31. Ст. 4017.

⁸ О концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. №1662-р (ред. от 08.08.2009) // Собрание законодательства РФ. 2008. №47. Ст. 5489.

⁹ Об утверждении основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 года и перечня проектов по их реализации: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. №1663-р (ред. от 14.12.2009) // Собрание законодательства РФ. 2008. №48. Ст. 5639.





Игорь Александрович Бушмин, начальник управления Алтайского края по труду и занятости населения, кандидат технических наук, выпускник 2007г., специальность «Юриспруденция»

В статье поднимается исключительно актуальный сегодня для всей России вопрос социальной ответственности бизнеса и власти. Автор указывает на прямую связь понятий «социально ответственный бизнес» – «социальная защищенность граждан» – «социальная стабильность в обществе». Статья обобщает опыт Администрации Алтайского края, управления по труду и занятости населения по формированию института социально ответственных работодателей, дает определения базового, второго и третьего уровня корпоративной социальной ответственности, а также содержит прогноз: будущее за бизнесом, который выбирает более высокий уровень социальной ответственности.

СОЦИАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА

Некоторые считают, что тема социальной ответственности бизнеса утратила актуальность, ведь в условиях экономического спада главное для него – выстоять. Тем не менее именно в разгар кризиса Администрация Алтайского края сочла необходимым выпустить Постановление «О повышении социальной ответственности работодателей Алтайского края» (№341 от 30 июля 2009 г.), обозначив, таким образом, приоритеты в выстраивании отношений между бизнесом и обществом. Власть сформулировала четкие критерии оценки правильного поведения работодателей на рынке труда и создала механизмы, которые способствуют его достижению.

1. Занятость населения как индикатор проявления социальной ответственности бизнеса

Алтайский край – традиционно трудоизбыточный регион. Кризис еще более усилил дисбаланс на рынке труда. Чтобы уцелеть в период экономического спада, некоторые предприниматели принялись сокращать издержки: социальная ответственность в ситуации, когда работники стояли в очередь к работодателям, воспринималась последними как рудимент, как то, на чем можно сэкономить.

Совершенно явным становилось, что уровень **социальной защищенности работника** снижается. Статистика демонстрировала рост безработицы,

долгов по заработной плате. Общая численность безработных в Алтайском крае в среднем за 2009 г. возросла более чем в 1,4 раза – со 110,1 до 157,7 тыс. человек, достигнув 12,3% от экономически активного населения (в 2008 г. – 8,4%).

Численность граждан, обратившихся в органы службы занятости за содействием в поиске подходящей работы, возросла на четверть (с 143,8 до 175,2 тыс. человек). Изменился состав безработных граждан: возросло количество уволившихся по собственному желанию (с 33,2 до 37,7%), а также уволенных в связи с ликвидацией организации либо сокращением численности штата (с 16,9 до 18,5%). Увеличилась доля безработных граждан, имеющих высшее профессиональное образование, – с 9,7 до 12,3%. Впервые за все время существования службы занятости в Алтайском крае доля безработных мужчин трудоспособного возраста стала больше доли безработных женщин – 55,5 и 54,5% соответственно. Численность работников крупных и средних предприятий края, занятых неполное рабочее время, составила 30,8 тыс. человек, находящихся в отпусках по инициативе администрации – 21,4 тыс. человек.

Президент страны Дмитрий Медведев в одном из своих выступлений сказал: «Я хотел бы специально подчеркнуть, что для меня, как Президента, абсолютный приоритет в антикризисных мерах – это, естественно, **социальная защита людей**». Он подчеркнул: «Роль бизнеса в ситуации кризиса должна быть не только традиционной – развитие биз-

неса, развитие производства, извлечение прибыли, наконец, но и нравственной». Руководитель страны выразил уверенность, что моральный долг бизнесменов в условиях кризиса – вести себя ответственно. «Если человек реально стал настоящим бизнесменом, он умеет ценить своих работников, он будет стараться, может быть, часть своих предложений, часть своих идей или личное потребление отложить на потом. Сохранить трудовой коллектив, платить ему заработную плату, сохранить то, чем он занимался последние годы. Если человек продает бизнес, бежит куда-то – это означает, что он неправильный предприниматель», – таково мнение Президента России¹.

В обществе сложились определенные представления и стереотипы того, как должна вести себя организация-работодатель. Работник в России на протяжении советского периода воспитывался в патерналистском духе, и эти настроения сильны и сегодня. В кризисный период значительная часть бизнес-сообщества не смогла или не сумела соответствовать ожиданиям граждан.

В этой ситуации необходимо было актуализировать, нарастить содержание понятия «социально ответственный бизнес» и, как следствие, укрепить социальную защищенность граждан и **социальную стабильность в обществе**. Причинно-следственные связи таковы, что эти два понятия – одно в плоскости бизнеса, другое в плоскости общества – находятся в отношении прямой подчиненности.



Региональная власть, пользуясь законодательным правом, взяла инициативу в свои руки. Постановление Администрации Алтайского края №341 «О повышении социальной ответственности работодателей Алтайского края» вступило в действие с 30 июля 2009 г.

II. Инновационная политика Администрации Алтайского края по формированию социально ответственного поведения работодателей

Постановление №341 нацелено на формирование социально ответственного поведения работодателей. Оно принято «в целях минимизации негативного влияния финансового кризиса на сферу занятости населения Алтайского края, проведения в регионе экономической политики, включающей формирование социально ответственного поведения организаций и индивидуальных предпринимателей на рынке труда».

В документе впервые определены критерии отнесения работодателей Алтайского края к категориям «социально ответственный» и «социально ориентированный» работодатель; разработана процедура признания работодателей таковыми, а также государственные меры их поддержки. Документ вменяет создание реестра социально ответственных и социально ориентированных работодателей Алтайского края и учреждение краевого конкурса «Лучший социально ответственный работодатель года». Контроль за исполнением постановления осуществляет Губернатор Алтайского края Александр Карлин.

Таким образом, было положено начало формированию **института социально ответственных работодателей** – одного из основных стратегических ориентиров в крае.

Однако формирование правильного социально ответственного поведения работодателей на рынке труда – это сложный и длительный процесс. Положив начало делу, важно было не упустить инициативу, придать динамику и системность процессу. Выстраивая дальнейшую работу, Администрация Алтайского края определила три приоритетных направления деятельности:

1. Воспитание бизнесменов с правильным социальным поведением на рынке труда.

2. Создание модели взаимоотношений со всеми участниками социального партнерства.

3. Институционализация концепции социальной ответственности бизнеса.

Воспитание бизнесменов с правильным социальным поведением на рынке труда.

Одно из основных условий создания «этичной экономики» видится в формировании нового типа экономического мышления и, как следствие, **ответственных поведенческих реакций бизнеса на рынке труда**. Мы стремились к тому, чтобы предприниматели стали нашими единомышленниками. Современному бизнесу важно мыслить масштабно и перспективно, это значит понимать: социальная ответственность перед обществом выгодна. В частности, выгодно вкладывать инвестиции в человеческий капитал, что подразумевает обучение, поддержание здоровья персонала. В настоящее время на первое место выходят тезисы: человеческий капитал – главный ресурс развития и превыше всего – интеллект персонала.

Социальная ответственность для отечественного бизнеса в принципе не является чем-то новым, достаточно обратиться к историческому аспекту вопроса – замечательным нравственным традициям русского купечества, богатому советскому опыту. Кроме того, существуют современные примеры социальной ответственности бизнеса.

Важно, чтобы новая политика региональной власти в сфере корпоративной социальной ответственности была понятна населению и общественности, поэтому нами была развернута широкая информационная кампания.

Например, в конце 2009 г. управление Алтайского края по труду и занятости населения учредило новый краевой конкурс журналистских работ «Дело чести». Цель конкурса – привлечь внимание общественности к работодателям, для которых социальная ответственность перед работниками является делом чести; сделать тему социальной ответственности бизнеса актуальной. Итоги конкурса будут подведены 1 декабря 2010 г. на научно-практической конференции «Бизнес: социальное измерение». Примечательно, что организация конкурса проходила в рамках государственно-частного партнерства: призовой фонд конкурса учрежден Алтайским филиалом ОАО «УРАЛСИБ».

Для того чтобы сделать информацию о социальной ответственности работодателей максимально доступной, на сайте УТЗН создан **раздел «Бизнес: социальное измерение»**. Он объединяет все нормативные акты, которые дают основу управленческой программе действий в сфере социальной ответственности; электронные информационные ресурсы регионального рынка труда; все статьи, вышедшие на эту тему в прессе. В тематическом журнале «Рынок труда Алтай» тема социальной ответственности стала главной.

Создание модели взаимоотношения с участниками социального партнерства.

Управлению Алтайского края по труду и занятости как субъекту, выполняющему ключевую роль в реализации концепции корпоративной социальной ответственности, предстояло сформулировать критерии правильного поведения работодателей на рынке труда и создать механизмы, которые побуждают соответствовать ему.

В нашем регионе были внедрены критерии корпоративной социальной ответственности; появился реестр социально ответственных и социально ориентированных работодателей; создан механизм, обеспечивающий реализацию социальной ответственности работодателей не формально (от отчета до отчета), а на деле (постоянно); объявлено о государственной поддержке социально ответственных работодателей; учреждены региональные конкурсы «Лучший социально ответственный работодатель года» и журналистский конкурс «Дело чести».

Государственная поддержка социально ответственных работодателей

Обозначая точку зрения государства на ожидания бизнеса, премьер-министр России Владимир Путин сказал: «...нужно сделать государственно-частное партнерство более гибким и привлекательным инструментом для бизнеса»².

В Постановлении Администрации Алтайского края №341 тема государственной поддержки работодателей, отнесенных к категориям «социально ответственный работодатель» и «социально ориентированный работодатель», выделена в отдельную главу.

Региональная власть предложила работодателям, включенным в реестр социально ответственных и социально





ориентированных, следующие преференции:

- в приоритетном порядке оказывать меры государственной поддержки, предусмотренные законодательством Алтайского края и осуществляющиеся за счет средств краевого бюджета;

- содействовать в формировании имиджа социально ответственного работодателя;

- предоставлять дополнительные услуги от государственных органов службы занятости населения по обеспечению потребностей работодателя в трудовых ресурсах (предварительный отбор кандидатов на заявленные вакансии, поиск и подбор специалистов редких профессий и специальностей, юридическое консультирование и др.);

- в отношении работодателей, включенных в реестр, управление Алтайского края по труду и занятости населения имеет право вносить предложения в Государственную инспекцию труда в Алтайском крае о непроведении у них ежегодных плановых проверок. В настоящее время такие предложения уже внесены и поддержаны инспекцией труда.

Механизм вовлечения работодателя в государственно-частное партнерство

Работодатели, претендующие на включение в реестр, на добровольной основе подают в управление Алтайского края по труду и занятости населения декларацию о соответствии своей деятельности установленным критериям социально ответственного бизнеса.

Статус «Социально ответственный работодатель Алтайского края» присваивается распоряжением Администрации края на три года; «Социально ориентированный работодатель» – на год.

В случае выявления несоответствия сведений, заявленных в декларации, либо при наличии подтвержденных фактов нарушения трудового законодательства работодатель исключается из реестра, сертификат отзывается.

По истечении установленного срока включения в реестр работодатель может повторно подать декларацию для отнесения его к категории «социально ответственный работодатель».

Соглашение о реализации Постановления Администрации Алтайского края «О повышении социальной ответственности работодателей Алтайского края» было подписано всеми муниципалитетами края. Важно, что разные ведомственные комиссии принимают решения

о поддержке того или иного предприятия (лизинг, микрозаймы, рефинансирование банковской ставки) по одним и тем же критериям: приоритет отдается социально ответственным и социально ориентированным работодателям.

Реестр социально ответственных работодателей

Для четкого понимания вопроса, какого работодателя считать социально ответственным, были разработаны 13 критериев отнесения работодателей Алтайского края к категориям «социально ответственный работодатель» и «социально ориентированный работодатель», которые сгруппированы в четыре блока: трудовое законодательство, социальное партнерство, заработная плата, охрана труда.

Своей основой данные критерии имеют законодательные нормы. Все требования, предъявляемые Постановлением Администрации края №341 к работодателям, закреплены в законах Российской Федерации.

Подобный **уровень социальной ответственности**, который основывается лишь на добросовестном выполнении прямых обязательств предпринимательства перед обществом и государством, т.е. на соблюдении буквы закона, относится к первому – **базовому уровню**. Его следует рассматривать как предпосылку, стартовое условие социально ответственного поведения (классификация И. Соболевой)³.

Постановление Администрации края №341 «О повышении социальной ответственности работодателей Алтайского края», встреченное на старте частью бизнес-сообщества настороженно, достаточно быстро было принято всеми его членами. Уже 7 декабря 2009 г. Губернатор Александр Карлин вручил сертификаты «Социально ответственный работодатель Алтайского края» первым девяти руководителям предприятий.

В течение полутора лет в реестр социально ответственных работодателей краевым управлением по труду и занятости населения были внесены 254 предприятий и организаций, а это значит, что около 40 тыс. человек занимают рабочие места, отвечающие государственным нормативным требованиям охраны труда. В настоящее время в Алтайском крае создается электронный Государственный кадастр рабочих мест. Формирует и ведет его краевое управление по труду и занятости населения на основании информации, предоставленной

работодателями, включенными в реестр социально ответственных и социально ориентированных работодателей Алтайского края. В этот банк данных заносится вся информация о рабочих местах (как занятых, так и вакантных), соответствующих требованиям законодательства об охране труда. Создание кадастра позволит сократить затраты времени на трудоустройство граждан, а также сформировать внешний кадровый резерв для социально ответственных работодателей.

Конкурс «Лучший социально ответственный предприниматель года»

В целях формирования и популяризации принципов корпоративной социальной ответственности и стимулирования работодателей к внедрению передового опыта в этой сфере Постановлением Администрации края в апреле 2010 г. были определены условия и перечень номинаций конкурса «Лучший социально ответственный предприниматель года». Этот конкурс является региональным этапом Всероссийского конкурса «Российская организация высокой социальной эффективности» и теперь будет проводиться в Алтайском крае ежегодно.

В конкурсную комиссию изначально поступило более 140 заявок от 70 работодателей из 27 территорий края.

По итогам конкурса 2010 г. решением краевой трехсторонней комиссии к награждению представлены 12 социально ответственных и социально ориентированных работодателей по семи номинациям (за развитие кадрового потенциала; за развитие рынка труда; за развитие социального партнерства; за сокращение производственного травматизма и профессиональной заболеваемости; за формирование здорового образа жизни; малое предприятие высокой социальной эффективности; за участие в решении социальных проблем территорий и развитие корпоративной благотворительности). Некоторые предприятия и организации заняли призовые места сразу в нескольких номинациях.

Четверо победителей регионального конкурса (занявших 1-е места в номинациях), а именно: ОАО «Кучуксульфат», ЗАО «Алейскзернопродукт», ОАО «Алтайвагон», ООО «Алтай-Форест», будут представлять Алтайский край на Всероссийском конкурсе «Российская организация высокой социальной эффективности».



Всех победителей конкурса отличает высокая этика ведения бизнеса. Это предприятия, находящиеся на втором и третьем уровнях социальной ответственности.

Второй уровень социальной ответственности предпринимательства предполагает дополнение к базовым обязательствам некоторого набора льгот, социальных услуг, например, инвестиции в человеческий капитал – в профессиональную подготовку, повышение квалификации персонала, в охрану труда, здоровье работников, или социальные инвестиции, которые подразумевают, в частности, улучшение пенсионного, жилищного обеспечения, другие действия, направленные не на самого работника, а на членов его семьи.

Третий уровень социальной ответственности характеризуют программы, которые выходят за рамки предприятия. Объектом социальных инвестиций в данном случае становятся население либо отдельные его группы, проживающие на территории, где развивается деятельность предприятия.

В качестве примера приведем поддержку из социальной программы предприятия ООО «Алтай-Форест», которое находится в селе Ларичиха Тальменского района Алтайского края. Это предприятие можно охарактеризовать как градообразующее. «Алтай-Форест» развивает не только партнерские внутрифирменные отношения, но и распространяет действие социальных инициатив за рамки предприятия. На предприятии разработана и действует программа курсовой переподготовки на базе учебного центра «Алтай-Фореста». В 2009 г. 400 человек прошли курсы, 60 человек повысили квалификацию на базе учебных заведений; четверо специалистов прошли обучение по технологии деревообработки в институте Розенхайм в Германии; 12 человек изучали иностранные языки в языковой школе-студии «Элит». В высших учебных заведениях за счет предприятия обучаются 6 человек.

В 2009 г. «Алтай-Форест» выделил деньги на проведение ремонта Ларичихинской школы, детскому саду, профессиональному лицу, 9 сельсоветам на социальные нужды, Русской православной церкви, различным спортивным учреждениям, жителям Тальменского, Шелаболихинского, Залесовского районов, пострадавшим от лесных пожаров, для восстановления жилых домов. Работники предприятия и ветераны Великой

Отечественной войны были обеспечены дровами.

Социальная политика этого предприятия распространяется на всю территорию, где разворачивается его деятельность. Это яркий пример социально ответственного поведения работодателя на рынке труда, который достоин популяризации.

Институционализация концепции социальной ответственности бизнеса.

Деятельность в этом направлении включает в себя принятие новых законов, определяющих нормы государственно-частного партнерства, разработку кодексов корпоративной ответственности, внедрение критериев социальной ответственности бизнеса. На уровне Алтайского края примерами правовых актов в сфере концепции социальной ответственности предпринимательства стали: Закон Алтайского края «О социальном партнерстве в Алтайском крае», постановления Администрации Алтайского края №341 и 144 – «О повышении социальной ответственности работодателей Алтайского края» и «О проведении ежегодного краевого конкурса «Лучший социально ответственный работодатель года»», положение о краевом журналистском конкурсе «Дело чести». В управлении по труду и занятости населения появилось новое структурное подразделение – отдел развития социального партнерства и внешних связей. На сайте управления создан раздел «Бизнес: социальное измерение», который объединяет всю информацию по социальной ответственности работодателей.

III. Социальная ответственность бизнеса: перспективы

Хотелось бы подчеркнуть: соблюдение законов и сложившихся в обществе норм есть не более чем необходимое условие ведения предпринимательской деятельности в цивилизованной экономике.

Современным работодателям нужно ориентироваться на второй и третий уровни социально ответственного поведения на рынке труда, на международный стандарт «Социальная ответственность», разработанный на основе рекомендаций Международной организации труда. Кроме того, Всероссийская организация качества 15 декабря 2008 г. ввела в действие международный стан-

дарт «Социальная ответственность организации. Требования».

Будущее за бизнесом, который выбирает более высокий уровень социальной ответственности. Это подтверждает современная западная практика, примеры в истории экономики разных стран и России прежде всего.

Возьмем на себя смелость утверждать, что в перспективе государство все больше социальных функций будет отдавать бизнесу. Бизнес, в свою очередь, будет брать на себя все больше социальных обязательств.

Причин этому несколько, они однородны для разных стран мира.

Главная – нехватка ресурсов госбюджета для проведения той социальной политики, которую ожидает общество, и высокая роль крупных корпораций в развитии регионов.

Другим обстоятельством, задающим тон социальной ответственности бизнеса, является то, что экономический рост сегодня во многом определяется не материальные факторы экономического роста, а человеческий потенциал. В настоящее время конкурентоспособность фирм определяют новейшие технологические достижения, в основе которых лежит человеческий интеллектуальный капитал. В плоскости рынка труда – это качество рабочей силы и мотивация работников. Чтобы быть конкурентоспособным, работодателю выгодно повышать квалификацию своих работников, разрабатывать и применять систему льгот.

Думается, предпринимательскому сообществу стоит подойти к идее социализации бизнеса прагматически, научиться извлекать из нее выгоду. Мы предлагаем понимать социально ответственное поведение работодателя на рынке труда как стратегию здравого смысла, цель которой – грамотно управлять рисками. Власть, в свою очередь, являясь активным участником социального партнерства, принимает необходимые меры, чтобы содействовать этому.

¹ Из беседы Президента Дмитрия Медведева с руководителем дирекции информации «Первого канала» Кириллом Клейменовым // Программа «Воскресное время». 2009. 15 марта.

² Международная конференция «Государственно-частное партнерство – основа посткризисного развития регионов». Новосибирск, 2009.

³ Соболева И. Социальная ответственность бизнеса: глобальный контекст и российские реалии // Вопросы экономики. 2005. №10. С. 90–92.





Степан Степанович Поспелов, руководитель управления Федеральной антимонопольной службы по Алтайскому краю, государственный советник РФ 2-го класса, почетный работник антимонопольных органов России, выпускник отделения переподготовки и повышения квалификации 2004 г., направление «Государственное и муниципальное управление»

В статье подробно излагаются требования к оформлению и порядок предоставления относительно нового вида поддержки хозяйствующих субъектов – государственных и муниципальных преференций, а также дана информация об активности использования такой помощи в Алтайском крае.

К ВОПРОСУ О ПОЛНОМОЧИЯХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ НА АЛТАЕ ПО ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ ПРЕФЕРЕНЦИЙ БИЗНЕСУ

В 2006 г. вступил в силу Федеральный закон РФ №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), которым впервые был введен совершенно новый для российского законодательства правовой институт «государственных и муниципальных преференций». В настоящее время нормы указанного института применяются в новой редакции Закона о защите конкуренции от 17.07.2009 г.

Целенаправленная работа российского законодателя по внедрению в отечественное законодательство данного правового института связана с заключением 24.06.1994 г. (о. Корфу) Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС (далее – Соглашение), ратифицированного Федеральным законом РФ от 25.11.1996 г. №135-ФЗ. В соответствии с Соглашением стороны должны совместно определить «строгие правила» по предоставлению преференций некоторых видов, которые нарушают или угрожают нарушить конкуренцию в той мере, в которой это воздействует на торговлю между Россией и ЕС. В целях выполнения данного обязательства, а также учитывая намерения России о присоединении к Всемирной торговой организации, в Закон о защите конкуренции от 08.07.2006 г. была включена глава 5 «Предоставление государственных и муниципальных преференций».

Основной целью указанного института является обеспечение законных оснований предоставления органами власти преимуществ на рынке, в том числе путем предоставления имущества отдельным хозяйствующим субъектам, снижение негативного воздействия от действий органов власти (органов местного самоуправления) на конкуренцию посредством специфической формы государственного контроля, обеспечение равенства участников рынка в доступе к ограниченным ресурсам.

В соответствии с Законом о защите конкуренции государственные или **муниципальные преференции – это предоставление федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных структур органами или организациями отдельным хозяйствующим субъектам преимуществ, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности, путем передачи государственного или муниципального имущества, иных объектов гражданских прав либо путем предоставления имущественных льгот.**

Преференциями могут быть:

– передача федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами мес-

тного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных структур органами или организациями хозяйствующим субъектам государственного или муниципального имущества в аренду, безвозмездное пользование, доверительное управление без проведения публичных процедур;

– предоставление льгот по арендной плате.

Законом о защите конкуренции установлено, что государственные или муниципальные преференции могут предоставляться только в определенных целях (перечень исчерпывающий):

- 1) обеспечения жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;
- 2) развития образования и науки;
- 3) проведения научных исследований;
- 4) защиты окружающей среды;
- 5) сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;
- 6) развития культуры, искусства и сохранения культурных ценностей;
- 7) развития физической культуры и спорта;
- 8) обеспечения обороноспособности страны и безопасности государства;
- 9) производства сельскохозяйственной продукции;
- 10) социальной защиты населения;



- 11) охраны труда;
- 12) охраны здоровья граждан;
- 13) поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства;
- 14) определяемых другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации целях.

При этом не являются государственными или муниципальными преференциями:

- а) предоставление преимущества отдельному лицу в результате определенных федеральными законами действий уполномоченного органа, на основании вступившего в законную силу решения суда, по результатам торгов или иным способом, определенным законодательством Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд;
- б) закрепление государственного или муниципального имущества за хозяйствующими субъектами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления;
- в) передача, выделение, распределение государственного или муниципального имущества отдельным лицам в целях ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, военных действий и проведения контртеррористических операций;
- г) предусмотренное законом субъекта Российской Федерации о бюджете на соответствующий финансовый год или нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления о бюджете на соответствующий финансовый год предоставление денежных средств (бюджетного кредита, субсидии, субвенции, бюджетных инвестиций) из бюджета субъекта Российской Федерации на соответствующий год, местного бюджета на соответствующий год каждому лицу, которое обратилось с просьбой о предоставлении денежных средств и соответствует установленному в указанном законе или нормативном правовом акте требованию к виду деятельности

получателя и месту ее осуществления получателем.

В силу прямого указания в ч. 3 ст. 19 Закона о защите конкуренции преференции предоставляются с предварительного письменного согласия антимонопольного органа, за исключением случаев, если такая преференция предоставляется:

1) на основании федерального закона, законов субъектов Российской Федерации о бюджете, нормативных правовых актов органов местного самоуправления о бюджете, содержащих либо устанавливающих порядок определения размера государственной или муниципальной преференции и ее конкретного получателя;

2) путем направления на финансовое обеспечение непредвиденных расходов средств резервных фондов в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации;

3) в размере, не превышающем установленного Центральным банком Российской Федерации предельного размера расчетов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке, если такая преференция предоставляется не чаще чем один раз в год одному лицу.

Предоставление преференций осуществляется в следующем порядке (ч. 1–4 ст. 20 Закона о защите конкуренции):

1. Федеральный орган исполнительной власти, орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных структур органы или организации, имеющие намерение предоставить государственную или муниципальную преференцию, подают в антимонопольный орган заявление о даче согласия на предоставление такой преференции по форме, определенной федеральным антимонопольным органом. К указанному заявлению прилагаются:

1) проект акта, которым предусматривается предоставление государственной или муниципальной преференции, с указанием цели предоставления и размера такой преферен-

ции, если она предоставляется путем передачи имущества;

2) перечень видов деятельности, осуществляемых и (или) осуществлявшихся хозяйствующим субъектом, в отношении которого имеется намерение предоставить государственную или муниципальную преференцию, в течение двух лет, предшествующих дате подачи заявления, либо в течение срока осуществления деятельности, если он составляет менее чем два года, а также копии документов, подтверждающих и (или) подтверждавших право на осуществление указанных видов деятельности, если в соответствии с законодательством Российской Федерации для их осуществления требуются и (или) требовались специальные разрешения;

3) наименование видов товаров, объем товаров, произведенных и (или) реализованных хозяйствующим субъектом, в отношении которого имеется намерение предоставить государственную или муниципальную преференцию, в течение двух лет, предшествующих дате подачи заявления, либо в течение срока осуществления деятельности, если он составляет менее чем два года, с указанием кодов видов продукции;

4) бухгалтерский баланс хозяйствующего субъекта, в отношении которого имеется намерение предоставить государственную или муниципальную преференцию, по состоянию на последнюю отчетную дату, предшествующую дате подачи заявления, либо, если хозяйствующий субъект не представляет в налоговые органы бухгалтерский баланс, иная предусмотренная законодательством Российской Федерации о налогах и сборах документация;

5) перечень лиц, входящих в одну группу лиц с хозяйствующим субъектом, в отношении которого имеется намерение предоставить государственную или муниципальную преференцию, с указанием основания для вхождения таких лиц в эту группу (представляется по форме, утвержденной приказом ФАС России от 20.11.2006 г. №293 «Об утверждении





формы представления перечня лиц, входящих в одну группу лиц»);

б) нотариально заверенные копии учредительных документов хозяйствующего субъекта.

2. Антимонопольный орган рассматривает поданное заявление о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции и документы и принимает одно из указанных в ч. 3 настоящей статьи решений в срок, не превышающий одного месяца с даты получения заявления (и документов). В случае представления заявления и (или) документов, не соответствующих требованиям, установленным ч. 1 настоящей статьи, антимонопольный орган в течение десяти дней со дня получения указанного заявления принимает мотивированное решение о несоответствии представленных заявления и (или) документов в порядке, установленном федеральным антимонопольным органом, и возвращает заявление о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции заказным письмом с уведомлением о вручении в установленном порядке копии такого решения. При этом срок хранения антимонопольным органом представленных документов, в течение которого заявитель вправе истребовать их, составляет четырнадцать дней с даты получения заявителем уведомления. В случае, если в ходе рассмотрения заявления о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции антимонопольный орган придет к выводу о том, что действия, на осуществление которых в указанном заявлении испрашивается согласие антимонопольного органа, не являются государственной или муниципальной преференцией, антимонопольный орган в десятидневный срок с даты представления указанного заявления в порядке, установленном федеральным антимонопольным органом, принимает решение о том, что согласие антимонопольного органа на осуществление таких действий не требуется, о чем в день принятия такого решения извещает заявителя заказным письмом с уведомлением о вручении с приложением удостоверенной в уста-

новленном порядке копии указанного решения.

3. Антимонопольный орган по результатам рассмотрения заявления о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции в порядке, установленном федеральным антимонопольным органом, принимает одно из следующих мотивированных решений, о чем в день принятия указанного решения уведомляет заявителя заказным письмом с уведомлением о вручении с приложением удостоверенной в установленном порядке копии указанного решения:

1) о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции, если государственная или муниципальная преференция предоставляется в целях, указанных в ч. 1 ст. 19 настоящего Федерального закона, и ее предоставление не может привести к устранению или недопущению конкуренции;

2) о продлении срока рассмотрения этого заявления, если в ходе его рассмотрения антимонопольный орган придет к выводам о том, что предоставление такой преференции может привести к устранению или недопущению конкуренции, либо о том, что такая преференция, возможно, не соответствует целям, указанным в ч. 1 ст. 19 настоящего Федерального закона, и необходимо получить дополнительную информацию для принятия решения, предусмотренного п.п. 1, 3 или 4 настоящей части. По указанному решению срок рассмотрения этого заявления может быть продлен не более чем на два месяца;

3) об отказе в предоставлении государственной или муниципальной преференции, если государственная или муниципальная преференция не соответствует целям, указанным в ч. 1 ст. 19 настоящего Федерального закона, или если ее предоставление может привести к устранению или недопущению конкуренции;

4) о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции и введении ограничения в отношении предоставления государственной или муниципальной преференции. Такое мотивированное

решение с обоснованием применения указанного в нем ограничения или ограничений принимается антимонопольным органом для обеспечения соответствия государственной или муниципальной преференции целям, указанным в ч. 1 ст. 19 настоящего Федерального закона, и для уменьшения ее негативного влияния на конкуренцию. Ограничениями могут являться:

а) предельный срок предоставления государственной или муниципальной преференции;

б) круг лиц, которым может быть предоставлена государственная или муниципальная преференция;

в) размер государственной или муниципальной преференции;

г) цели предоставления государственной или муниципальной преференции;

д) иные ограничения, применение которых оказывает влияние на состояние конкуренции.

4. В случае, если решение о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции дано в соответствии с п. 4 ч. 3 настоящей статьи, заявитель обязан представить документы, подтверждающие соблюдение установленных ограничений, перечень которых устанавливается антимонопольным органом, в месячный срок с даты предоставления государственной или муниципальной преференции.

Законом о защите конкуренции установлены следующие последствия нарушения порядка предоставления преференций.

В случае, если при осуществлении контроля за использованием государственной или муниципальной преференции антимонопольный орган в порядке, установленном федеральным антимонопольным органом, установит несоответствие ее использования указанным в заявлении целям, антимонопольный орган выдает хозяйствующему субъекту, которому предоставлена такая преференция, федеральному органу исполнительной власти, органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных структур органам или организациям,



предоставившим такую преференцию, предписание о принятии мер по возврату имущества, иных объектов гражданских прав при условии, что государственная или муниципальная преференция была предоставлена путем передачи государственного или муниципального имущества, иных объектов гражданских прав, либо предписание о принятии мер по прекращению использования имущества хозяйствующим субъектом, получившим государственную или муниципальную преференцию, при условии, что государственная или муниципальная преференция была предоставлена в иной форме.

Предоставление государственной или муниципальной преференции в нарушение порядка, установленного гл. 5 Закона о защите конкуренции, является нарушением п. 7 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

С 22.08.2009 г. нарушение требований ст. 15 Закона о защите конкуренции образует административное правонарушение, предусмотренное ст. 14.9 КоАП РФ, которое влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 15 до 30 тыс. рублей.

В настоящее время действует Административный регламент ФАС России по исполнению государственной функции по рассмотрению заявлений о даче согласия на предоставление государственных и муниципальных преференций. В документе разработаны формы процессуальных документов, подлежащих применению в рамках прохождения процедуры получения согласования.

Так, регламент предусматривает представление всех документов на бумажном и электронном носителях. Документы на бумажном носителе должны быть пронумерованы, про-

шиты и заверены подписью заявителя или уполномоченного им лица. К заявлению должна быть приложена копия всех представленных документов.

В Алтайское краевое УФАС России за девять месяцев 2010 г. поступили заявления по следующим видам преференций (табл. 1).

По остальным разрешенным законом видам преференций заявлений не поступало.

Результаты рассмотрения заявлений представлены в таблице 2.

Преимущественно предоставление преференций выразилось в передаче объектов государственной (муниципальной) собственности в аренду (безвозмездное пользование) без проведения торгов, а также в применении понижающих коэффициентов при расчете арендной платы таких объектов.

Таблица 1

Цели предоставления государственных или муниципальных преференций	Поступило заявлений
Развитие образования и науки	1
Проведение научных исследований	1
Защита окружающей среды	2
Развитие культуры, искусства и сохранение культурного наследия	6
Развитие физической культуры и спорта	2
Социальная защита населения	11
Охрана здоровья граждан	2
Поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства	15
Всего	40

Таблица 2

Решения, принятые по итогам рассмотрения заявлений	Количество
Удовлетворено	24
Удовлетворено с введением ограничения	6
Возвращено в связи с несоответствием представленного заявления и (или) документов требованиям ч. 1 ст. 20 Закона о защите конкуренции	7
Выдано уведомление о том, что согласие антимонопольного органа не требуется	2
Отказано	1
Всего	40





Игорь Николаевич Лисин, первый заместитель начальника Главного управления МЧС России по Алтайскому краю по Государственной противопожарной службе, полковник внутренней службы, выпускник 2009 г., специальность «Юриспруденция»



В статье рассмотрены меры повышения ответственности за нарушения правил пожарной безопасности, проанализированы нормы, устанавливающие административное наказание в виде штрафа за отдельные правонарушения в области пожарной безопасности, и надзорная деятельность органов государственного пожарного надзора Главного управления МЧС России по Алтайскому краю.

О МЕРАХ ПОВЫШЕНИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ ПРАВИЛ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Общественные отношения в области пожарной безопасности регулируются **Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. №69-ФЗ «О пожарной безопасности»¹, Правилами пожарной безопасности в РФ (ППБ 01–03), утвержденными приказом МЧС России от 18 июня 2003 г. №313²** и другими правовыми актами. Данные отношения подлежат тщательной охране со стороны государства, так как правонарушения в этой области имеют значительную общественную вредность. В зависимости от ее степени, наступает определенный вид юридической ответственности. Особое значение имеет административная ответственность, так как она наиболее наглядно **позволяет реализовать предупредительную функцию юридической ответственности, особенно важную в сфере пожарной безопасности.** Именно надзорно-профилактическая деятельность является главной задачей органов, уполномоченных охранять отношения в области пожарной безопасности путем применения мер административного воздействия.

Права, предоставленные законодательством Российской Федерации уполномоченным органам, направлены на решение основной задачи: защиту жизни и здоровья граждан, их имущества, государственного и муниципального имущества, а также иму-

щества организаций от пожаров и ограничения их последствий.

Привлечение к административной ответственности преследует цель соблюдения принципа неотвратимости административного наказания за нарушения требований пожарной безопасности. Главное, чего требуется достигнуть административным воздействием в этой области, это повышение правовой культуры собственников имущества, лиц, уполномоченных владеть, пользоваться или распоряжаться имуществом, в том числе руководителей организаций, а также руководителей соответствующих органов и определенной категории должностных лиц. Именно они, в соответствии со ст. 38 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. №69-ФЗ «О пожарной безопасности», **несут ответственность за нарушение требований пожарной безопасности.** Как свидетельствуют факты социально-значимых пожаров, произошедших за последние годы в Российской Федерации, у указанных выше категорий лиц в тех случаях отсутствовали и знания в области пожарной безопасности, и чувство ответственности за ее обеспечение.

Применение мер административной ответственности всегда обусловлено совершением административного правонарушения, следствием которого является назначение сан-

кции – административного наказания. Административные наказания соразмерны общественной вредности деяния и ограничивают главным образом имущественные права нарушителя либо предусматривают применение к нарушителю мер морального воздействия.

Важным условием при выборе вида административного наказания за правонарушение в области пожарной безопасности является требование административного законодательства о принятии во внимание имущественного положения правонарушителя – физического, юридического лица, наличие или отсутствие причинной связи между имущественным статусом лица и совершенным проступком.

Применение такого вида административного наказания, как административный штраф, может отрицательно сказаться на материальном положении нарушителя – физического лица и членов его семьи. Вместе с тем выполнение требований пожарной безопасности требует финансовых средств, которых нередко не хватает у незащищенных слоев населения.

Нередки случаи недостаточности средств и у бюджетных организаций. При этом несоблюдение юридическим лицом норм и правил, за нарушение которых установлена административная ответственность, обусловленное отсутствием надлежащих имущест-



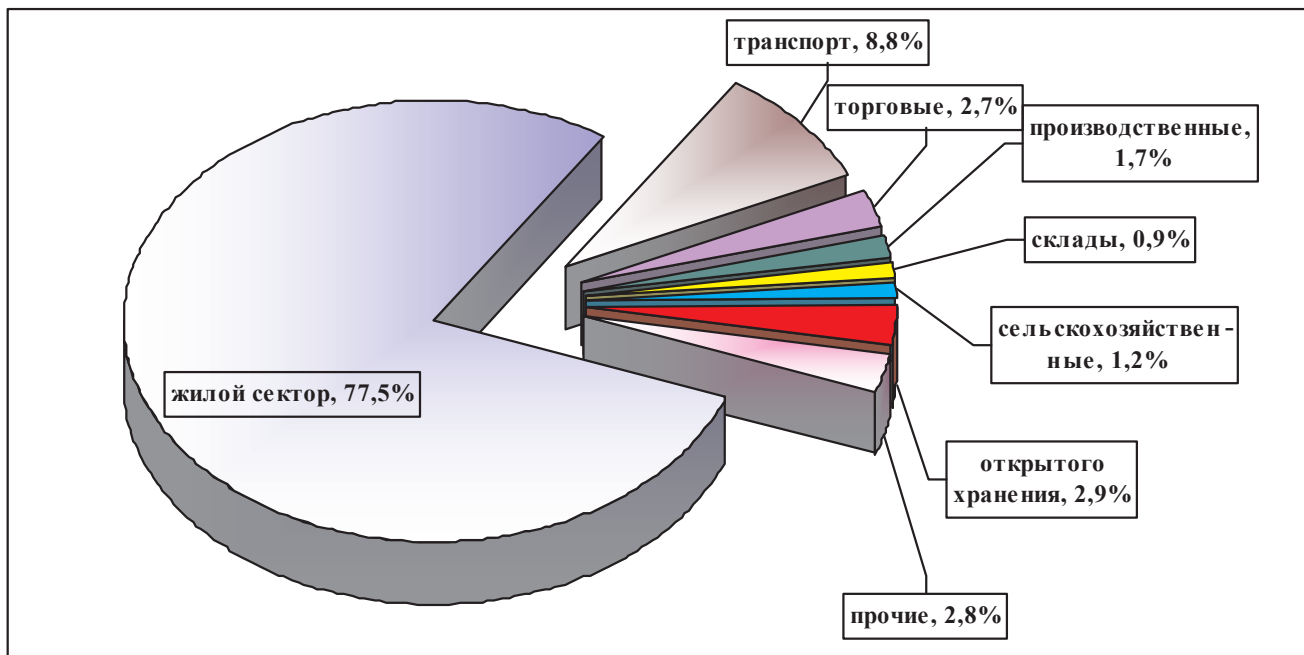


Рис. 1. Распределение количества пожаров в 2010 г. в Алтайском крае по основным видам объектов

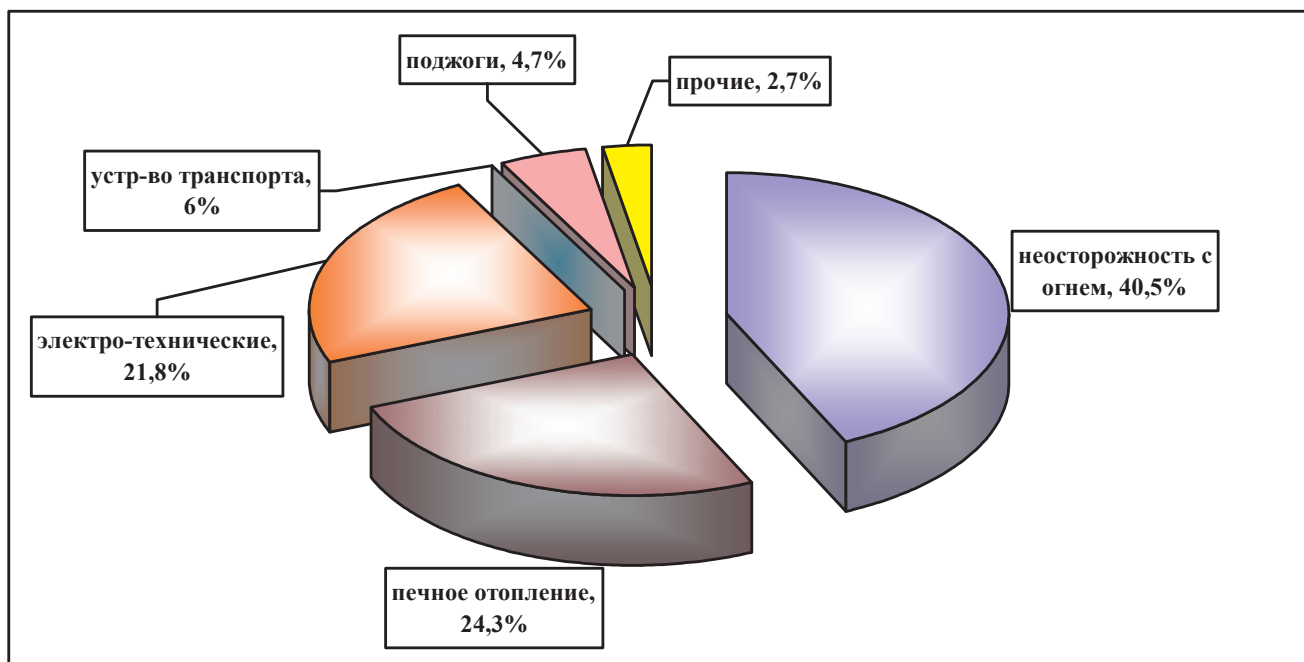


Рис. 2. Распределение количества пожаров в 2010 г. в Алтайском крае по основным причинам возникновения

венных и финансовых предпосылок, не может быть вменено в вину юридическому лицу³.

Вместе с тем должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях в области пожарной безопасности, каковыми в подавляющем большинстве случаев являются госу-

дарственные инспекторы по пожарному надзору, **несут персональную ответственность за ненадлежащее применение предоставленных ему прав при выявлении нарушений требований пожарной безопасности**⁴. Поэтому практика деятельности органов, уполномоченных рассматривать дела об административных

правонарушениях в области пожарной безопасности и назначать административные наказания (в частности, государственных инспекторов по пожарному надзору на территории Алтайского края), свидетельствует, что около 30% от всех административных наказаний составляют предупреждения. Так, за девять месяцев





2010 г. в Алтайском крае за нарушение и невыполнение требований пожарной безопасности **к административной ответственности привлечено 6947 правонарушителей, из них оштрафовано 4596 юридических, должностных лиц и граждан и предупрежден 2351 нарушитель.** Это свидетельствует и о принятых мерах административного воздействия, и об учете имущественного положения правонарушителя.

Конструкция штрафной санкции, в которой указываются минимальные и максимальные пределы, за которые не вправе выйти должностное лицо, рассматривающее дело об административном правонарушении, создает условия для индивидуализации данной меры административного наказания, учета имущественного положения нарушителя. Вместе с тем на территории Алтайского края **около 80% от общего количества пожаров происходит в жилом секторе (см. рис. 1), более 40% – из-за неисправности электрооборудования или печного отопления (см. рис. 2),** т.е. по причинам, требующим материальных затрат, которых не хватает у многих категорий малоимущих граждан – пенсионеров, инвалидов и др. При этом нижний предел административного штрафа за нарушение, повлекшее возникновение пожара, составляет 1500 рублей⁵ – сумма, достаточно большая для такой категории лиц, тем более, что и сам пожар наносит им практически невосполнимый материальный ущерб.

Если виновник правонарушения – малоимущий гражданин или должностное лицо недостаточно финансируемой бюджетной или некоммерческой организации, которые не выполнили соответствующие требования именно из-за отсутствия на это средств, это влияет на субъективную сторону правонарушения. Ущерб от их деяния, возможно, никогда не наступит, так как часть требований пожарной безопасности направлена не на предотвращение возникновения пожара, а на предотвращение последствий в случае его возникновения, например, загромождение эвакуационных путей

и выходов, содержание в неисправном состоянии систем обнаружения пожара или оповещения людей при пожаре.⁶ Хотя это и серьезные нарушения требований пожарной безопасности, однако их невыполнение не приводит непосредственно к возникновению пожара. Вместе с тем даже при учете этих обстоятельств **освобождение таких правонарушителей от административной ответственности в связи с малозначительностью правонарушения применяться не может.** Назначение устного замечания связано с усмотрением должностного лица, решающего дело, и закон не предписывает обязательность освобождения от административной ответственности за все малозначительные правонарушения, а предоставляет только право принять такое решение. При этом, во-первых, должностное лицо, уполномоченное решить такое дело об административном правонарушении, специалист в области пожарной безопасности в силу профессиональной оценки деяния не может признать его малозначительным. Ведь даже если нарушения и не могут привести непосредственно к возникновению пожара (например, нарушения ст. 16, 34 и 53 Правил пожарной безопасности в Российской Федерации (ППБ 01–03)) они, несомненно, **наносит большой вред охраняемым общественным интересам в области пожарной безопасности, так как могут привести к значительному усугублению последствий пожара.** Во-вторых, на этом лице – государственном инспекторе по пожарному надзору – лежит персональная ответственность за ненадлежащее применение предоставленных ему полномочий.

Следует подробнее рассмотреть и верхний предел штрафной санкции за правонарушение в области пожарной безопасности. **Факты социально-значимых пожаров,** произошедших в последнее время (в том числе: 31 января 2009 г. в доме ветеранов в с. Подбельск Корткеросского района Республики Коми, 5 декабря 2009 г. в ночном клубе «Хромая лошадь» в Перми Пермского края),

сигнализируют о том, что, вслед за повышением штрафных санкций за правонарушения в области дорожного движения, возможно, **пора рассмотреть и штрафные санкции за правонарушения в области пожарной безопасности.** «...увеличатся и штрафы за несоблюдение предписанных норм. Об этом сообщил главный госинспектор по пожарному надзору Москвы Сергей Аникеев. Причем штрафы за подобные нарушения должны быть значительно выше ныне действующих. Сегодня мало кого пугают штрафы в размере от 1–2 тысяч рублей для граждан, до 10–20 тысяч для организаций. О проекте поправок в Кодекс об административных правонарушениях с целью исправить положение в МЧС говорят давно, но пока власти не могут окончательно сойтись в цене вопроса. Однако штрафы вырастут в разы»⁷. В вопросе повышения верхнего предела штрафной санкции речь идет о должностных лицах, предпринимателях и юридических лицах, которые не будут выполнять обязательные для исполнения требования пожарной безопасности, предусмотренные **Техническим регламентом о требованиях пожарной безопасности,** в том числе повлекшие возникновение пожара.

¹ Собрание законодательства РФ. 1994. №35. Ст. 3649.

² Российская газета. 2003. 20 июня.

³ Административная ответственность: учебник / А.Б. Агапов. М., 2007. С. 93.

⁴ Об утверждении Инструкции по организации и осуществлению государственного пожарного надзора в Российской Федерации: приказ МЧС России от 17 марта 2003 г. №132, п. 5 Приложения // Российская газета. 2003. 20 марта.

⁵ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. №195-ФЗ. Ч. 3. ст. 20.4 // Собрание законодательства РФ. 2002. №1. Ст. 1.

⁶ См.: Правила пожарной безопасности в РФ (ППБ 01-03): приказ МЧС России от 18 июня 2003 г. № 313 ст. 16, 34, 53 // Российская газета. 2003. 21 июня.

⁷ Цит. по: Кузьмина Ю. Спички фирмам не игрушка // Московский бухгалтер. 2008. №16. С. 3–4.





Светлана Юрьевна Белых, стажер Алтайской краевой нотариальной палаты, выпускница 2009 г., специальность «Юриспруденция»

«Продажа автомобиля по доверенности» – вид правоотношений или большой риск для собственников (владельцев) транспортных средств? В статье рассматривается сложившаяся на данный момент практика и правовые последствия распоряжения автомобилем указанным способом.

ПРОБЛЕМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ СОБСТВЕННИКОВ (ВЛАДЕЛЬЦЕВ) ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ

В связи с резким увеличением количества транспортных средств на улицах городов нашей страны все актуальнее становится вопрос о безопасности дорожного движения. Государство на протяжении нескольких лет активно проводит реформы в этой сфере. Некоторые из нововведений принимаются обществом как должные, а некоторые вызывают широкий общественный резонанс. Так, к примеру, с 1 января 2008 г. штраф за неиспользование ремня безопасности был увеличен в пять раз – со 100 до 500 рублей, и это дало свой положительный эффект – и водители, и пассажиры стали чаще пристегиваться.

Как известно, ремни безопасности практически в два раза снижают тяжесть последствий при ДТП. Мировой опыт свидетельствует, что, например, в Великобритании 90% водителей и пассажиров используют ремни безопасности, в Швеции – 92%, а во Франции – 97%.

В настоящее время уделяется большое внимание социальной рекламе по безопасности дорожного движения. В числе пяти роликов, снятых в 2010 г. по заказу Госавтоинспекции, есть отдельный ролик «Пристегни ремень, если хочешь выжить!», который получил награду второго Всемирного фестиваля фильмов по безопасности движения в Париже как лучший в номинации «Коммуникации и компании».

Впервые за последние 10 лет в 2010 г. ожидается значительное сокращение числа ДТП с пострадавшими. Несмотря на очень высокие темпы автомоби-

лизации, впервые за последние 10 лет ожидается сокращение количества ДТП с пострадавшими и числа раненых, более чем на 10% прогнозируется уменьшение числа погибших по сравнению с прошлым годом.

По итогам семи месяцев 2010 г. сохраняется тенденция к сокращению числа ДТП, а также пострадавших и погибших в них людей. За истекший с начала года период на дорогах страны зафиксировано 102 923 аварии, что на 2,7% меньше, чем за аналогичный период прошлого года. В результате погибли 12 478 человек (меньше на 10,6%) и были ранены 130 551 (меньше на 2,2%)¹.

Что касается причин ДТП, то первое место по-прежнему занимают нарушения, допущенные водителями как по невнимательности, так и преднамеренно. В этом списке лидируют несоответствие скорости конкретным условиям (22 973 ДТП), нарушение правил проезда перекрестков (13 821 ДТП), выезд на полосу встречного движения (7 006 ДТП) и превышение скорости (1 593 ДТП)².

Постепенному снижению числа правонарушений на дорогах способствуют несколько факторов: усиление ответственности за грубые нарушения ПДД, активная разъяснительная работа среди участников дорожного движения, а также оборудование наиболее аварийных участков дорог средствами автоматической видеофиксации.

Статистика свидетельствует, что в районах действия камер водители ве-

дут себя более дисциплинированно, заранее сбрасывают скорость и стараются не нарушать правила. В настоящее время ведется планомерная работа по увеличению числа комплексов видеофиксации. Для их обслуживания в регионах создаются специальные центры, куда собирается для анализа вся информация с камер.

Однако фиксация административных правонарушений в области дорожного движения автоматическими средствами имеет как положительные, так и отрицательные качества.

Введению данного порядка предшествовала длительная дискуссия и в научных кругах, и в средствах массовой информации. Главные аргументы необходимости установления ответственности собственников (владельцев) транспортных средств за совершение на них административных правонарушений сводились к следующему.

Из противоправных действий водителей на дорогах России, наиболее сильно влияющих на возникновение ДТП, следует отметить прежде всего превышение установленного ограничения скорости движения (по этой причине совершается каждое третье происшествие). А с учетом аварий, произошедших из-за несоответствия скорости транспортных средств конкретным условиям дорожного движения и нарушений правил обгона (что косвенно также связано с увеличением скорости движения), общая доля «скоростных происшествий» достигает 50% среди всех ДТП.





Между тем уровень выявляемости таких нарушений низок и не соответствует степени их опасности. Несмотря на то, что доля административных наказаний за нарушения скоростного режима в общем числе административных наказаний водителей довольно высока (до 40%), превышения скорости движения транспортных средств выявляются крайне плохо. Исследования показывают, что превышение скорости движения, будучи самым распространенным видом нарушений Правил дорожного движения, выявляется инспекторами дорожно-патрульной службы ГИБДД лишь в одном случае из 80–100 нарушений. Опрос значительного числа водителей в ряде регионов России свидетельствует, что немалое их число, несколько раз в день превышая допустимую скорость движения, ни разу не были остановлены и наказаны сотрудниками ДПС.

Объясняется это несколькими обстоятельствами. Во-первых, превышения скорости совершаются в основном на тех участках дорог, где близко нет сотрудников ДПС. Во-вторых, даже при выявлении нарушения скоростного режима в ряде случаев доказать этот факт не удается из-за отсутствия в подразделениях ДПС необходимого количества современных технических средств контроля и надзора, а также практической возможности производить их своевременное регламентное обслуживание и проверку. В-третьих, выявляя нарушения Правил дорожного движения, сотрудники ДПС массу времени тратят на их процессуальное оформление, отвлекаясь от надзора за движением. Исследования показывают, что мимо инспектора ДПС, занятого оформлением необходимых документов, проезжают по несколько водителей, совершающих такое же нарушение. Водители прекрасно понимают, что «инспектору не до них». Кстати, изучение механизма поборов со стороны сотрудников ДПС, проведенное в ряде регионов страны, позволило выявить интересный факт. Водители, предлагая инспектору ДПС деньги, нередко объясняют ему, что если он начнет оформление их нарушения в предусмотренном КоАП РФ порядке, то «прозвонит» много других нарушителей.

Улучшить ситуацию в некоторой степени можно за счет использования современных тактических приемов несения дорожно-патрульной службы. Но в основном решение проблемы возможно

лишь при массовом переходе подразделений ДПС на несение службы с использованием современных, преимущественно автоматизированных технических средств выявления наиболее опасных нарушений Правил дорожного движения (безусловно, речь не идет о выявлении нарушений только скоростного режима)³.

Такие технические средства надзора за дорожным движением позволяют не только резко повысить выявляемость нарушений (обеспечивая в ряде случаев практически 100%-ный ее уровень), но и, объективно фиксируя нарушения, исключить субъективные оценки сотрудников ДПС поведения водителей. Все это должно способствовать соблюдению законности в деятельности сотрудников ДПС, уменьшению количества конфликтных ситуаций с участниками дорожного движения.

Использование технических средств надзора за дорожным движением даст также возможность сотрудникам ДПС сосредоточиться на выявлении ряда других нарушений Правил дорожного движения (особенно связанных с управлением транспортными средствами в нетрезвом состоянии), обеспечении безопасного и бесперебойного движения транспорта, осуществлении мер по повышению пропускной способности улично-дорожной сети, участию в борьбе с преступностью. Освобождение сотрудников ДПС от выполнения определенных задач по надзору за движением позволит им больше внимания уделять оказанию необходимой помощи участникам дорожного движения.

Применение устройств автоматического выявления и фиксации нарушений правил движения получило широкое распространение за рубежом. Практически под «присутствием» полиции на дороге во многих странах Европы стало подразумеваться не только нахождение на ней реальных сотрудников полиции, но и фото- и видеокamer наблюдения, фиксирующих превышение установленной скорости дорожного движения, проезд на запрещающий сигнал светофора, нарушение правил проезда перекрестков и т.д. Количество подобных устройств на улицах городов и автомобильных дорогах зарубежных стран постоянно растет.

Изучение практики использования там подобных технических средств показывает, что они позволяют обеспе-

чить круглосуточный контроль транспортных потоков на многополосных автомобильных дорогах и пересечениях любой степени сложности, с достаточной точностью осуществлять одновременную или последовательную фиксацию нескольких правонарушений, в том числе сопровождающуюся непрерывной видеозаписью с распознаванием регистрационных знаков транспортных средств. Применение приборов фиксации нарушений в десятки раз повышает эффективность надзора за соблюдением Правил дорожного движения, резко уменьшает число нарушений. К положительным сторонам применения этих технических средств относится и многократное увеличение частоты обнаружения угнанных транспортных средств и выявления иных правонарушений.

Определенный опыт эксплуатации приборов автоматического выявления нарушений Правил дорожного движения имеется и в нашей стране. Так, еще в 80-е гг. прошлого века в трех городах бывшего СССР (Москве, Вильнюсе, Томске) были установлены фоторегистрирующие радиолокационные посты контроля скорости, позволявшие в автоматическом режиме обнаруживать транспортные средства, которые превышали установленную скорость движения. При этом фотографировались как само транспортное средство, так и его регистрационный знак, фиксировались скорость транспортного средства, место, дата и время нарушения. Эксплуатация этих приборов показала их большую надежность и высокую эффективность. Ежедневно на участках магистралей, где они были установлены, выявлялось количество нарушений скоростного режима в несколько десятков раз больше, чем инспекторами ДПС при обычном надзоре за движением. Посты контроля скорости играли и значительную профилактическую роль.

Прежде всего, обратим внимание на следующее обстоятельство. Ранее действовавшее положение ч. 3 ст. 1.5 КоАП РФ⁴ о том, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность, в определенных случаях перестало действовать. Теперь, в соответствии с примечанием к данной статье, это положение не распространяется на административные правонарушения в области дорожного движения в случае их фиксации работающими в автоматическом режиме



специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи.

При этом КоАП РФ дополнен ст. 2.6.1, устанавливающей административную ответственность собственников (владельцев) транспортных средств. Согласно ч. 1 ст. 2.6.1 к административной ответственности за административные правонарушения в области дорожного движения в случае их фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи привлекаются собственники (владельцы) транспортных средств.

В соответствии же с ч. 2 данной статьи собственник (владелец) транспортного средства освобождается от административной ответственности, если в ходе рассмотрения жалобы будут подтверждены содержащиеся в его сообщении или заявлении данные о том, что в момент фиксации административного правонарушения транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица либо к данному моменту выбыло из его обладания в результате противоправных действий других лиц.

Федеральный закон от 23.07.2010 г. №175-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»⁵, помимо ужесточения требований к соблюдению правил дорожного движения, внес в законодательство следующие новшества. Штраф за управление зарегистрированным транспортным средством с нечитаемыми, нестандартными или установленными с нарушением требований государственного стандарта государственными регистрационными знаками увеличен со 100 до 500 рублей. К управлению транспортным средством без регистрационных знаков приравнено управление без установленных на предусмотренных для этого местах регистрационных знаков, а также управление с регистрационными знаками, оборудованными с применением материалов, препятствующих или затрудняющих их идентификацию.

Введена ответственность в виде штрафа в размере 500 рублей за управление транспортным средством, на котором установлены стекла (в том числе

покрытые прозрачными цветными пленками), светопропускание которых не соответствует требованиям технического регламента о безопасности колесных транспортных средств.

Ответственность за выезд на полосу, предназначенную для встречного движения (за исключением объезда препятствия), в случае фиксации нарушения работающими в автоматическом режиме фото-, видеокамерами, установлена в виде штрафа в размере 5000 рублей.

Несоблюдение требований, предписанных дорожными знаками или разметкой проезжей части дороги, повлечет предупреждение или наложение административного штрафа в размере 300 рублей. Поворот налево или разворот в нарушение требований, предписанных дорожными знаками или разметкой проезжей части дороги, повлечет наложение штрафа в размере от 1000 до 1500 рублей, а движение во встречном направлении по дороге с односторонним движением, – штрафа в размере 5000 рублей или лишение права управления транспортным средством на срок от 4 до 6 месяцев.

В случае автоматической фиксации нарушения ПДД у водителя нет возможности защищаться при рассмотрении его дела. Кроме того, опыт эксплуатации подобных систем показывает, что число ошибок, а также число спорных ситуаций очень значительно.

В свое время ряд стран и регионов крупных государств пытались идти таким путем и отказались от него ввиду его неконституционности. Вместо этого используется (с вариациями) следующая схема. В адрес владельца машины уполномоченный орган посылает уведомление о фиксации нарушения с предложением добровольно признать свою вину и уплатить штраф. Если водитель признает свою вину и уплачивает назначенный штраф, на этом дело и кончается, причем, в отличие от нарушений, зафиксированных инспектором, сведения о таких нарушениях не попадают в «личное дело» виновного. Такая мягкость обусловлена желанием максимально избежать судебных разбирательств. Если же водитель не согласен, то рассмотрение дела переносится в суд.

Таким образом, нет необходимости, в нарушение конституционных прав гражданина, признавать его виновным на основании одних лишь показаний технических средств, не давая ему при этом

права на защиту, вполне достаточно предложить ему выбор: признать вину или пойти разбираться, как положено, в суд.

По опыту, подавляющее большинство нарушителей соглашаются уплачивать административные штрафы. Что касается попавших в суд дел, то благополучно обходят дела лишь в немногих регионах, где проводится жесткая предварительная (иногда двухступенчатая) фильтрация зарегистрированных данных о правонарушениях, в ходе которой выбраковываются все материалы, которые по тем или иным причинам не имеют достаточной доказательной силы (причиной отбраковки может быть, например, отсутствие данных ежедневных калибровочных испытаний датчиков скорости и документов, подтверждающих надлежащее техническое состояние регистрирующей аппаратуры). По некоторым сведениям, при такой фильтрации отсеивается до 60% всех данных! С развитием системы автоматической видеофиксации правонарушений на дорогах законодатели продолжают совершенствовать нормы закона, чтобы оперативно решать возникающие проблемы. Ряд таких поправок вступил в силу с 6 августа 2010 г.

Основное нововведение – это изменение места рассмотрения совершенного правонарушения. Раньше дело об административном правонарушении рассматривалось по месту его совершения, а теперь будет непосредственно в центре видеофиксации, куда поступила информация с прибора. Это связано с тем, что в настоящее время в субъектах РФ создаются крупные центры видеофиксации, а поскольку приборы могут расставляться по всей территории, в разных районах и на разных дорогах, то информация вся стекается в один центр и там обрабатывается. Это экономически оправданно.

Кроме того, закон вводит новое понятие – «электронный документ». Учитывая, что эта работа дает довольно большой объем выявленных правонарушений, например, в Московской области 50 камер за сутки фиксируют порядка 4–5 тысяч нарушений, то подписать все документы невозможно, поэтому материалы будут оформляться в виде электронного документа, под которым должностное лицо будет ставить электронную подпись.





В соответствии с поправками, внесенными в ч. 3 ст. 28.6 и ч. 2 ст. 29.11 КоАП РФ, копия постановления по делу об административном правонарушении будет высылаться по почте заказным письмом в течение трех дней со дня вынесения постановления.

Однако, как показывает и зарубежный опыт эксплуатации подобных технических средств, и опыт их применения в нашей стране, нередко возникают ситуации, когда факт административного правонарушения автоматически «задокументирован» с помощью соответствующих технических средств совместно со средствами фото- и видеозаписи, но установить водителя, нарушившего Правила дорожного движения, и, следовательно, привлечь его к ответственности не представляется возможным. В основном это связано с тем обстоятельством, что многие транспортные средства управляются по доверенности, а в результате автоматической фотодокументации нарушения по государственному регистрационному номеру транспортного средства устанавливается его собственник (владелец), который не виновен в совершении зафиксированного нарушения. Иногда собственник (владелец) может указать, кто управлял его автомобилем и где он живет. При этом в ряде случаев возникают определенные процессуальные трудности, связанные с доказательством субъекта правонарушения, и производство по делу сильно усложняется. А нередко собственник (владелец) вообще не знает, где искать водителя. Это не просто резко снижает эффективность использования технических средств надзора за движением, а фактически сводит на нет соответствующие возможности приборов, парализует принцип автоматического выявления нарушений Правил дорожного движения.

Изучение зарубежного опыта свидетельствует, что решение данной проблемы возможно путем возложения ответственности за нарушения в области дорожного движения на собственников транспортных средств (за исключением случаев, когда транспортное средство выбыло из их владения незаконно). В частности, согласно Дорожному кодексу Франции собственник транспортного средства несет ответственность по штрафам, налагаемым за превышение разрешенной скорости движения, проезд на запрещающие сигналы светофора и др. Аналогичные нормы содержатся

в законодательстве Швейцарии и ряда других стран⁶.

Сейчас в России более 33 млн владельцев автомашин. Вступившие с 1 июля 2008 г. поправки в закон предусматривают и привлечение к ответственности собственника транспортного средства. Если же автолюбитель предоставит достоверные сведения о лице, которое управляло автомобилем в момент фиксации нарушения, он освобождается от ответственности, а наказан будет водитель, управлявший автомобилем. Но все же как доказать в судебном процессе, что автомобиль выбыл из пользования, ведь собственник может выдать доверенность на управление транспортным средством, но одновременно с этим продолжать им пользоваться.

С увеличением количества транспортных средств увеличивается и количество сделок с ними. В данный момент существует весьма негативная практика так называемой «продажи» автомобиля по доверенности. Схема следующая: собственник автомобиля получает от покупателя деньги за транспортное средство, после чего идет в любую нотариальную контору и оформляет доверенность на покупателя, в которой указывает полномочия: управлять, пользоваться, распоряжаться и продать за цену и на условиях по своему усмотрению.

Но выдача доверенности и договор купли-продажи – две совершенно разные и по юридической природе, и по направленности правовые конструкции. Оформление доверенностью договора купли-продажи недопустимо уже потому, что выдача доверенности всегда предполагает фидуциарные (доверительные) отношения. Договор же купли-продажи ничего общего с фидуцией не имеет, и доверенность продавцом автомобиля выдается первому попавшемуся покупателю, причем за деньги⁷.

Очень много подводных камней как для покупателя, так и для продавца содержит такая сделка. Следует отметить, что судебная практика по многочисленным спорам, возникающим из отношений, оформленных такой доверенностью, не испытывает серьезных затруднений и отличается единством.

Вот пара примеров. Н. «купил по доверенности» автомобиль у А. В дальнейшем А. был в качестве должника привлечен к гражданской ответственности, в связи с чем автомобиль, как принадлежащий ему на праве собственности, был

по решению суда в порядке исполнения судебного решения продан в целях возврата долга кредиторю. Н. пытался доказать свое право собственности на автомашину с целью исключения ее из описи, однако суд в полном соответствии с законом исходил из того, что доказательств права собственности на автомобиль Н. не представил и собственником по документам является А. Доверенность же не является ни формой сделки купли-продажи, ни письменным доказательством ее совершения.

В другом случае, «продав» автомашину по доверенности, продавец после окончания срока действия доверенности отказался выдать новую доверенность и потребовал машину обратно, предъявив соответствующий иск в суде. Покупатель пытался доказать в суде, что выдача доверенности была притворной сделкой, прикрывающей совершенную в действительности сделку купли-продажи автомашины, однако истец отрицал это обстоятельство, а у ответчика не имелось никаких письменных доказательств заключения сделки купли-продажи, уплаты покупной цены. Суд вернул машину ее собственнику – продавцу.

Таких примеров очень много. Кроме того, после смерти собственника автомобиля доверенность прекращает свое действие (пп. 6 п. 1 ст. 188 ГК РФ⁸), и новыми собственниками будут уже наследники, а лицо, управляющее автомобилем по доверенности, права собственности на автомобиль не имеет. Нельзя исключить и того, что выдавший доверенность на управление транспортным средством гражданин (а фактически продавший машину) может быть впоследствии признан безвестно отсутствующим, недееспособным или ограниченно дееспособным, и доверенность тоже потеряет силу, а «поверенный» – право владения и пользования ею. Кроме того, собственник автомобиля после получения денег за него от покупателя в любой момент может отменить сделанную им доверенность.

Выдача доверенности – это односторонняя сделка доверителя (представляемого), и цель ее – наделение полномочием на совершение сделок (или иных юридических действий), а не имущественным правом на фактическое владение и пользование имуществом. Наделение таким правом должно оформляться договором. Соответственно, юридическая конструкция доверенности здесь непри-



менима. Столь же неприемлема, вопреки имеющемуся в литературе мнению, доверенность на перегон транспорта. В данном случае юридической природе складывающихся отношений соответствовал бы договор подряда, но не односторонняя сделка по наделению полномочием на совершение другой сделки.

Почему граждане предпочитают нормальному заключению договора купли-продажи автомобиля «прикрытие» его выдачей-получением доверенности? А потому, что заключение договора купли-продажи потребует дополнительных затрат и денег, и времени: уплата налогов, сборов за выдачу новых знаков, прохождение регистрации, а иногда и новых документов на автомобиль. А если автомобиль является общей совместной собственностью супругов, потребуются и письменное согласие другого супруга на продажу.

Но, кроме указанных выше подводных камней – налогов, страховки и прочего, есть и еще одна сторона медали – административная ответственность за правонарушения в области дорожного движения.

Согласно ч. 1 ст. 1064 ГК РФ вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред. Статья 1079 ГК РФ говорит о возмещении вреда, который был причинен источником повышенной опасности, к которым как раз и относится автотранспортное средство. А согласно ч. 2 ст. 1079 ГК РФ владелец источника повышенной опасности не отвечает за вред, причиненный этим источником, если докажет, что источник выбыл из его обладания в результате противоправных действий других лиц (т.е., иными словами, если докажет, что его автотранспорт был угнан). Ответственность за вред, причиненный источником повышенной опасности, в таких случаях несут лица, противоправно завладевшие им. При наличии вины владельца источника повышенной опасности в противоправном изъятии этого источника из его обладания ответственность может быть возложена как на владельца, так и на лицо, противоправно им завладевшее.

А если автомобиль был «продан» по доверенности? Собственник автомобиля как владелец источника повышенной опасности несет ответственность

за причиненный вред, пока не докажет, что автомобиль выбыл из его обладания. А если административное правонарушение было зафиксировано автоматическими средствами, то собственнику в судебном процессе придется доказывать факт продажи автомобиля. Но, как мы уже выяснили, выдача доверенности не влечет перехода права собственности, договор купли-продажи не заключался, значит, ответственность за правонарушение, совершенное другим лицом, понесет собственник, а лицо, управляющее автомобилем по доверенности, может избежать наказания.

Вот еще один пример: в Москве, у Бауманского колхозного рынка, приезжие, торговавшие на этом рынке, на автомобиле сбили насмерть женщину. Автомобиль задержали, но вдруг выяснилось, что дама, владелица автомобиля, дала доверенность на 11 человек. Все поверенные оказались из одного кишлака, а половина из них – братья. Свидетели этого происшествия просто растерялись и не смогли никого опознать, очень уж они были похожи.

На самом деле большинство граждан доверяют управление (да и не только управление) своим транспортным средством, не разбираясь, кому они передают источник повышенной опасности, не задумываясь о возможной своей ответственности за неправомерное поведение другого лица. Именно поэтому собственнику автомобиля, прежде чем «продавать» автомобиль по доверенности, стоит задуматься, какими доказательствами он будет апеллировать в судебном процессе, доказывая свою невиновность в совершении административного правонарушения в области дорожного движения.

Точка зрения автора состоит в том, что как собственник автомобиля, так и лицо, которое управляет автомобилем на основании доверенности, должны обладать добросовестностью. Но, несомненно, ответственность за совершение административного правонарушения должен нести собственник автомобиля как владелец источника повышенной опасности. В некоторой степени это нарушает конституционные права, так как к ответственности привлекается лицо, которое невиновно в совершении административного правонарушения. Но в данном случае вина собственника будет выражена в форме неосторожности, так как собственник мог предвидеть

наступление вредных последствий своего действия. В случае фиксации автоматическими средствами номера автомобиля, совершившего административное правонарушение в области дорожного движения, к административной ответственности должен быть привлечен собственник автомобиля, если не докажет, что в момент совершения правонарушения автомобиль выбыл из его владения незаконно (например, угнан). Результатом станет сокращение выдачи доверенностей на управление и распоряжение транспортными средствами с правом продажи. Это, в свою очередь, уменьшит количество нарушений прав граждан и оградит их от административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения в случае фиксации правонарушения автоматическими средствами.

¹ Официальный сайт ГИБДД [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gibdd.ru/news/400/>.

² Официальный сайт ГИБДД [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gibdd.ru/news/580/>.

³ Россинский Б.В. Новеллы в производстве по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. №11. С. 19.

⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. №195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. №1. Ч. 1. Ст. 1.

⁵ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»: Федеральный закон от 23 июля 2010 г. №171-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2010. №30. Ст. 4002.

⁶ Россинский Б.В. Указ. соч. С. 21.

⁷ Невзгодина Е.А. Юридическая природа доверенности на управление транспортным средством // Транспортное право. 2006. №4. С. 11.

⁸ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. №51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. №32. Ст. 3301.





Константин Васильевич Гордеев, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, кандидат экономических наук

Егор Владимирович Топорков, аспирант Алтайского государственного аграрного университета, выпускник 2010 г., специальность «Финансы и кредит»

РОЛЬ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ В ФОРМИРОВАНИИ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНА НА ОЧЕРЕДНОЙ ФИНАНСОВЫЙ ГОД

Государство реализует свои функции по укреплению национальной экономики с помощью таких инструментов, как бюджет, налоги, бюджетное прогнозирование и планирование, исполнение доходов и расходов бюджетов разных уровней, опираясь на развитие предпринимательства в реальном секторе национального хозяйства.

Вопросы бюджетного прогнозирования являлись объектом научного исследования многих советских ученых. Их выводы и предложения плодотворно влияли на практику социалистического строительства. Однако в настоящее время эти достижения имеют объективно ограниченные рамки применения, и многие положения нуждаются в кардинальном пересмотре и переориентации с централизованного директивного бюджетного прогнозирования на децентрализованное индикативное бюджетное прогнозирование с учетом трех уровней бюджетной системы России.

Объективные условия, диктующие необходимость разработки новых подходов к проблеме методологического обеспечения бюджетного прогнозирования, обусловлены сложностями трансформационного периода, слабой глубиной разработанности проблемы, недостатком денежных средств в объемах, обеспечивающих бездефицитное финансирование государством своих расходных обязательств, направленных на достижение и сохранение в долгосрочной перспективе экономической, финансовой и социальной стабильности.

Важнейшее условие успешного ведения хозяйства – постоянное совершенствование методов его управления. Управлять – значит предвидеть. В связи с этим возрастает роль перспективного планирования, а значит, и научного прогнозирования. Прогнозирование параметров натуральных показателей должно сопровождаться прогнозом финансовых ресурсов, так

Важнейшее условие успешного ведения хозяйства – постоянное совершенствование методов его управления. Управлять – значит предвидеть. В связи с этим возрастает роль перспективного планирования, а значит, и научного прогнозирования. Прогнозирование параметров натуральных показателей должно сопровождаться прогнозом финансовых ресурсов, так как невозможно качественное прогнозирование развития хозяйства без учета перспективы роста этих ресурсов. Финансовые ресурсы государства аккумулируются в бюджетах бюджетной системы Российской Федерации.

как невозможно качественное прогнозирование развития хозяйства без учета перспективы роста этих ресурсов.

Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет бюджет как форму образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. В свою очередь, бюджетный процесс – это регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, а также контролю за их исполнением.

С учетом комплексного характера бюджета составление проекта осуществляется на основе системы экономических и экономико-правовых документов, среди которых:

1) Бюджетное послание Президента Российской Федерации;



2) основные направления бюджетной и налоговой политики соответствующей территории на очередной финансовый год;

3) перспективный финансовый план;

4) прогноз социально-экономического развития территории;

5) баланс финансовых ресурсов;

6) план развития государственно-го или муниципального сектора экономики.

Бюджетное социально-экономическое прогнозирование является сравнительно молодой отраслью финансовой науки. Ее развитие было связано с необходимостью составления сводных финансовых балансов на перспективу, а именно вышеупомянутого перспективного финансового плана. В отличие от финансового планирования, осуществляемого, как правило, на более длительный период, бюджетное прогнозирование является адресным и рассчитано на бюджетный период, чаще всего, не более чем на год. Под прогнозом развития бюджета подразумевается комплекс вероятностных оценок возможных путей развития его доходной и расходной частей.

Прогноз строится на тщательном изучении информации о состоянии бюджета на данный момент, определении в соответствии с выявленными закономерностями разных вариантов достижения предполагаемых бюджетных показателей, нахождении в результате анализа наилучшего варианта развития бюджетных отношений. Бюджетное прогнозирование ориентирует органы власти на поиск оптимального решения задач, выбор наилучшего из возможных вариантов. В процессе бюджетного прогнозирования рассматриваются различные варианты бюджетной политики государства, разные концепции развития бюджета с учетом множества экономических и социальных, объективных и субъективных факторов, действующих на федеральном, региональном и местном уровнях. При этом непрерывность бюджетного прогнозирования обуславливает систематическое уточнение бюджетных показателей по

мере формирования новых исходных данных.

В исследованиях зарубежных ученых под бюджетным прогнозированием, как правило, понимается предвидение возможного финансового положения государства, обоснование показателей финансовых планов. В российском же понимании бюджетное прогнозирование – это исследование конкретных перспектив развития бюджета в будущем, т.е. это научно обоснованное предположение о будущем состоянии бюджета. Так, предусмотрено, что проект федерального бюджета и проекты государственных внебюджетных фондов РФ составляются и утверждаются сроком на три года на основе прогноза социально-экономического развития РФ в целях финансового обеспечения их расходных обязательств. Например, по определению, предложенному К.Н. Таксир, бюджетное прогнозирование (англ. budgetary forecasting) – это обоснованное, опирающееся на реальные расчеты предположение о направлениях развития бюджета, возможных состояниях его доходов и расходов в будущем, путях и сроках достижения этих состояний, и, кроме того, это неотъемлемая часть бюджетного процесса, база бюджетного планирования¹.

Из вышеуказанных определений нами выявлены общие признаки бюджетного прогнозирования, такие как:

1) исследование перспектив развития бюджета в будущем;

2) сценарий (или план) развития страны (или региона);

3) возможное состояние региона или страны по окончании анализируемого периода;

4) обоснованность принятого решения.

На основе изученных определений нами предлагается следующая трактовка понятия «бюджетное прогнозирование» – это предсказание (предвидение) тех или иных сценариев развития экономики территории, основанное на анализе внешних или внутренних факторов, определяющих особенности исполнения бюджета.

Для составления прогнозов используются два основных подхода: генетический и нормативно-целевой. При генетическом подходе прогнозирование ведется от настоящего к будущему на основе установленных причинно-следственных связей. При нормативно-целевом – определяются будущая цель и ориентиры движения, исследуются возможные события и меры, которые необходимо предпринять для достижения в перспективе заданного результата.

Базой для бюджетного прогнозирования являются:

– прогнозы социально-экономического развития страны, ее регионов, муниципальных образований на соответствующий период времени;

– статистическая информация по основным макроэкономическим показателям: объем и динамика производства валового внутреннего продукта, темпы инфляции, объемы производства и продажи продукции (услуг), размеры инвестиций в основной капитал по всем источникам финансирования, включая бюджетные, величина фонда оплаты труда, объемы и рост прибыли;

– прогнозы развития государственных и муниципальных секторов экономики;

– наиболее крупные из намечаемых стабилизационных (антикризисных и т.п.) мер;

– приоритеты социально-экономической политики;

– предполагаемые доходы и расходы хозяйствующих субъектов, размер их имущества, в том числе данные о поступлении и использовании доходов от государственного (муниципального) имущества;

– объем доходов населения;

– данные об исполнении бюджетов разных уровней и др.

Важную роль играет сводный финансовый баланс, составляемый на планируемый год и на прогнозируемый период. Он позволяет представить в комплексе финансовое положение страны и отдельных территорий, финансовые последствия проводимых реформ, возможности осуществления мер, намеченных на перспективу.





В процессе бюджетного прогнозирования используются различные методы: математического моделирования, индексный, нормативный, экспертных оценок, балансовый и др. Метод математического моделирования, основанный на применении экономико-математических моделей, позволяет учесть множество взаимосвязанных факторов, влияющих на бюджетные показатели, и выбрать из нескольких вариантов проекта бюджета наиболее подходящий, соответствующий принятой концепции социально-экономического развития страны и проводимой бюджетной политике.

При индексном методе используются разнообразные индексы, отражающие динамику цен, уровень жизни, реальные доходы населения и т.д. Широко применяется дефлятор (индекс цен) – коэффициент пересчета цен в неизменные, предназначенный для расчета бюджетных доходов и расходов, поскольку именно на них прежде всего отражается инфляция.

Инструментами нормативного метода являются прогрессивные нормы и финансово-бюджетные нормативы, необходимые для расчета бюджетных доходов на основе установленных налоговых ставок и учета некоторых макроэкономических ориентиров: уровня налогового бремени, предельного размера бюджетного дефицита (в проценте к ВВП и объему расходов бюджета), предельной величины государственного долга и т.п.

К методу экспертных оценок прибегают, когда закономерности развития тех или иных экономических процессов еще не выявлены, аналоги отсутствуют и приходится использовать специально выполненные расчеты специалистов-экспертов экстракласса.

Балансовый метод, при котором осуществляются сопоставления (активов с пассивами, целого с его частями и т.д.), позволяет увязать расходы любого бюджета с его доходами, выявить пропорции в распределении средств между бюджетами.

Бюджетное прогнозирование сводится к расчету вероятных доходов бюджета (применительно к соответствующему уровню бюджетной системы – федеральному, региональному, местному), определению объемов и направлений расходования бюджетных средств, установлению возможных изменений в межбюджетных отношениях. Если прогнозные расчеты касаются предстоящего (планируемого) года, то они выполняются для конкретных видов доходов и расходов в соответствии с действующей в стране бюджетной классификацией, если же относятся к периоду, следующему за планируемым годом, – для основных параметров и структуры соответствующего бюджета.

В ходе прогнозирования бюджетных доходов решаются следующие задачи:

- рассчитывается ожидаемый объем финансовых ресурсов;

- определяются уровень и размер их возможной централизации в распоряжении государства и местного самоуправления;

- выявляются наиболее эффективные формы и методы изъятия денежных средств в бюджет;

- исследуются возможности воздействия через систему налогообложения на развитие производства и услуг, внедрение новых технологий и т.д.;

- определяются оптимальные пропорции распределения доходов между бюджетами разных уровней (федеральным, региональным, местным).

При разработке прогнозов бюджетных расходов сначала определяют:

- основные показатели развития отраслей экономики, регионов и муниципальных образований;

- направления развития государственных и муниципальных секторов экономики;

- направления проведения структурных преобразований с учетом возможностей бюджета.

Затем на их основе устанавливают перечень целевых программ, подлежащих финансированию за счет бюджетных средств, и объемы их бюджетного финансирования, распределение объемов финансирования по получателям бюджетных средств в соответствии с функциональными и экономическими классификациями расходов.

При прогнозировании межбюджетных отношений устанавливают: основные принципы разграничения полномочий в области бюджетных до-

Основные характеристики проекта Закона Алтайского края «О краевом бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов», млн рублей.

	2010 г. (Закон АК №95-ЗС)	Законопроект		
		2011 г.	2012 г.	2013 г.
Доходы, всего	41787,8	48726,5	49149,1	51353,5
в том числе:				
краевые	19771,5	26140,1	28576,0	30270,2
федеральные	22016,3	22586,4	20573,2	21083,3
Расходы, всего	42238,7	49586,6	49851,0	51989,1
Дефицит	-451,0	-860,1	-701,9	-635,7



ходов и расходов между звеньями бюджетной системы; размеры и формы оказания финансовой помощи бюджетам нижестоящих уровней.

Важным направлением бюджетного прогнозирования являются анализ финансово-бюджетного законодательства и установление необходимости его совершенствования. Выявление этого факта влечет за собой разработку предложений по поэтапному введению новых нормативно-правовых актов и корректировке (частичному изменению), приостановлению или отмене действующих. Эти меры должны быть направлены на своевременную и полную мобилизацию прогнозируемых доходов, обеспечение бюджетных расходов необходимыми ресурсами, целевое и эффективное использование бюджетных средств, укрепление бюджетной дисциплины.

В России бюджетное прогнозирование до недавнего времени ограничивалось одним годом, причем, наряду с годичными прогнозами, начиная с 1994 г. разрабатывались также квартальные прогнозы. Они использовались для уточнения бюджетных проектировок текущего года, для лучшей организации работы по исполнению бюджета. С 1998 г. в процессе бюджетного прогнозирования составляется прогноз на трехлетний период. В странах с развитой рыночной экономикой и высокой степенью информатизации управленческих процессов прогнозы охватывают и пятилетний, и семилетний периоды.

Разработанный прогноз ежегодно уточняется и дополняется расчетами на последний год прогнозируемого периода. Так, прогноз на 1999–2001 г., составленный в 1998 г., был в 1999 г. дополнен прогнозом на 2002 г. и превратился в прогноз на 2000–2002 гг. Соответственно, в 2000 г. он стал прогнозом на 2001–2003 гг., в 2001 г. – на 2002–2004 гг. и т.д. – так называемый скользящий прогноз².

Цель бюджетного прогнозирования – на основе сложившихся тенденций, конкретных социально-экономических условий и перспективных оценок разработать и обосновать оптимальные пути развития бюджета и на этой основе дать пред-

ложения по его укреплению. Своевременный учет результатов такого прогнозирования является важным условием для принятия наиболее эффективных мер в финансовой политике государства, региона.

Расчет прогнозируемых бюджетных показателей основан на иных методологических подходах, нежели расчеты показателей годового бюджета. Если показатели годовых и квартальных бюджетов определяются на базе прямых расчетов экономических и финансовых параметров, то при определении прогнозных бюджетных показателей, как правило, такой возможности нет из-за отсутствия необходимых статистических и отчетных данных.

Формирование краевого бюджета является этапом реализации индикативного плана социально-экономического развития региона.

Губернатором Алтайского края А.Б. Карлиным 4 октября 2010 г. в Алтайское краевое Законодательное Собрание внесен проект Закона Алтайского края «О краевом бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов». Основные характеристики краевого бюджета сформированы на основе прогноза социально-экономического развития Алтайского края на 2011 г. и на период до 2013 г. и характеризуются следующими показателями (см. табл.).

Бюджетная политика края на среднесрочную перспективу ориентирована на реализацию основных задач, определенных Стратегией социально-экономического развития Алтайского края на период до 2025 г., долгосрочной программой социально-экономического развития Алтайского края на период до 2017 г., и направлена на создание условий для повышения эффективности и конкурентоспособности экономики Алтайского края, обеспечение долгосрочного устойчивого развития региона.

Проводимая в Алтайском крае налоговая политика направлена на решение задач обеспечения стабильного развития экономики края и необходимого уровня доходов бюджетов бюджетной системы и поиск возможностей его повышения. В среднесроч-

ной перспективе налоговая политика ориентирована на создание условий для модернизации экономики края и стимулирование ее инновационного развития.

Программой социально-экономического развития Алтайского края на период до 2012 г., утвержденной Законом Алтайского края от 06.04.2010 г. №25-ЗС, определены стратегические цели развития региона:

- достижение высокого уровня благосостояния населения, создание благоприятного социального климата для деятельности и здорового образа жизни;
- рост качества среды жизнедеятельности;
- рост экономического потенциала края;
- повышение эффективности системы управления регионом.

Таким образом, основные приоритеты расходов краевого бюджета на 2011–2013 гг. – обеспечение сбалансированности расходных полномочий и ресурсов для их обеспечения, повышение эффективности расходования бюджетных средств, совершенствование программно-целевого принципа планирования и исполнения краевого бюджета и другие, определенные Администрацией Алтайского края на очередную трехлетку, являются задачами органов исполнительной власти края на среднесрочную перспективу, выраженными в финансовых показателях проекта краевого бюджета.

Согласование бюджетных проектировок с другими индикативными документами регионального уровня обеспечит высокую эффективность бюджетных расходов в достижении стратегических целей регионального развития и целенаправленное управление структурными изменениями экономики края.

¹ Управление финансами территорий, ориентированное на результат / под ред. К.Н. Таксир. М., 2006. 416 с.

² Жуков А.Д. Социально-экономические условия и перспективы бюджетной реформы // Проблемы прогнозирования. 2007. №6. С. 46–57.





Елена Валерьевна Логиновская, выпускница 2010 г., специальность «Финансы и кредит»

Финансовые возможности муниципальных образований Алтайского края по выполнению полномочий по вопросам местного значения значительно дифференцированы в результате сложившейся структуры экономики муниципальных образований, степени развития их экономического потенциала, размера территории и количества проживающего населения, обеспеченности инфраструктурой и других факторов. Среди инструментов управления бюджетными средствами в российских условиях наибольшую эффективность показал программно-целевой метод планирования и использования бюджетных ресурсов.

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ МЕТОД КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАСХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Местное самоуправление в России существует и развивается с древнейших времен. Зародившись еще в Средние века, угаснув во времена правления Ивана Грозного, оно вновь возродилось в XVI столетии. Неоднократно местное самоуправление подвергалось реформированию: Иван Грозный и Петр I, Екатерина Великая и Александр II и другие власти искали наиболее подходящие формы местного самоуправления.

На современном этапе формирование местного самоуправления в Российской Федерации начато по российской традиции – «сверху». Советская власть на местах в большинстве субъектов Российской Федерации после 1993 г. была фактически «демонтирована», что еще более усугубило проблемы управления социально-экономическими процессами на местном уровне.

В качестве предпосылки для начала нового этапа реформы муниципальных финансов можно рассматривать принятие Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Принятию данного закона предшествовала практика развития местного самоуправления на основе Федерального закона от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ. За это время были уточнены подходы к организации местного самоуправления, сформулированы предложения по совершенствованию сложившейся системы местного самоуправления, проделана определенная работа по разграничению предметов ведения и полномочий.

С формированием полноценных органов местного самоуправления и за-

креплением собственных предметов ведения за соответствующими муниципальными образованиями возникает необходимость формирования соответствующих бюджетных отношений. Согласно ст. 49 Федерального закона №131-ФЗ средства местных бюджетов составляют финансовую основу местного самоуправления. В соответствии со ст. 15 Бюджетного кодекса РФ каждое муниципальное образование обязано иметь собственный бюджет. Бюджет выступает важнейшим инструментом осуществления определенной политики, отражает реальные цели и задачи конкретного муниципального образования.

Финансовые возможности муниципальных образований Алтайского края по выполнению полномочий по вопросам местного значения значительно дифференцированы в результате сложившейся структуры экономики муниципальных образований, степени развития их экономического потенциала, размера территории и количества проживающего населения, обеспеченности инфраструктурой и других факторов.

Составление любого бюджета начинается с планирования расходов, поскольку в них отражаются цели деятельности органа управления. Среди всевозможных классификаций бюджетных расходов, на наш взгляд, наиболее существенным является деление расходов на текущие расходы и расходы капитального характера, т.е. расходы на развитие. По нашему мнению, такая классификация позволяет отразить динамику развития муниципального образования.

Основная проблема, с которой сегодня сталкиваются муниципальные

образования, – это недостаток собственных доходов местного бюджета не только на развитие, но и на текущие нужды. Следует отметить, что данная проблема не является особенностью России, а имеет место во многих странах мира. Проблема эффективного и рационального использования бюджетных средств еще более обостряется в современный период мирового финансового кризиса и стагнации экономики.

Расходы местных бюджетов осуществляются в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ. В соответствии со ст. 69 и 69.1 предоставление бюджетных средств осуществляется в следующих формах:

- ассигнования на оказание муниципальных услуг (выполнение работ), включая обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений;
- предоставление субсидий автономным учреждениям и некоммерческим организациям;
- закупка товаров, работ и услуг для муниципальных нужд (оказание муниципальных услуг физическим и юридическим лицам, осуществление бюджетных инвестиций и другие цели);
- ассигнования на социальное обеспечение населения;
- ассигнования на предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся муниципальными учреждениями;
- ассигнования на предоставление субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг;



- ассигнования на предоставление межбюджетных трансфертов;
- ассигнования на обслуживание муниципального долга;
- ассигнования на исполнение судебных актов по искам к муниципальным образованиям о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов.

Отдельные вопросы местного значения, принятые к исполнению за счет средств местных бюджетов, закрепляются в нормативных правовых актах органов местного самоуправления и образуют комплекс расходных обязательств муниципального образования. Расходные обязательства исполняются за счет средств местных бюджетов.

В процессе бюджетной реформы в Российской Федерации уже выработаны перспективные и работоспособные механизмы эффективного расходования бюджетных средств. Наибольшее распространение в настоящее время получило так называемое бюджетирование, ориентированное на результат. Основной формой реализации принципов бюджетирования, ориентированного на результат, является программно-целевой подход планирования и использования бюджетных ресурсов.

Целью внедрения программно-целевого метода в бюджетном процессе является установление непосредственной связи между выделением бюджетных ассигнований и результатами их использования. Логическая схема программно-целевого метода построена следующим образом: «цели → пути → средства → способы». В бюджетной сфере принципы программно-целевого метода реализуются в разработке и утверждении ведомственных целевых программ. Поставив перед собой цели социального и экономического развития определенной отрасли, инициатор выделения бюджетных средств, как правило, орган государственной власти или местного самоуправления, разрабатывает программу действий по их достижению.

Отличительной чертой данного метода является его «активность», поскольку он позволяет не только наблюдать ситуацию, но и влиять на ее последствия.

Программа – инструмент не только планирования, но и управления развитием, поскольку она обеспечивает реализацию всех компонентов процесса управления:

- целеполагание;
- планирование деятельности и ресурсов;
- прогнозирование результатов;
- финансирование;
- мониторинг;
- учет и контроль;
- корректировку с учетом факторов влияния;
- нормативно-правовое и методическое обеспечение;
- информационное сопровождение процесса управления и достигаемых результатов.

На наш взгляд, наибольшие трудности в применении программно-целевого метода в управлении бюджетными ресурсами проявляются в оценке эффективности тех или иных программ. Нами проведен анализ 16 целевых программ, реализуемых на территории Барнаула в 2007–2009 гг., и выявлены следующие проблемы оценки их эффективности.

1. Среди целевых показателей ряда программ присутствуют «двусторонние» показатели, которые в силу социальной природы оцениваемых процессов могут в динамике трактоваться и как положительные, и как отрицательные. Например, в целевой программе «Основные направления развития муниципального здравоохранения города Барнаула на 2007–2009 гг.» используются такие «двусторонние» показатели, как «количество вызовов скорой помощи на тысячу населения», «количество пациентов, состоящих на диспансерном учете» и другие. Подобные показатели присутствуют и в других муниципальных целевых программах.

2. Помимо разного толкования динамики одного и того же показателя, существует проблема наличия показателей с неявной динамикой, т.е. показателей, рост значения которых не является положительным в социально-экономическом отношении, и, наоборот, их снижение не означает негативной тенденции. Примеры таких программ и показателей: программа по снижению уровня преступности – число краж, дорожно-транспортных происшествий; программа повышения противопожарной устойчивости – количество пожаров, время ликвидации пожара.

3. Выявлены дублирующие друг друга показатели разных целевых программ. Например, показатель количества дорожно-транспортных происшествий встречается как в целевой программе по благоустройству Барнаула, так и в целевой программе по усилению борьбы

с преступностью. Причем надо отметить, что в докладах о результатах и основных направлениях деятельности разных субъектов бюджетного планирования присутствуют различные значения этих показателей за один и тот же период.

4. Применяемая в Барнауле система балльной оценки эффективности реализации целевых программ изначально ставит программы в неравные условия. Зачастую складывается ситуация, когда программа с большим количеством целевых индикаторов потенциально имеет больше шансов оказаться более эффективной, чем та, в которой предполагается достижение 4–6 индикаторов. Так как объектами измерения показателей целевых программ преимущественно являются социальные последствия, «придумать» индикаторы по одному направлению расходования бюджетных средств бывает гораздо сложнее, чем по другому.

По результатам проведенного анализа, на наш взгляд, целесообразны следующие направления совершенствования механизмов программно-целевого метода управления бюджетными расходами:

1) разработка нового порядка оценки эффективности реализуемых целевых программ;

2) доработка нормативного обеспечения разработки целевых программ с целью придания ему методической завершенности;

3) совершенствование системы мониторинга реализации целевых программ на основе докладов о результатах и основных направлениях деятельности за счет четкой регламентации их состава, сроков предоставления, а также контроля полноты и качества исполнения.

Кроме того, эффективное применение программно-целевого метода невозможно без четкого понимания всеми участниками бюджетного процесса муниципального образования тезиса о том, что целевая программа – это не способ привлечения дополнительных бюджетных средств в отрасль экономики или социальной сферы и не способ механического объединения различных видов бюджетных ассигнований, замены сметного финансирования, а единый документ, имеющий четкие требования как к содержанию, так и к процедурам мониторинга и контроля в целях эффективного и рационального использования бюджетных средств.





Ольга Юрьевна Воронкова, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, кандидат экономических наук

Светлана Анатольевна Петрицкая, начальник отдела внутреннего контроля Алейского ОСБ №2301 Сбербанка России, выпускница 2010 г., специальность «Финансы и кредит»

Банковские платежные карты являются неотъемлемым атрибутом развитой рыночной экономики. Приоритетным направлением в работе по совершенствованию системы безналичных расчетов с применением банковских карт является обеспечение высокого уровня обслуживания клиентов, совершенствование технологий взаиморасчетов с применением последних достижений в телекоммуникационных сетях.

БАНКОВСКИЕ КАРТЫ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ СИСТЕМЫ БЕЗНАЛИЧНЫХ РАСЧЕТОВ В АЛЕЙСКОМ ОТДЕЛЕНИИ №2301 СБЕРБАНКА РОССИИ

В настоящее время особенно актуальна проблема сокращения наличного денежного оборота. Расчеты с использованием наличных денег чрезвычайно дорого обходятся коммерческим и государственным финансовым структурам. В России, по оценкам экспертов, порядка 1/5 от стоимости каждого рубля составляют расходы на поддержание обращения этого рубля. Один из самых перспективных способов решения данной проблемы – увеличение и расширение спектра различных видов безналичных расчетов, одним из которых является система расчетов с использованием банковских карт.

Банковские платежные карты являются неотъемлемым атрибутом развитой рыночной экономики. По месту в системе общеэкономических категорий банковские карты являются разнообразностью безналичных денег и выполняют в той или иной степени все присущие им функции:

- 1) меры стоимости;
- 2) средства обращения;
- 3) средства платежа;
- 4) мировых денег (всеобщего эквивалента);

5) сокровища (накопления богатства).

Однако, как и любые другие разновидности денег, они специализированы, т.е. ориентированы на выполнение главным образом отдельных функций, которые являются для них основными. Это средство платежа, средство обращения, мировые деньги и отчасти – средство накопления.

Алейское отделение №2301 Сбербанка России эмитирует карты с 2004 г. Отделение осуществляет свою деятельность на территории Алейска, Алейского, Мамонтовского, Шипуновского, Усть-Каалманского, Чарышского районов Алтайского края. Анализ отраслевой структуры предприятий (кроме предпринимателей) Алейского отделения представлен ниже (рис. 1).

Алейское отделение СБ РФ активно развивает систему расчетов с применением банковских карт, являясь банком-эмитентом системы расчетов АС Сберкарт, и, кроме того, эмитирует международные банковские карты – всего более 20 видов.

В 2010 г. намечена тенденция сокращения сберкарт, так на сегодня их количество составляет 6 287 шт. (7 899 шт.

на начало года), вместе с тем количество международных банковских карт выросло до 23 887. Сокращение сберкарт связано с переводом их на альтернативные карточные продукты, более удобные в обращении и актуальные на сегодняшний день (рис. 2).

Современный мировой рынок банковских карточек в основной своей части поделен между системой VISA и тандемом MasterCard Europey.

Конкуренция между ними привела к тому, что условия, предлагаемые обоими соперниками, как потребителям, так и банкам, весьма близки.

Приоритетным направлением в работе по совершенствованию системы безналичных расчетов с применением банковских карт является обеспечение высокого уровня обслуживания клиентов, совершенствование технологий взаиморасчетов с использованием последних достижений в телекоммуникационных сетях (удаленное пополнение карт-счетов наличными, расчеты за товары и услуги через Интернет, модемная инкассация торговых терминалов и т.д.), а также активное развитие торгово-сервисной сети.



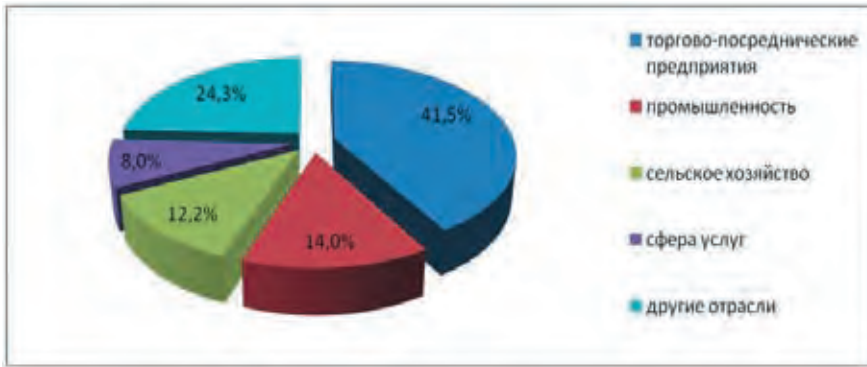


Рис. 1. Отраслевая структура предприятий, производящих расчеты с применением банковских карт, %

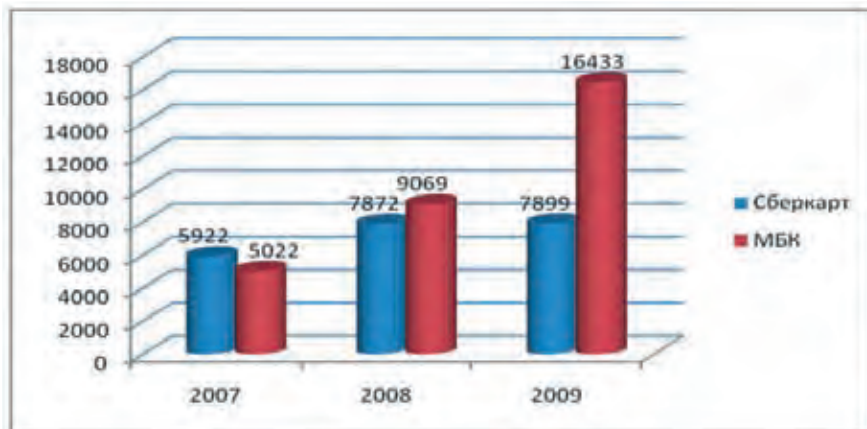


Рис. 2. Эмиссия карт Алейским ОСБ №2301, шт.

Отделом банковских карт в 2009 г. была активизирована работа по предоставлению услуги «мобильный банк», и, как результат, за год к данной услуге подключен 4 651 клиент, в настоящее время количество подключенных увеличилось до 12 563. В декабре 2009 г. реализована возможность подключения к автоматизированной системе обслуживания клиентов Сбербанка России через Интернет – Сбербанк ОнЛ@йн. В настоящее время к услуге подключено 752 держателя карт. Система Сбербанк ОнЛ@йн позволяет управлять своими вкладами и картами, совершать платежи и переводы через Интернет. В рамках услуги Сбербанк ОнЛ@йн совершаются следующие операции:

♦ по вкладам:

– перевод денежных средств со счета вклада на свой счет вклада / счет карты или на счет вклада / счет карты другого клиента, открытый в Сбербанке России или в другой кредитной организации;

– платеж в рублях со счета вклада, открытого в рублях, в бюджет и государственные внебюджетные фонды, в пользу юридических лиц (индивидуальных предпринимателей);

– оформление/изменение/отмена длительного поручения по счету вклада на перечисление средств на счета физических лиц и в счет погашения задолженности по кредитному договору;

– приостановка операции по счету вклада в связи с утратой сберкнижки;

– получение информации о текущем размере остатка средств на счете вклада;

– получение выписки по счету вклада;

– получение информации о максимальном размере суммы, которую можно снять со счета вклада без нарушения условий договора;

♦ по картам:

– перевод денежных средств со счета карты на счет карты Сбербанка России;

– перевод денежных средств со счета карты на свой счет вклада или счет вклада другого клиента, открытый в Сбербанке России или в другой кредитной организации;

– совершение платежей в рублях со счета карты биллинговым получателям (оплата услуг операторов сотовой связи, оплата за ЖКУ и пр.), а также другим получателям;

– оформление/изменение/отмена длительного поручения по счету карты на перечисление средств на счета физических и юридических лиц (платежей), а также в счет погашения задолженности по кредитному договору;

– приостановление действия карты;

– получение информации о лимите доступных средств по карте и о десяти последних операциях по карте;

– запрос отчета по счету карты на адрес электронной почты (E-mail), а также существуют возможности:

– получить информацию о ваших кредитах в Сбербанке России (размере остатка срочной и просроченной задолженности, процентах по кредиту и сумме текущего платежа на определенную дату);

– получить информацию по вашей услуге Мобильный банк;

– создать шаблоны платежей и переводов со счетов вкладов и карт;

– получить информацию об остатке и выписку по обезличенному металлическому счету (при наличии договора банковского обслуживания);

– подготовить и распечатать платежный документ: платежное поручение, инкассовое поручение, ф.№ПД-4, ф.№ПД-4 СБ (налог).

В настоящее время Сбербанк ведет активную работу в части эмиссии кредитных карт. В Алейском ОСБ на сегодня выдана 921 кредитная карта. Кредитные карты оформляются и выдаются держателям зарплатных карт или вкладов (при условии регулярного поступления заработной платы в течение последних шести месяцев) и клиентам, имеющим положительную кредитную историю в Алтайском банке Сбербанка России.

В конце 2009 г. Сбербанк перешел на заключение с клиентами универ-





сального договора, по которому стал бесплатно выдавать карту «Сбербанк-Maestro Momentum» – альтернатива сберкнижки. Кроме того, карта станет и средством идентификации клиента и позволит пользоваться банкоматами и платежными терминалами и управлять деньгами через интернет-систему «Сбербанк онлайн» и систему «Мобильный банк». Нами сделана попытка рассчитать экономический эффект от данного мероприятия на текущий год. В Алейском ОСБ №2301 при годовом расходе сберкнижек около 30 000 штук при условии, что только 50% вкладчиков заменят их на банковские карты, экономический эффект составит 1350 тыс. руб.

Сбербанк надеется, что вкладчики сами постепенно перейдут на удаленные каналы обслуживания, в частности из-за того, что такой способ дешевле. Например, за коммунальные платежи наличными в кассе банка комиссия составляет 2%, а через онлайн-системы только 0,5%. Отказ от сберкнижек также представляется шагом в сторону самого амбициозного проекта Сбербанка – единой социальной карты, которая должна со временем охватить всех россиян и стать не только платежным средством, но и документом.

В настоящем Сбербанк имеет значительный экономический эффект от проведения операций с банковскими картами. Комиссия банка на протяжении анализируемого периода постоянно растет.

Динамика роста комиссии на одну карту и на один торговый терминал отражена на диаграмме (рис. 3).

В 2010 г. комиссионный доход на одну карту увеличился до 493 рублей, на один терминал – до 5712,5 рублей. Перенос операций на устройства самообслуживания позволяет высвободить трудозатраты операционно-кассовых работников и направить их на «продажу» других банковских услуг и продуктов, приносящих дополнительный доход банку. Чем больше операций по счетам клиентов выполняется в безналичном порядке, тем выше качество обслуживания клиентов банка (отсут-

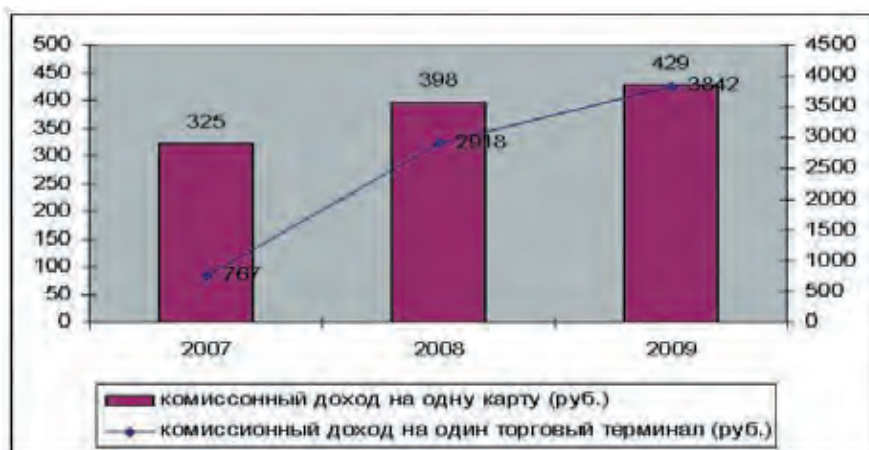


Рис. 3. Динамика комиссионных доходов на одну карту и на один торговый терминал

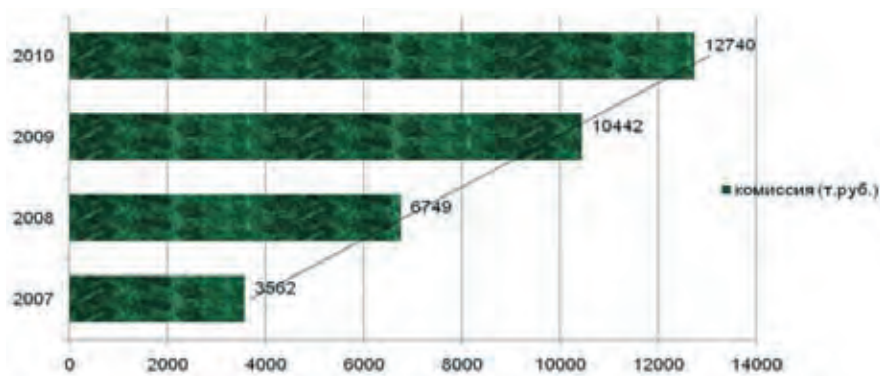


Рис. 4. Динамика комиссионного дохода, тыс. руб.

ствие очередей, более быстрое обслуживание).

Стратегическими направлениями развития системы безналичных расчетов с использованием банковских карт в Алейском отделении являются:

- расширение клиентской базы;
- увеличение ресурсной базы;
- разработка и совершенствование дисконтной политики;
- развитие торгово-сервисной сети и инфраструктуры;
- развитие дополнительных услуг держателям банковских карт.

Все это позволит увеличить доходы отделения (рис.4). Так, увеличение комиссионных доходов от банковских карт в 2010 г. запланировано на 120% (12740,0 тыс. рублей). Вместе с тем, по прогнозам, фактически размер комиссии составит 15502,47 тыс. рублей. Около 50% комиссии от банковских карт приходится на «зарплатные проекты». В настоящее время в Алейском отделении Сбербанка России действует

359 проектов. Работа по заключению новых зарплатных договоров продолжается.

Экономический эффект организации и банка от «зарплатного проекта» очень существенный. Так, при заключении «зарплатного проекта» с организацией численностью 120 человек, средней зарплатой 10 тыс. рублей экономический эффект организации за год составит в пределах 117,84 тыс. рублей. Комиссия банка за год – не менее 302,4 тыс. рублей.

На сегодняшний день в сфере денежного обращения банковские карты являются одним из прогрессивных средств организации безналичных расчетов и важнейшим элементом «технологической революции в банковском деле». Темпы внедрения карточных проектов, а также уровень развития сети эквайринга открывают широкие перспективы для более глубокого проникновения банковских карт на сельские территории Алтайского края.





Павел Александрович Корчагин, директор ООО «Стройтранзит», выпускник Государственной программы подготовки профессиональных кадров для сферы малого и среднего предпринимательства Алтайского края в 2009–2011 гг., программа «Финансовое обеспечение малого и среднего бизнеса»

Проблема обеспечения населения жильем в нашей стране на протяжении многих десятилетий была и остается одной из самых сложных и трудно решаемых. Наиболее эффективным рыночным механизмом, способным привлечь внебюджетные инвестиции в жилищно-строительный комплекс, является институт ипотечного кредитования под залог недвижимости.

РОЛЬ ЗЕМЕЛЬНОЙ ИПОТЕКИ В РАЗВИТИИ МАЛОЭТАЖНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В АЛТАЙСКОМ КРАЕ (НА ПРИМЕРЕ ИННОВАЦИОННОГО МЕХАНИЗМА ЖИЛИЩНОГО КРЕДИТОВАНИЯ АЛТАЙСКОГО РЕГИОНАЛЬНОГО ФИЛИАЛА ОАО «РОССЕЛЬХОЗБАНК»)

В настоящее время, наряду с традиционной ипотекой жилых помещений, разрабатываются новые программы ипотечного кредитования, в том числе под залог земельных участков. Подобный механизм кредитования становится особенно актуальным в рамках реализации одного из приоритетных проектов «Доступное и комфортное жилье – гражданам России».

Различные кредитные продукты в рамках данного проекта предлагают различные кредитные организации (Россельхозбанк, Банк Москвы, ВТБ-24, Росбанк, Сбербанк, Связь-Банк и др.). ОАО «Россельхозбанк» обладает самой разветвленной региональной сетью среди российских банков, уступая лишь Сбербанку России¹.

Инновационным преимуществом «Россельхозбанка» в настоящее время является жилищное ипотечное кредитование, при котором допускается передача построенного жилья на заложенном в банке земельном участке в последующую ипотеку гражданам. Данный механизм основан на стандартах земельной ипотеки, которая позво-

ляет привлекать под залог земли долгосрочный заемный капитал.

Согласно условиям кредитования Алтайского регионального филиала (РФ) ОАО «Россельхозбанк» застройщик, имея в своем распоряжении земельный участок на праве собственности либо аренды, закладывает его в банк и получает кредит для строительства жилья с последующей его реализацией. На первом этапе застройщик получает сумму на инженерную подготовку участка и строительство фундаментов под залог земли. Затем участок с уже возведенными объектами переоценивается, и заемщик получает следующий транш уже под более ликвидный залог, и так до окончания строительства. Такая схема позволяет компаниям-застройщикам вовремя получать деньги, достаточные для строительства, а банку – распределить и уменьшить свои риски. Параллельно строительству идет реализация жилья

населению. Причем граждане могут приобрести дом с земельным участком, заложив приобретаемое имущество в том же банке².

Благодаря данному механизму жилищного ипотечного кредитования практически до нуля сокращается риск превращения малоэтажных объектов в долгострой. Банк на всем протяжении строительства контролирует целевое расходование заемных средств застройщиком. Учитывая различные форс-мажорные обстоятельства, всегда можно найти выход из положения – освоить часть территории, возведя часть поселка. Наконец, можно достроить конкретный дом до такой стадии, чтобы хозяину в нем можно было жить и собственными силами доводить строение до желаемого состояния.

Особое значение имеет возможность приобретения жилья гражданами на этапе строительства. На этапе строительства жилого





дома не существует предмета залога, так как земля находится либо в долгосрочной аренде, либо в собственности у застройщика, а жилого дома как объекта завершенного либо незавершенного строительства еще нет. То есть при кредитовании данного объекта у банка нет обеспечения. Используя механизм двойного залога земельного участка, «Россельхозбанк» допускает покупку строящегося жилья. При этом на период до оформления в собственность приобретаемого жилого дома поручителем, как правило, становится сам застройщик.

Предлагаемые условия позволяют застройщикам обеспечить устойчивый непрерывный процесс реализации возводимого жилья, что, в свою очередь, снижает риски банка по невозврату заемных средств и просрочке платежей.

Таким образом, ипотечная программа Алтайского РФ ОАО «Россельхозбанк» позволяет учитывать платежеспособность разных слоев населения, в том числе и сельских граждан как самой малообеспеченной группы. Новые инновационные формы ипотечного жилищного кредитования «Россельхозбанка» рассчитаны на то, чтобы поддержать малоэтажное строительство и дать ему новый импульс.

Малоэтажное строительство выступает основным объектом, на который направлены усилия государства по запуску земельной ипотеки, рассчитанной на повышение уровня доступности малоэтажного жилья. Рациональная застройка выделенных участков малоэтажными домами, рассчитанными на широкие слои населения, должна состоять преимущественно из блокированных домов в сочетании с домами других типов. При этом существенное внимание должно уделяться применению

автономных систем инженерного обеспечения, позволяющих не только снизить дорогостоящие затраты на строительство коммуникаций, но и сократить эксплуатационные расходы. По укрупненным расчетам индустриальная застройка малоэтажными домами может обеспечить снижение совокупной стоимости 1 кв. м общей площади более чем на 20%.

Расчеты показывают, что выбор оптимальных планировочных решений малоэтажной застройки дает возможность в среднем снизить относительные расходы на строительство: по этажности – на 2–3%; по изменению средней площади – до 15%; по инженерно-геологическим условиям – на 10–20%; по инженерным сетям – до 4%; по улучшению окружающей среды – на 2%³. Переход на более эффективные системы с широким шагом несущих конструкций и замена стеновых систем каркасными позволяют, не прибегая к резкой смене материалов, получить снижение себестоимости продукции примерно на 10–15%. Дальнейшее совершенствование финансово-налоговой системы в строительстве и переход на энергоэффективные конструкции позволят снизить себестоимость готовой продукции до 40%.

Строительство доступного жилья целесообразно ориентировать на размер жилой площади дома в пределах 50–80 кв. м (90–120 кв. м общей площади).

Наиболее эффективным способом является осуществление строительства малоэтажных домов организациями, выполняющими законченный цикл строительно-монтажных работ, при этом сроки строительства могут быть сокращены на 30–40%. Реализация всех намеченных мер позволит осуществить ка-

чественную перестройку структуры жилищного строительства.

В Алтайском крае площадь свободных территорий, перспективных для жилищного строительства, составляет 6 тыс. га, что может обеспечить строительство индивидуальных жилых домов общей площадью более 4 млн кв. м. В настоящее время в регионе реализуется ряд крупных инвестиционных проектов малоэтажного строительства, таких как поселок «**Чистые пруды**» (Первомайский район), поселок «**Сибирская долина**» (пригород Барнаула), комплексная застройка микрорайона села **Мамонтово** и другие.

На сегодняшний день на стадии разработки находится бизнес-проект строительства малоэтажного поселка в пригороде Рубцовска Алтайского края, разработанный с учетом привлечения заемных средств Алтайского РФ ОАО «Россельхозбанк». Целью бизнес-проекта является обеспечение граждан доступным комфортным жильем сегмента эконом-класса.

На одном из выделяемых участков планируется строительство малоэтажного поселка, включающего 200 отдельно стоящих и сблокированных домов площадью от 54 до 150 кв. м с отдельными выходами на земельный участок. Средний размер земельного участка для дома (квартиры) равен 1000 кв. м. Дома с меньшей площадью будут одноэтажными, другие – с мансардным этажом и двухэтажными.

Малоэтажный поселок будет оснащен центральным водопроводом, автономной универсальной котельной, автономной станцией очистки сточных и канализационных вод.

В целом планируется застроить 40 га, включая дороги общего пользования и проезды, а также земли, отведенные под инженерные комму-



Показатели эффективности инвестиций

Показатель	Значение показателя
Дисконтированный период окупаемости, мес.	46
Средняя норма рентабельности, %	33,12
Чистый приведенный доход, %	76,1
Индекс прибыльности	1,32
Внутренняя норма рентабельности, %	11,01

никации. Общая площадь жилья проектируемой малоэтажной застройки составит около 30,0 тыс. кв. м.

Общая стоимость проекта оценивается в 375,0 млн рублей.

Предполагается получение инвестиционного кредита в размере 318,8 млн рублей под залог права аренды земельного участка, находящегося в муниципальной собственности, на срок до 8 лет. Проект предполагает вложение собственных средств в размере 56,3 млн рублей.

При проектировании поселка приоритетными задачами являются:

- повышение качества жилья за счет улучшения планировочных решений и развития систем инженерного оборудования;

- создание прогрессивных типов малоэтажных домов из унифицированных индустриальных конструкций, отвечающих требованиям открытой системы строительства, с использованием строительных материалов на основе местных сырьевых ресурсов;

- развитие производства строительных материалов и конструкций, применение которых обеспечит снижение стоимости строительства при создании должного комфорта в возводимых домах;

- создание и внедрение новых эффективных теплоизоляционных материалов с улучшенными санитарно-гигиеническими характеристиками, плитных облицовочных материалов для многослойных элементов стен, перекрытий и покрытий;

- использование светодиодной электротехнической продукции, тепловых циркуляционных насосов и других энергосберегающих технологий, способных в 2–2,5 раза уменьшить стоимость эксплуатации жилья.

Планируемый поселок станет пионерным проектом комплексной малоэтажной застройки в юго-западной части Алтайского края.

Ввод в эксплуатацию последнего дома, включая благоустройство территории, планируется осуществить через три года с момента начала строительно-монтажных работ.

Себестоимость 1 кв. м жилья «под ключ» составит от 10 до 12 тыс. рублей. Рыночная стоимость 1 кв. м жилья «под ключ» будет определена в пределах 22,0 тыс. рублей, включая стоимость строительства инженерно-коммуникационных систем и благоустройства территории поселка.

Показатели инвестиционной эффективности проекта представлены в таблице.

Полученные показатели позволяют сделать вывод о том, что предлагаемый бизнес-проект является экономически целесообразным и позволяет застройщику полностью выполнить взятые на себя обязательства перед кредитором. Реализация данного проекта намечена в ближайшие годы.

Комплексное решение проблемы развития малоэтажного домостроения направлено на преодоление кризиса в жилищной сфере, рассчитано на долгосрочную перспективу

и использование действующего рыночного механизма при государственной поддержке и координации межотраслевых связей.

Развитие земельной ипотеки, без сомнений, станет серьезным шагом на пути к рынку малоэтажного жилья. Такой шаг невыполним без участия государства. Эффективность реализации государственной земельной политики возможна только при наличии действенно организованной системы управления земельными ресурсами и обязательного сочетания механизмов государственного регулирования и рыночных отношений. В этих целях государством должна быть осуществлена разработка и стандартизация процедур предоставления ипотечных кредитов, проверки и подтверждения платежеспособности залогодателей, регистрации сделок, отработка на юридическую чистоту и финансовую прозрачность кредитно-финансового механизма⁴.

¹ Официальный сайт ОАО «Россельхозбанк» [Электронный ресурс] URL: <http://www.rshb.ru>.

² Там же.

³ Социальное развитие села: проблемы и тенденции // Экономист. 2009. №2. С. 55–56.

⁴ Филина Ф.С. Ипотека: слово за государством // BANKIR.RU. [Электронный ресурс] URL: <http://bankir.ru/publication/article/5106537>.





Виталий Владимирович Сартаков, директор ООО «Фитоком», кандидат экономических наук, выпускник Губернаторской программы подготовки профессиональных кадров для сферы малого и среднего предпринимательства Алтайского края в 2009–2011 гг., программа «Финансовое обеспечение малого и среднего бизнеса»

Особое значение в обеспечении национальной безопасности России принадлежит фармацевтической промышленности. Именно устойчивое развитие российских фармацевтических предприятий позволит снизить, а постепенно и вообще устранить зависимость отечественного фармацевтического рынка от импорта, обеспечив тем самым потребности населения России в высококачественных и доступных отечественных лекарственных и парафармацевтических средствах, позволяющих не только лечить уже имеющиеся заболевания, но и предотвратить появление новых.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ АГРООРИЕНТИРОВАННЫХ ФАРМАЦЕВТИЧЕСКИХ ПРЕДПРИЯТИЙ КАК ОДИН ИЗ ФАКТОРОВ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СТРАНЫ

С позиции нового видения социально-экономических процессов, протекающих в современном обществе, под национальной безопасностью страны понимается создание и поддержание на национальном уровне необходимых и достаточных условий для устойчивого поступательного развития хозяйства страны, социальных, экологических, политических, культурно-правовых и психологических компонентов, т.е. все то, что позволит обеспечить каждому российскому человеку высокий уровень жизни. На практике, говоря о проблеме обеспечения национальной безопасности, подразумевается создание условий для удовлетворения населением его насущных потребностей.

При рассмотрении экономики страны с вышеизложенной точки зрения фундаментом национальной экономической безопасности, по нашему мнению, выступают коммерческие предприятия. Причем особое значение в решении данной проблемы принадлежит предприятиям, которые относятся к такой сфере экономики, как промышленность. Ведущая роль

промышленности в экономике России определяется прежде всего тем, что, снабжая все отрасли экономики орудиями труда и новыми материалами, она служит наиболее активным фактором научно-технического прогресса и расширенного воспроизводства в целом.

Первостепенной для населения России на фоне протекающих процессов рыночной трансформации национальной экономики и глобализации мировой экономики является проблема удовлетворения первичных потребностей человека, среди которых выделяется потребность в поддержании высокого уровня его здоровья.

Особое значение в обеспечении национальной безопасности России принадлежит фармацевтической промышленности. В настоящее время необходимо сосредоточить внимание на восстановлении и обеспечении устойчивого развития этой отрасли национальной экономики. Именно устойчивость российских фармацевтических предприятий позволит снизить, а постепенно и вообще устранить зависимость от импорта отечественного фар-

мацевтического рынка, обеспечив тем самым потребности населения России в высококачественных и доступных отечественных лекарственных и парафармацевтических средствах, которые позволяют не только лечить уже имеющиеся заболевания, но и предотвращать появление новых.

На современном этапе развития фармацевтической промышленности все больше наблюдается устойчивая тенденция ориентации деятельности отечественных фармацевтических предприятий на производство лекарственных средств и парафармацевтических препаратов из высококачественного, экологически чистого растительного сырья, являющегося конечным продуктом аграрного сектора экономики. Этот курс мы рассматриваем как тенденцию сращивания труда и капитала сельскохозяйственного и промышленного производства.

Обеспечить устойчивое развитие отечественных фармацевтических предприятий в период разворачивания рыночных отношений становится возможным только при преодолении



нии проблем, вызванных переходным периодом как в фармацевтической промышленности, так и в сельском хозяйстве. Имеющиеся в отрасли производственные мощности не соответствуют структуре спроса. Удельный вес мощностей по выпуску высокоэффективных лекарственных средств не превышает 30%. Это ограничивает развитие процесса импортозамещения за счет воспроизводства зарубежных препаратов. Отсутствие необходимого количества агрофармацевтического растительного сырья не позволяет достаточными темпами осуществлять производство парафармацевтических препаратов на растительной основе, с минимальным побочным эффектом для человека.

Таким образом, проблема сохранения и развития отечественных предприятий фармацевтической промышленности в настоящее время остается актуальной и требует незамедлительного решения.

Применение методологии системного подхода для конструктивного, предметного изложения теории и практических методов сохранения и развития предприятий фармацевтической промышленности России предполагает рассмотрение последних в виде единой концептуальной модели – социально-экономической системы (СЭС).

Рассмотрение предприятий фармацевтической промышленности как СЭС позволяет определять его развитие как необратимый процесс, который представляет собой особую форму движения и характеризуется тремя категориями: количеством, качеством и структурой. В результате возникает новое качественное состояние предприятия.

Применение к исследованию проблемы теории синергетического эффекта позволяет утверждать, что развитие предприятия фармацевтической промышленности в настоящее время в Российской Федерации связано с неравновесиями, конфликтами, скачками и кризисами.

Обращаясь к содержанию понятия «экономическая безопасность предприятия», мы рассматриваем свойство данного объекта быть надежно защищенным от различных опасностей. Под опасностью мы понимаем возможность причинения какого-либо ущерба, т.е. такого изменения структуры или других характеристик предприятия, которое наносит ему ущерб, ухудшает его характеристики. Говоря об экономической безопасности, нужно помнить, что речь идет о системном показателе, учитывающем способность одних социально-экономических объектов угрожать, создавать опасность, а других – парировать такие угрозы, уклоняясь, защищаясь или уничтожая их носителей.

Система обеспечения экономической безопасности фармацевтического предприятия рассматривается как совокупность взаимосвязанных и взаимообусловленных подсистем, основными из которых являются следующие составляющие:

- финансовая;
- технико-технологическая;
- ресурсно-сырьевая;
- инновационно-инвестиционная;
- кадровая;
- материально-техническая;
- информационная и др.

По специфике сырьевой базы все предприятия фармацевтической промышленности могут быть разделены на две группы:

- ориентированные на химическую промышленность (более 50% сырья производится на предприятиях химической промышленности);
- агроориентированные (более 50% сырья производится на предприятиях АПК).

Агроориентированное фармацевтическое предприятие – вид организации производства лекарственных и парафармацевтических препаратов в расчете на потребителя экологически чистых, выработанных на основе натуральных субстанций (агросырье), без отрицательных побочных воздействий

на здоровье человека лечебных и профилактических средств.

Ориентация фармацевтических предприятий на сырьевую базу растительного происхождения является ключевым, но не единственным направлением. Помимо этого, предприятия опираются на технологию возделывания, сбора и первичной обработки сельхозпродукции, а также на организацию сельхозпроизводства, на органическое строение, запрограммированные параметры лекарственного растительного сырья и качество производимой продукции.

Таким образом, устойчивость развития агроориентированных фармацевтических предприятий закладывается на стадии первого технологического передела, а именно на стадии сырьевого обеспечения.

Экономическая безопасность и устойчивое развитие агроориентированных фармацевтических предприятий заключается прежде всего в системном подходе к разработке стратегии устойчивого развития предприятий, направленном на интеграцию по вертикали с сельскохозяйственными предприятиями, которая способствует развитию и лучшему использованию агросырьевого потенциала.

Именно развитие сельскохозяйственного производства и его интеграция с рядом отраслей промышленности привели к формированию и развитию отечественных агроориентированных фармацевтических предприятий, наряду с предприятиями фармацевтической промышленности, ориентированными на химическое сырье.

В качестве доминирующего условия устойчивого развития агроориентированного фармацевтического предприятия мы рассматриваем технико-технологический и ресурсный потенциал. Технико-технологический и ресурсный потенциал, с нашей точки зрения, представляет собой не просто обобщенную характеристику научного и технического развития, возможностей и ресурсов в распоряжении агроориентированного фармацевти-





ческого предприятия для решения производственных проблем, а более сложное системное образование. Как целостность, технико-технологический и ресурсный потенциал обладает структурой, все элементы которой не просто взаимосвязаны, а находятся в пропорциональном взаимодействии, и, следовательно, он представляет собой, наряду с совокупностью ресурсов, систему особых организационно-экономических отношений. Эта система предопределяется логикой и закономерностями воспроизводственных процессов, протекающих в формирующихся рыночных условиях.

Технико-технологический и ресурсный потенциал – это и комплексные ресурсы, находящиеся в определенном динамичном пропорциональном соотношении, которые обеспечивают бесперебойное протекание инновационных процессов, и организационно-функциональные формы их взаимодействия, и мотивационный механизм, гарантирующий наиболее полное эффективное использование ресурсов потенциала.

Активная инновационно-инвестиционная деятельность позволяет непрерывно наращивать технико-технологический и ресурсный потенциал агроориентированного фармацевтического предприятия, для обеспечения устойчивого развития которого необходимо вводить инновации во всех направлениях деятельности.

Инвестиции и инновации в сфере материального производства взаимосвязаны. Освоение и выпуск новых изделий, применение новой техники и технологии становятся реальными лишь в случае их финансирования. Финансовые ресурсы, предназначенные для инвестиций в инновации на агроориентированных фармацевтических предприятиях, разделены по нескольким направлениям. Причиной, заставляющей вводить такого рода разделение инвестиций в инновации, является различный уровень риска, с которым они сопряжены.

Снижению уровня риска инвестиций в инновации способствует деятельность по управлению инновационным проектом. Мы рекомендуем применять на агроориентированных предприятиях фармацевтической промышленности проектный метод разработки инновационных проектов. Это, на наш взгляд, позволит выделить инновационный проект как определенную функциональную управленческую деятельность, контролировать его реализацию и получать ожидаемые результаты.

Финансирование инновационной деятельности агроориентированных предприятий фармацевтической промышленности должно строиться на основании системно-целевого подхода. Применение системно-целевого подхода к решению проблемы финансирования инновационной деятельности предполагает создание адекватной рыночным условиям хозяйствования системы финансирования, которая должна быть представлена на трех уровнях – федеральном, региональном и на уровне каждого конкретного предприятия.

В целом обеспечение инвестициями инновационной деятельности отечественных агроориентированных предприятий фармацевтической промышленности может осуществляться за счет двух основных источников финансирования. Во-первых, это внутренние источники – средства российских предприятий, организаций и частных лиц, а также средства из бюджетов различных уровней. Во-вторых, внешние источники, обеспечиваемые участием России в процессе международного движения капитала, который получил широкое распространение в XX в.

Анализ деятельности части агроориентированных фармацевтических предприятий Алтайского края показал, что особую роль в обеспечении их устойчивого развития играет наращивание объемов производства высококачественного, экологически чистого агрофармацевтического сырья на территории Алтайского края. В настоящее

время местное агрофармацевтическое сырье закрывает потребности предприятий лишь на 50–60%, а остальное завозится из других регионов России и СНГ.

В целом низкий уровень конкурентоспособности продукции большинства агроориентированных фармацевтических предприятий Алтайского края объясняется тем, что руководство этих предприятий уделяет минимальное значение наращиванию технико-технологического и ресурсного потенциала и придерживается концепции управления на основе контроля за исполнением (постфактум) или управления на основе экстраполяции, что в условиях высокого уровня нестабильности внешней среды неоправданно.

Обеспечить устойчивое развитие агроориентированных фармацевтических предприятий Алтайского края в условиях жесткой конкуренции возможно только за счет развития интеграции во всех направлениях производственно-коммерческой деятельности. В 2010 г. разработан и обоснован проект создания интегрированного образования на конкретном агроориентированном фармацевтическом предприятии ООО «Фитоком» (Барнаул Алтайского края).

В качестве формы интеграции предлагается создание холдинга, который будет представлять собой организацию, владеющую контрольными пакетами акций других компаний, с целью осуществления по отношению к ним функций контроля и управления. По характеру деятельности это должен быть смешанный холдинг. Создание ОАО «Фитоком-Агрохолдинг» даст реальную возможность увеличения производства всех видов продукции.

Реализация изложенных разработок, рекомендаций и предложений способствует обеспечению устойчивого развития и экономической безопасности агроориентированного фармацевтического предприятия в сложившихся условиях хозяйствования.





Татьяна Ивановна Сажаяева, директор по развитию ООО «Охота», выпускница Губернаторской программы подготовки профессиональных кадров для сферы малого и среднего предпринимательства Алтайского края в 2009–2011 гг., программа «Финансовое обеспечение малого и среднего бизнеса»

В России наблюдается неуклонный рост индустрии туризма. По официальным статистическим данным, в Алтайском крае темпы прироста объема оказываемых туристско-рекреационных услуг соответствуют российским показателям. Туристическая отрасль в Алтайском крае стремительно развивается и выдвигается органами государственной власти в качестве одной из приоритетных сфер экономики края, дополнительных стимулов ее развития.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И СУБЪЕКТОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В РАЗВИТИИ ТУРИСТИЧЕСКОЙ ОТРАСЛИ АЛТАЙСКОГО КРАЯ

В научной литературе существуют различные взгляды на содержание понятия «взаимодействие органов государственной власти и субъектов предпринимательства». Отличительной особенностью этих точек зрения является различное понимание целей взаимодействия. Мы выделяем два основных подхода в понимании целей взаимодействия органов власти и субъектов предпринимательства – государственно-частного партнерства.

Первый подход определяет в качестве цели объединение опыта, умений и ресурсов партнеров с таким расчетом, чтобы гарантировать достижение наилучших материальных и финансовых результатов с максимальной взаимной выгодой.

Второй подход к определению взаимодействия органов власти и субъектов предпринимательства определяется как удовлетворение потребностей потенциальных потребителей услуг – в данном случае туристов – при помощи использования государственной (муниципальной) собственности, природных ресурсов и привлечения частных компаний к видам деятельности, находящимся в компетенции государства.

Важным условием развития эффективного взаимодействия органов власти и субъектов предпринимательства является наличие четко определенных интересов всех сторон. Интерес государства в сфере туризма заключается прежде всего в развитии внутреннего и въездного типов туризма. Это обусловлено определенными экономическими и общими выгодами, которые государство получает в качестве дивидендов, поскольку развитие туризма в территории неизбежно ведет:

- к увеличению количества рабочих мест;
- росту доходов региона, поскольку туристическая индустрия ежегодно приносит правительствам разных стран значительные объемы налоговых поступлений. В России это в основном местные и региональные налоги, которые остаются и идут на развитие соответствующих территорий.

Кроме того, туризм способствует строительству новых дорог, аэропортов, отелей, больниц, улучшая условия жизни местного населения и уменьшая бедность, созданию благоприятной окружающей среды, а также стимулирует местные и региональные власти к рес-

таврации памятников, открытию музеев и парков для привлечения туристов.

Именно создание туристических организаций в удаленных малонаселенных регионах частично нейтрализует такие негативные факторы, как отток населения в городские агломерации, сокращение обрабатываемых сельскохозяйственных угодий, разрушение традиционного уклада жизни сельского населения. Кроме того, туризм способствует самозанятости населения, созданию новых, востребованных рабочих мест. Территории, где наметились точки роста сферы туризма, способны получать от этого значительные выгоды при соблюдении принципов устойчивого развития данного сектора, которое должно планироваться государством на научной основе.

Заинтересованность субъектов предпринимательства во взаимодействии с органами власти на основе государственно-частного партнерства проявляется в получении доступа к реализации проектов в сферах, традиционно принадлежащих государству, в прямой государственной поддержке, в возможности долговременного размещения инвестиций под гарантии государства, в разделении рисков проекта с государством,





в возможности выбора проектов совместного участия.

В Алтайском крае на практике реализованы следующие формы и виды государственной поддержки субъектов предпринимательства:

– **консультационная, информационно-методическая поддержка.** В крае формируется вертикально-интегрированная система краевого Центра поддержки предпринимательства и сети информационно-консультационных центров (ИКЦ), которые открыты в 71 муниципальном образовании Алтайского края;

– **информационная поддержка инвестиций, информационная открытость Алтайского края для инвестиций и государственная поддержка инвесторов.** Администрация Алтайского края проводит активную информационную поддержку крупномасштабных инвестиционных проектов и открыта к диалогу с бизнесом.

В целях снижения информационных барьеров для выхода на региональный рынок инвестиций, повышения инвестиционной привлекательности региона и активизации процесса привлечения инвестиций успешно функционирует интернет-сайт Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края www.econom22.ru. Основным достоинством данного информационного ресурса является возможность получения инвестором полной и актуальной информации об экономическом потенциале региона, инвестиционном климате, системе поддержки, а также оценке привлекательности вложения собственного капитала.

Много полезной информации инвестор сможет найти на официальном сайте Администрации Алтайского края www.altairregion22.ru.

Созданы и постоянно актуализируются базы данных по инвестиционным проектам, свободным инвестиционным площадкам, государственным тендерам и закупкам, получателям государственной поддержки, банку данных инвестиционных проектов.

1. Нефинансовые меры поддержки и сопровождения инвестиционных проектов, имеющих экономическую и социальную значимость для экономики Алтайского края.

Инвестор, реализующий стратегически важный для территории края проект, имеющий бюджет не менее 500 млн рублей, вправе рассчитывать на нефинансовую поддержку, которая заключается: в распространении позитивной информации об инвесторе и реализуемом проекте; включении проекта в экспозицию и стенды Алтайского края на различных международных и российских выставках и ярмарках; поддержке при обращении в федеральные органы государственной власти, например, для включения в федеральные целевые программы (в 2008 г. на территории Алтайского края реализовано 19 из 47 действующих в России федеральных целевых программ); включении в перечень проектов, претендующих на государственную поддержку за счет Инвестиционного фонда Российской Федерации в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 01.03.2008 г. №134 «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации». В 2006 г. Алтайским краем поданы заявки на участие четырех проектов, в 2008 г. – трех проектов, в 2009 г. – пяти проектов.

2. Государственная поддержка реального сектора экономики из краевого бюджета, которая реализуется с помощью следующих инструментов:

– субсидирование части банковской процентной ставки по кредитам, полученным субъектами малого и среднего предпринимательства (через конкурсную комиссию);

– развитие системы кредитования субъектов малого предпринимательства с использованием средств Гарантийного фонда;

– государственная поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства, производящих товары, работы, услуги на экспорт (через специально созданную комиссию);

– субсидирование части затрат на технологическое перевооружение субъектов малого и среднего предпринимательства, занятых в сельскохозяйственном производстве;

– субсидирование части банковской процентной ставки по кредитам, полученным субъектами малого предпринимательства, и возмещение налога на имущество (через краевую инвестиционную комиссию);

– упрощенная процедура получения кредита для субъектов малого предпринимательства через некоммерческую организацию «Алтайский фонд микрозаймов» (до 1 млн рублей, до 12 месяцев и размер процентной ставки не выше ставки рефинансирования Центрального банка плюс пять пунктов);

– лизинг;

– субсидирование налога на имущество;

– субсидирование налога на прибыль.

3. Имущественная поддержка предпринимателей.

Согласно опросам субъектов малого предпринимательства в первую очередь их волнуют проблемы, связанные с размещением, арендой помещений и подключением к электрическим сетям. Кроме общефедеральных льгот (льготные тарифы на технологическое присоединение к электрическим сетям, льготные арендные ставки при аренде субъектами малого и среднего предпринимательства федерального имущества, преференции при выкупе арендованного государственного и муниципального имущества), Администрация Алтайского края активно занимается проблемами размещения субъектов малого и среднего предпринимательства.

В крае работает Алтайский бизнес-инкубатор. На его площадях создано 64 оборудованных рабочих места для начинающих компаний и предпринимателей. Резиденты Алтайского бизнес-инкубатора пользуются государственной поддержкой (льготная аренда, льготные условия предоставления услуг связи и Интернета, набор консалтинговых услуг – юридические, бухгалтерские, инвестиционный консалтинг, образовательные услуги). Ведется работа по созданию сети бизнес-инкубаторов: инновационного типа в Бийске с научно-исследовательскими лабораториями и агротуристического типа в Алтайском районе в с. Алтайское.

4. Государственная поддержка инвесторов в сельской местности.

Учитывая имеющийся экономический потенциал, в раскрытии которого крайне заинтересованы региональные и федеральные органы власти, Администрация края прикладывает значительные усилия по стимулированию агропромышленного комплекса и поддержанию



инвестиционного интереса к нему. В Алтайском крае агропромышленный комплекс с учетом его общероссийской значимости поддерживается из средств не только краевого, но и федерального бюджета. В первом полугодии 2009 г. принята экономически значимая программа «Развитие сельского туризма в Алтайском крае».

5. Поддержка инвесторов, работающих в особой экономической зоне, созданной на территории Алтайского края – особый режим осуществления предпринимательской деятельности организациями-резидентами особой экономической зоны туристско-рекреационного типа «Бирюзовая Катунь».

Бизнес, ставший резидентом в соответствии с п. 2.1 гл. 4 Федерального закона от 22.07.2005 г. №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», получает возможность работать в особом (льготном) режиме, предполагающем налоговые льготы, административные преференции, поддержку по размещению и льготному землепользованию.

6. Преимущества для инвесторов игровой зоны «Сибирская монета» на территории Алтайского края.

С 1 июля 2009 г. организация и проведение азартных игр возможны только в специально отведенных для этого игорных зонах, одна из которых расположена на территории Алтайского края, в непосредственной близости от особой экономической зоны туристско-рекреационного типа «Бирюзовая Катунь». В качестве основных преимуществ, которые получают резиденты игровой зоны, отметим стабильность потока посетителей из регионов Сибири, Казахстана и Китая, благоприятные ландшафтные и климатические условия, инфраструктурную доступность и близость к «Бирюзовой Катунь», что значительно расширяет спектр туристических услуг и обеспечивает стабильность потока.

7. Поддержка стартующего бизнеса.

Особое значение Администрация края уделяет стартующему бизнесу как в части имущественной, так и финансовой поддержки. Впервые в 2009 г. апробирована схема грантовой поддержки начинающих предпринимателей. Гранты на открытие своего собственного дела до 300 тыс. рублей предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе на

условиях долевого финансирования. На получение грантов могут рассчитывать вновь зарегистрированные и действующие менее года индивидуальные предприниматели, малые предприятия. Приоритетом в получении данной поддержки пользуются учредители малых предприятий из числа зарегистрированных безработных, работники градообразующих предприятий, находящихся под угрозой массового увольнения, бюджетники, попавшие под сокращение, выпускники профессиональных учебных заведений. Отбор заявок осуществляет конкурсная комиссия, в состав которой входят представители органов государственной власти Алтайского края, общественных объединений предпринимателей.

В Алтайском крае системно осуществляется и организационно выстроена государственная политика в сфере предпринимательства. На территории края принят и действует закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Алтайском крае». Он определяет организационную систему взаимоотношений государственных и муниципальных органов законодательной и исполнительной власти, полномочия органов власти Алтайского края, уполномоченного органа, функции которого выполняет управление Алтайского края по предпринимательству и развитию рыночной инфраструктуры, полномочия органов местного самоуправления.

Реализуется ведомственная целевая программа «О государственной поддержке и развитии малого и среднего предпринимательства в Алтайском крае на 2008–2010 годы».

Важную роль в выработке и реализации государственной политики в сфере предпринимательства выполняет Общественный совет по развитию предпринимательства при Губернаторе Алтайского края. Этот общественный институт зарекомендовал себя как авторитетный орган в области экспертизы нормативных актов и совершенствования политики поддержки предпринимательства. Аналогичные советы работают в 72 муниципальных образованиях края.

Интересы предпринимательского сообщества в Алтайском крае представляют 117 общественных организаций. Наиболее влиятельными, имеющими сеть представительств в городах и райо-

нах края, являются некоммерческое партнерство «Алтайский союз предпринимателей», Союз крестьянских (фермерских) формирований Алтайского края, Алтайская торгово-промышленная палата. В 1995 г. было создано и активно работает некоммерческое партнерство «Алтайская региональная ассоциация туризма», которая объединяет более тридцати профессиональных участников туристического рынка Алтайского края.

Создание в крае в 2006 г. Алтайского бизнес-инкубатора, а затем и краевого Центра поддержки предпринимательства с сетью информационно-консультационных центров (ИКЦ) в городах и районах края послужило отправной точкой для формирования многоуровневой системы поддержки малого и среднего бизнеса. В основу работы краевого Центра поддержки положен интернет-портал, с помощью которого осуществляется обеспечение деятельности муниципальных ИКЦ поддержки предпринимательства и предоставление консалтинговых услуг в режиме удаленного доступа.

Значимым ресурсом в системе поддержки предпринимательства обладает Губернаторская программа подготовки профессиональных кадров для сферы малого и среднего предпринимательства.

Основная миссия программы заключается в оказании помощи предпринимателям края для эффективного использования своего потенциала и потенциала своих сотрудников в открытии новых возможностей для развития бизнеса, принятии оперативных управленческих решений. Подготовка специалистов осуществляется по двум направлениям: «Финансовое обеспечение малого и среднего бизнеса» и «Правовое обеспечение малого и среднего бизнеса».

Таким образом, в Алтайском крае сформирована многоуровневая система поддержки предпринимательства, которая позволяет конструктивно взаимодействовать органам власти края и предпринимательскому сообществу, а также качественно и оперативно предоставлять широкий спектр информационных и консалтинговых услуг субъектам малого и среднего бизнеса.





Галина Николаевна Пилипенко, заместитель начальника организационно-аналитического отдела Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Алтайскому краю и Республике Алтай, выпускница 2009 г., специальность «Государственное и муниципальное управление»

В статье рассматриваются вопросы планирования контрольно-надзорной деятельности в свете Федерального закона от 26 декабря 2008 г. №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Анализируется опыт работы Управления Россельхознадзора по Алтайскому краю и Республике Алтай.

ПЛАНИРОВАНИЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 26 ДЕКАБРЯ 2008 Г. №294-ФЗ «О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ»

Отношения государственных и муниципальных органов контроля (надзора) и хозяйствующих субъектов в настоящее время регулируются Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон №294-ФЗ)¹, которым определены порядок организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля и надзора, права и обязанности органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля и надзора, права и обязанности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля и надзора.

Федеральный закон №294-ФЗ впервые определил важное для контролирующих и надзорных органов понятие – проверка.

Проверка – совокупность проводимых органом государственного контроля (надзора) или органом муниципального контроля в отношении юридического лица, индиви-

дуального предпринимателя мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемых ими деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям и требованиям, установленным муниципальными правовыми актами.

В свою очередь, проверки подразделяются на **плановые** и **внеплановые**. Предметом **внеплановой проверки** является соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности обязательных требований и требований, установленных муниципальными

правовыми актами, выполнение предписаний органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, проведение мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, по обеспечению безопасности государства, по предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, по ликвидации последствий причинения такого вреда.

Предметом **плановой проверки** является соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности обязательных требо-



ваний и требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также соответствие сведений, содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, обязательным требованиям.

Определение плановой проверки предопределило введение новых подходов к организации контрольно-надзорного процесса на основании разрабатываемых государственными органами ежегодных планов в соответствии с их полномочиями. Одним из таких подходов является планирование контрольно-надзорной деятельности, которое основывается на принципах:

- защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля;
- обоснованности выбора объекта, включаемого в план проверок;
- взаимодействия органов государственного контроля при осуществлении проверки.

Планирование контрольно-надзорной деятельности заключается в составлении и ведении реестра объектов (юридических лиц, индивидуальных предпринимателей), поднадзорных государственному органу, формировании ежегодного плана проведения плановых проверок, анализе и контроле исполнения ежегодного плана проведения плановых проверок.

Федеральный закон №294-ФЗ определяет, что плановая проверка проводится в форме документальной и (или) выездной проверки. Срок проведения каждой из проверок юридических лиц не может превышать 20 рабочих дней. В отношении одного субъекта малого предпринимательства общий срок проведения плановой выездной проверки не может превышать 50 часов для малого предприятия и 15 часов для микропредприятия в год.

Постановлением Правительства РФ от 30.06.2010 г. №489 утверждены Правила подготовки органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в соответствии с которыми формирование плана состоит из четырех этапов².

Первый этап – определение юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, включаемых в проект ежегодного плана, с учетом оценки результатов проводимых за последние три года проверок, анализа состояния соблюдения ими обязательных требований законодательства Российской Федерации, субъектов Федерации или требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также оценки потенциального риска причинения вреда, связанного с осуществляемой юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем деятельности.

Данный этап начинается с начала года, заканчивается 31 июля и заключается в составлении и ведении реестра объектов (юридических лиц, индивидуальных предпринимателей), поднадзорных государственному органу.

Чтобы оценить масштабность данного процесса, рассмотрим эту процедуру на примере Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Алтайскому краю и Республике Алтай (далее – Управление).

Управление является территориальным органом федерального органа исполнительной власти межрегионального уровня и осуществляет контроль и надзор в сфере ветеринарии, карантина и защиты растений, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, обеспечения плодородия почв, качества и безопасности зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их

производства, побочных продуктов переработки зерна, земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), функции по защите населения от болезней, общих для человека и животных³.

Полномочия, осуществляемые в соответствии с Положением о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору, реализуются Управлением на территории двух субъектов Российской Федерации – Алтайского края и Республики Алтай.

По данным Государственного комитета статистики, на территории Алтайского края и Республики Алтай функционируют 25 380 хозяйствующих субъектов, деятельность которых поднадзорна Управлению. На одного специалиста, осуществляющего надзор, приходится 805 кв. км охватываемой территории и 78 хозяйствующих субъектов.

Для включения поднадзорного объекта в реестр государственными инспекторами проводится мониторинг на территории каждого населенного пункта Алтайского края и Республики Алтай, в результате которого определяются юридические лица и индивидуальные предприниматели, деятельность которых подлежит проверке в соответствии с полномочиями Управления. Данные мониторинга первоначально поступают в структурные подразделения, где формируются реестры в соответствии с осуществляемыми полномочиями, затем реестры представляются в организационно-аналитический отдел, который готовит единый план проверок.

Реквизиты каждого поднадзорного объекта проверяются в едином государственном реестре юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, где уточняются дата государственной регистрации, полное наименование, юридический адрес и вид экономической деятельности. Проверка реквизитов является необ-





ходимой процедурой, так как важно соблюсти установленные законодательством требования включения того или иного юридического лица или индивидуального предпринимателя в ежегодный план проверок:

- проверка проводится в соответствии с полномочиями государственного органа и должностного лица;

- плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в три года (по истечении трех лет со дня государственной регистрации юридического лица, индивидуального предпринимателя и окончания проведения последней плановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя);

- начало осуществления юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем предпринимательской деятельности в соответствии с представленным в уполномоченный Правительством Российской Федерации в соответствующей сфере федеральный орган исполнительной власти уведомлением о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности в случае выполнения работ или предоставления услуг, требующих представления указанного уведомления.

Кроме того, при решении вопроса о включении в план проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей учитываются результаты проводимых за последние три года внеплановых проверок указанных лиц, анализируется состояние соблюдения ими обязательных требований законодательства Российской Федерации, субъектов Федерации или требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также оценивается потенциальный риск причинения вреда, связанного с осуществляемой деятельностью.

Второй этап – согласование с другими заинтересованными органами плановых проверок юридических лиц и индивидуальных

предпринимателей в случае, если осуществление плановых проверок намечается совместно с указанными органами, и направление проекта ежегодного плана до 1 сентября года, предшествующего году проведения плановых проверок, для рассмотрения в орган прокуратуры по месту нахождения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в отношении которых планируется проведение плановых проверок⁴.

Органы прокуратуры в течение сентября рассматривают проекты ежегодных планов проведения плановых проверок на предмет законности включения в них объектов государственного контроля (надзора), объектов муниципального контроля⁵.

План проведения плановых проверок содержит следующую информацию:

- наименование юридического лица, ф.и.о. индивидуального предпринимателя, деятельность которого подлежит проверке;

- адрес фактического осуществления деятельности;

- основной государственный регистрационный номер (ОГРН);

- идентификационный номер налогоплательщика (ИНН);

- цель проведения проверки (проверка соблюдения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности обязательных требований законодательства по видам соответствующего контроля (надзора));

- основание проведения проверки (дата государственной регистрации юридического лица или индивидуального предпринимателя, дата окончания последней проверки, дата начала осуществления предпринимательской деятельности в соответствии с представленным уведомлением о начале предпринимательской деятельности);

- дата начала проведения проверки;

- срок проведения плановой проверки (в днях и в часах для малых предприятий);

- форма проведения проверки (документарная, выездная, документарная и выездная);

- наименование органа государственного контроля (надзора) органа муниципального контроля, осуществляющего проверку;

- наименование органа государственного контроля (надзора) органа муниципального контроля, с которым проверка проводится совместно.

В целях определения юридического лица, индивидуального предпринимателя, в отношении которого в течение года различными органами контроля планируется проведение проверочных мероприятий, органы прокуратуры в срок до 10 сентября года, предшествующего году проведения плановых проверок, вводят проекты планов в специально разработанную автоматизированную систему.

При выявлении таких совпадений в срок до 1 октября года, предшествующего году проведения плановых проверок, вносятся предложения руководителям органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля о проведении совместных плановых проверок.

Так, Управлением Россельхознадзора по Алтайскому краю и Республике Алтай получено предложение от Управления Генпрокуратуры в СФО о согласовании плана проверок на 2011 г. с 60 органами государственного и муниципального контроля. Проект плана Управления на 2011 г. насчитывает 1700 проверок, при этом 35% плана – это совместные проверки с разными органами контроля, и более 70% – комплексные проверки, включающие в себя шесть видов надзора, которые осуществляет Управление.



При установлении прокурорами несоответствия представленных органами контроля (надзора), муниципального контроля конкретных пунктов проектов планов требованиям законодательства подобные пункты исключаются, о чем мотивированно уведомляется соответствующий орган контроля до 1 октября года, предшествующего году проведения плановых проверок. Органами прокуратуры исключается необоснованное расширение органами контроля числа проверочных мероприятий, включение в ежегодные планы дополнительных юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, противоречащие закону проверки, а также игнорирование предложений органов прокуратуры о проведении совместных плановых проверок.

Третий этап – доработка проекта ежегодного плана с учетом предложений органа прокуратуры, поступивших по результатам рассмотрения указанного проекта, и его утверждение руководителем соответствующего органа.

Ежегодный план на бумажном носителе (с приложением копии в электронном виде) направляется до 1 ноября года, предшествующего году проведения плановых проверок, в соответствующий орган прокуратуры заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении либо в форме электронного документа, подписанного электронной цифровой подписью, затем размещается на официальном сайте государственного органа в сети Интернет.

Четвертый этап – направление утвержденного ежегодного плана проведения плановых проверок в федеральный орган исполнительной власти и формирование органами прокуратуры сводного плана проведения плановых проверок.

Ежегодный план, разрабатываемый федеральным органом испол-

нительной власти, уполномоченным на осуществление федерального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности, включает сведения утвержденных ежегодных планов территориальных органов указанного федерального органа исполнительной власти о проведении плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на территориях субъектов Российской Федерации и федеральных округов.

Формирование сводного плана производится органами прокуратуры (в рамках компетенции) путем проверки законности предложений органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, представляющих такие планы, и их сведения в пределах соответствующих территорий.

В целях информирования субъектов предпринимательства органы прокуратуры размещают на своих сайтах соответствующий план проверок в пределах субъекта Федерации либо компетенции специализированной прокуратуры как часть единого сводного плана. Каждый хозяйствующий субъект может получить полную информацию о планируемых в отношении него проверках контрольными (надзорными) органами на сайте Генеральной прокуратуры в разделе «Сводный план проверок», указав в карточке поиска свой ИНН.

Внесение изменений в ежегодный план допускается только в случае невозможности проведения плановой проверки деятельности юридического лица и индивидуального предпринимателя в связи с ликвидацией или реорганизацией юридического лица, прекращением юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем деятельности, подлежащей плановой проверке, а также наступлением обстоятельств непреодолимой силы.

Необходимо отметить, что Федеральный закон №294-ФЗ разработан в целях систематизации государственного и муниципального контроля деятельности организаций и предпринимателей, а также защиты прав хозяйствующих субъектов при осуществлении контрольных мероприятий, при этом актуальным и значимым аспектом для эффективной реализации закона является именно планирование контрольно-надзорной деятельности.

¹ О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. №294-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. №52 (ч.1) Ст. 6249.

² Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей : Постановление Правительства РФ от 30 июня 2010 г. №489 // Собрание законодательства РФ. 2010. №28. Ст. 3706.

³ Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору : Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. №327 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=101717/>.

⁴ Там же.

⁵ О порядке формирования органами прокуратуры ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей : Приказ Генпрокуратуры РФ от 11 августа 2010 г. №313 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=103778/>.





Алена Михайловна Белозерских, начальник отдела учета финансовых средств и контроля за их расходованием управления по социальным выплатам Главного управления Алтайского края по социальной защите населения и преодолению последствий ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, выпускница отделения переподготовки и повышения квалификации 2010 г., направление «Государственное и муниципальное управление»

Недостаточная изученность проблем реализации управленческих решений часто ведет к тому, что многие руководители еще при подготовке решения умышленно идут на его упрощение с целью повышения вероятности реализации. В данной статье на примере создания и реорганизации территориальных управлений социальной защиты населения рассмотрены практические вопросы совершенствования технологии реализации управленческих решений. Автор выражает надежду, что предлагаемый материал будет полезен всем, кого интересуют различные аспекты разработки и исполнения управленческих решений в социальной системе.

ПРАКТИКА СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ТЕХНОЛОГИИ РЕАЛИЗАЦИИ РЕШЕНИЙ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ (НА ПРИМЕРЕ УПРАВЛЕНИЙ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ)

Существование любой организации невозможно без постоянного ежедневного принятия и реализации тех или иных решений на различных уровнях управления. Процедура принятия решения пронизывает все, что делает управляющий, формируя цели и добиваясь их достижения. Поэтому понимание природы принятия решений чрезвычайно важно для всякого, кто хотел бы преуспеть в искусстве управления.

Каждое профессиональное решение должно включать шесть составляющих:

- субъект (инициатор) решения: руководитель, специалист, отдел, компания;
- объект (исполнитель) решения: подчиненный, специалист, отдел, компания;
- предмет решения;
- цель разработки решения;
- причины разработки или реализации решения;
- персонал или население, для которых разрабатываются или реализуются управленческие решения¹.

Процесс государственного управления, как и любой другой управленческий процесс, включает в себя изучение и анализ исходной ситуации, выявление и оценку проблем, формулирование цели,

координацию, разработку, принятие и реализацию управленческих решений, а также контроль их реализации. Специфические особенности принятия и реализации управленческих решений, характерные для системы органов государственной власти, таковы:

- необходимость анализа мнений различных групп населения в процессе подготовки управленческих решений;
- наиболее важные решения принимаются коллегиально, что соответствует федеральному и региональному законодательству;
- необходимость разработки механизма взаимоотношений между отдельными органами государственной власти (например, Губернатор – представительный орган управления) в процессе принятия управленческих решений;
- наличие, помимо обычных видов контроля реализуемых управленческих решений, дополнительной формы контроля – общественного.

Соблюдение данных принципов, бесспорно, усложняет процесс государственного управления, однако обеспечивает принятие более качественных решений и более эффективный контроль их исполнения.

Технология принятия управленческого решения в социально-экономической системе включает три этапа: подготовку, принятие и выполнение управленческих решений.

Управленческие решения существенным образом зависят от множества субъективных факторов – логики разработки решений, качества оценки ситуации, структуризации задач и проблем, определенного уровня культуры управления, механизма реализации решений, исполнительской дисциплины и т.п. При этом необходимо всегда помнить, что даже тщательно продуманные решения могут оказаться неэффективными, если они не смогут предвосхитить возможных изменений в ситуации, состоянии производственной системы².

Результат принятого решения, как бы ни было оно хорошо подготовлено в ходе предыдущих этапов процесса управления, зависит от его реализации. Работа по реализации решения исключительно трудна, особенно для руководителя.

Органы государственной власти, непосредственно работающие с населением, могут действовать на основе лучшего знакомства с ситуацией и располагают



большими возможностями для реализации управленческих решений.

В реальной практике управления организациями в управленческом цикле предусматривается согласование целей вышестоящей и нижестоящей структур с приоритетом общих стратегических и тактических целей организации. После уточнения целей, стоящих перед организацией (подразделением), и планов их последовательной реализации организация (подразделение) определяет способы выполнения поставленных задач³. На этом этапе осуществляется декомпозиция управленческих задач между конкретными исполнителями, в качестве которых могут выступать и структурные подразделения организации, и отдельные исполнители в соответствии с делегированными им полномочиями. Определяются содержание и сроки выполнения работ, распределяются ресурсы, назначаются ответственные исполнители, определяются показатели для оценки эффективности выполненной работы. Изменение условий функционирования организации или структурного подразделения не могут не отразиться на ходе реализации принятых ранее решений. Может потребоваться их корректировка, причем степень корректировки принятых ранее решений и планов зависит от характера и масштаба изменений условий функционирования организации.

Завершающим этапом реализации решения является подведение итогов его выполнения. В процессе подведения итогов следует: проанализировать все этапы процесса подготовки, принятия и реализации решения; оценить успехи, рассмотреть выявленные в работе исполнителей недостатки и зафиксировать внимание работников на вновь возникших проблемах.

Подведением итогов заканчивается управленческий цикл. В то же время следует всегда иметь в виду, **что подведение итогов реализации конкретного решения служит началом нового управленческого цикла, так как создает исходную базу для новых решений**⁴.

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» вопросы социальной поддержки и социального обслуживания отдельных категорий граждан отнесены к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ.

В 2007 г. значительная часть функций социальной защиты и поддержки населения (предоставление адресной помощи,

социальных выплат, возмещение средств на предоставленные меры социальной поддержки населения по зубопротезированию, оплате жилого помещения и коммунальных услуг и др.) осуществлялись органами социальной защиты населения городов и районов края, которые входили в систему органов местного самоуправления.

Имелось противоречие и с бюджетным законодательством: финансовые средства на содержание учреждений поступали на один счет от муниципалитета, а на социальные выплаты – на другой счет от Главного управления по социальной защите населения и преодолению последствий ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне (далее – Главалтайсоцзащита). Вместе с тем принцип подведомственности расходов бюджетов означает, что получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся.

Таким образом, осуществление прямых затрат бюджетных средств в интересах организаций, подведомственных другим распорядителям данных средств, с 01.01.2008 г. становится незаконным для обоих участников подобных операций⁵.

Для приведения исполнения полномочий по социальной защите населения в соответствие федеральному законодательству разработан проект постановления Администрации края, которым предлагалось в районах и городах края создать территориальные управления социальной защиты населения, подведомственные Главалтайсоцзащите.

Дополнительным аргументом за создание территориальных органов по социальной защите населения послужило то, что их формирование должно было осуществляться за счет уменьшения общей численности муниципальных служащих, учитываемой при формировании межбюджетных отношений между бюджетом Алтайского края и бюджетами муниципальных районов и городских округов, осуществляющих функции в сфере социальной защиты населения.

В целом же создание территориальных управлений социальной защиты населения обеспечивало осуществление единого методического руководства деятельностью органов, обслуживающих около трети населения края.

Учитывая вышеизложенное, после прохождения установленной процедуры согласования представленного проекта,

Главой Администрации Алтайского края было подписано Постановление Администрации Алтайского края от 8 октября 2007 г. №468 «Об организации деятельности Главного управления по социальной защите населения и преодолению последствий ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне в городских округах и муниципальных районах Алтайского края».

Данным постановлением принято решение об образовании с 01.01.2008 г. в городских округах, муниципальных районах Алтайского края управлений социальной защиты населения, являющихся подразделениями Главалтайсоцзащиты с правами юридического лица.

В целях реализации Постановления №468 приказом начальника Главалтайсоцзащиты была сформирована рабочая группа по созданию в муниципальных районах и городских округах Алтайского края управлений социальной защиты населения (далее – УСЗН), в состав которой включены заместители начальника Главалтайсоцзащиты, заместители управления по социальным выплатам, начальники структурных подразделений Главалтайсоцзащиты по экономическим, бухгалтерским, юридическим, кадровым вопросам.

В максимальном короткие сроки был утвержден план мероприятий, от своевременного и качественного выполнения которого зависело очень многое.

Прежде всего, была проведена информационная работа: подготовлены письма главам администраций о создании подразделений Главалтайсоцзащиты в муниципальных районах и городских округах, так как им предстояло провести необходимые мероприятия по ликвидации муниципальных органов социальной защиты населения; направлено в адрес муниципальных органов социальной защиты населения Постановление от 08.10.2007 г. №468.

Было организовано ряд встреч с федеральными и краевыми службами:

- с Главным управлением имущественных отношений по определению пакета документов, перечня имущества и механизма передачи его в государственную собственность;
- с управлением Федерального казначейства по Алтайскому краю по вопросу финансирования создаваемых управлений и открытию счетов для выделения средств на обеспечение хозяйственной деятельности и осуществление мер социальной поддержки;
- с управлением федеральной налоговой службы для согласования пакета документов, необходимых для регистрации управлений как юридических лиц.





Все организационные вопросы доведены до руководителей и главных бухгалтеров муниципальных органов социальной защиты населения на зональных совещаниях-семинарах, проведенных в октябре-ноябре 2007 г. В программу семинаров были включены вопросы создания организационной структуры управлений, оплаты труда работников управлений, передачи недвижимого имущества в государственную собственность, бухгалтерского учета и финансирования социальных выплат в условиях создания УСЗН, рассмотрены организационно-штатные мероприятия.

Вопрос по определению штатной численности стоял очень остро: анализ показал, что в муниципальных органах социальной защиты населения нагрузка на специалистов была распределена неравномерно. Основой расчетов штатной численности стал показатель количества получателей мер социальной поддержки на одного специалиста. В итоге в одних управлениях предельная штатная численность была уменьшена, в других – увеличена.

Учитывая, что 25% установленной предельной штатной численности составляют государственные служащие, следовало также определить численность этой категории сотрудников в каждом УСЗН. В связи с этим на должности государственной службы планировалось назначение руководящей группы специалистов: начальники, заместители начальников управлений, главные бухгалтеры, начальники отделов, администраторы баз данных.

После проведения расчетов был подготовлен приказ начальника Главалтайсоцзащиты об утверждении предельной штатной численности и структуры УСЗН. Извлечения из приказа доведены до каждого вновь создаваемого управления.

После тщательной проработки и согласования со всеми заинтересованными службами отдельными приказами начальника Главалтайсоцзащиты были утверждены Положения об управлении социальной защиты населения.

В рамках исполнения Постановления №468 совместно с управлением Алтайского края по труду были разработаны и вынесены на рассмотрение проекты постановлений Администрации края, регулирующие оплату труда специалистов вновь создаваемых управлений. Параллельно велась работа по подготовке проектов законов и иных нормативных правовых актов Алтайского края о внесении изменений в действующие нормативные правовые акты в связи с образованием УСЗН.

Был подготовлен проект Закона Алтайского края «О внесении изменений в законодательные акты Алтайского края в связи с разграничением полномочий и признанием некоторых законодательных актов утратившими силу». Подготовка данного проекта потребовала кропотливой работы специалистов Главалтайсоцзащиты, была проведена инвентаризация всех законов, устанавливающих предоставление мер социальной поддержки в Алтайском крае, произведена дословная выверка текста для исключения в законодательстве ссылок на муниципальные органы социальной защиты населения.

Аналогично внесены изменения в постановление Администрации края, регулирующие правила предоставления мер социальной поддержки в Алтайском крае.

Одним из важнейших условий создания УСЗН была бесперебойная работа органов социальной защиты на протяжении всего периода организационных мероприятий, полная готовность выполнять возложенные на управления функции с 1 января 2008 г., чтобы обслуживаемое население не было ущемлено в правах на предоставление мер социальной поддержки.

Для обеспечения этой задачи разработан, согласован и направлен во все муниципальные органы социальной защиты населения акт приема-передачи служебных документов. Согласно этому акту были переданы личные дела и личные счета получателей различных мер социальной поддержки, электронные базы данных, бухгалтерская и правовая документация.

Не остались без внимания вопросы механизма передачи в краевую собственность движимого и недвижимого имущества комитетов социальной защиты населения. Для тех управлений, чьи здания не передавались в краевую собственность, разработаны проекты договоров о передаче используемых помещений на условиях безвозмездного пользования либо арендной платы. Была просчитана необходимая потребность средств для оплаты аренды зданий, занимаемых управлениями социальной защиты на условиях аренды.

В декабре 2007 г. проведено совещание с вновь назначенными начальниками УСЗН и главными бухгалтерами комитетов, на котором были рассмотрены вопросы завершения финансового года, постановки УСЗН на налоговый учет и открытия счетов в органах федерального казначейства.

Значительных затрат времени потребовало проведение мероприятий, свя-

занных с назначением на должности государственной гражданской службы.

В связи с большим количеством претендентов (от 2 до 6 претендентов на каждую из 76 должностей) проводимый по установленной федеральным законодательством процедуре конкурс проходил в течение нескольких дней.

Аналогичным образом был организован конкурс на включение в кадровый резерв претендентов на замещение должностей государственной гражданской службы специалистов управлений. Списки лиц, включенных в кадровый резерв, были переданы начальникам управлений для назначения специалистов с 1 января 2008 г.

Для осуществления контроля за ходом реализации Постановления Администрации Алтайского края осуществлялся жесткий контроль. Ежедневно на заседании рабочей группы рассматривалось исполнение запланированных мероприятий, обсуждались промежуточные итоги и возникающие проблемные вопросы, к решению которых по мере необходимости подключались руководители более высокого ранга.

В результате профессиональной работы руководства и специалистов Главалтайсоцзащиты, а также специалистов на местах в установленный срок (с 1 января 2008 г.) все 76 вновь созданных территориальных управлений начали свою работу без срывов и сбоев.

Реализация решения, независимо от результатов, должна всегда заканчиваться подведением итогов. Окончательные итоги мероприятий по созданию УСЗН были озвучены на итоговой коллегии Главалтайсоцзащиты в марте 2008 г. Проанализированы все этапы работ по выполнению решения, все успехи, ошибки, недоработки. Подведение итогов дало информацию о достижении поставленной цели, соблюдении установленных сроков, достижении запланированных и побочных результатов, деятельности исполнителей и т.п. Это мероприятие имело большое воспитательное значение, ведь коллективы и непосредственные исполнители должны знать, каких результатов они добились, как работали, какова социальная, экономическая, политическая оценка их труда. С точки зрения управления **подведение итогов реализации решения – это изучение достижений и ошибок, приобретение или совершенствование опыта решения аналогичных ситуаций и проблем и использование новых методов.**

Конечно, при таком грандиозном объеме работы не могли не появиться определенные проблемы и недоработки. Так,



например, на первом этапе вопрос согласования с налоговыми органами сроков постановки территориальных управлений на учет был передан на места. Вследствие этого в ряде районов налоговые инспекции установили максимальные сроки рассмотрения представляемых документов, что не позволяло своевременно открыть счета в органах казначейства и начать выполнение работы по предоставлению социальных выплат населению.

Благодаря четко налаженной системе обратной связи с будущими руководителями территориальных управлений социальной защиты населения, вовремя указавших на возникшую проблему, этот вопрос был решен. Для этого специалисты Главалтайсоцзащиты согласовали предельные сроки постановки на учет со специалистами краевой налоговой службы.

Еще одним негативным моментом явился тот факт, что главные бухгалтеры территориальных управлений могли быть назначены только с 1 января 2008 г. В связи с этим не могли быть заранее подготовлены в казначейство образцы подписей для расходования бюджетных средств, выделяемых на социальные выплаты и хозяйственную деятельность.

И, наконец, еще одним проблемным вопросом стало изготовление гербовых печатей. Все необходимые документы были подготовлены в последние дни декабря, и только от оперативности специалистов территориальных управлений зависело своевременное наличие всех атрибутов нового учреждения.

Эффективный управляющий должен сделать соответствующие выводы и учесть их при принятии последующих решений. Безусловно, лучше учиться не на собственных ошибках. Но если эти ошибки уже сделаны, то не проанализировать их и не вынести из этого урока – вдвойне неразумно⁶.

Поэтому, когда возник вопрос об оптимизации структуры органов социальной защиты населения, предыдущий опыт создания территориальных управлений очень пригодился.

Согласно постановлением Администрации Алтайского края от 16 октября 2009 г. №435, №436 с 01.01.2010 г. управление социальной защиты населения по Змеиногорскому району реорганизуется в форме присоединения к нему управления по городу Змеиногорску; управление по городу Славгороду – путем присоединения к нему управления по Славгородскому району, после реорганизации будет именоваться управлением социальной защиты населения по городу Славгороду и Славгородскому району.

В целях проведения реорганизации, в соответствии с нормами действующего законодательства Российской Федерации, а также согласно утвержденному плану осуществлялись следующие мероприятия.

Сформированы комиссии по реорганизации управлений, составы которых утверждены приказами Главалтайсоцзащиты, в состав них включены руководители и специалисты Главного управления и территориальных управлений. Следует отметить, что состав исполнителей со стороны Главного управления практически не изменился по сравнению с составом комиссии по созданию территориальных управлений.

О начале реорганизации УСЗН проинформированы Управление Федерального казначейства по Алтайскому краю и отделения Федерального казначейства, УФПС «Почта России» и краевой Банк Сбербанка России.

Территориальными управлениями направлены в налоговые инспекции уведомления о начале реорганизации, получены свидетельства о приеме уведомлений.

Работники реорганизуемых управлений были уведомлены об изменении условий служебного контракта, трудового договора.

Приказами Главалтайсоцзащиты внесены изменения в Положения об УСЗН по г. Славгороду и Славгородскому району, в Положения об УСЗН по Змеиногорскому району.

В «Вестнике государственной регистрации» опубликованы два объявления: одно о реорганизации УСЗН по городу Славгороду путем присоединения к нему УСЗН по Славгородскому району, другое – о реорганизации УСЗН по Змеиногорскому району путем присоединения к нему УСЗН по городу Змеиногорску.

С краевой налоговой службой были заранее оговорены сроки постановки на учет и снятия с учета реорганизуемых управлений. Для предоставления в налоговые органы подготовлены и утверждены в Администрации Алтайского края передаточные акты.

Для приема-передачи служебных документов был переработан образец акта, подготовленного при создании управлений. Учитывая объем этого документа (более 30 страниц), наличие разработанного ранее акта значительно сократило затраты рабочего времени специалистов.

После получения свидетельств о постановке на учет российской организации в налоговом органе по месту нахождения на территории Российской Федерации внесены изменения в перечень главных распорядителей, распорядителей и получателей средств краевого бюджета, глав-

ных администраторов и администраторов источников финансирования дефицита краевого бюджета, главных администраторов и администраторов доходов краевого бюджета – вновь созданное управление было включено в реестр бюджетополучателей на 2010 г., реорганизованные – исключены.

Заблаговременно были решены вопросы по изготовлению гербовой печати для управления по г. Славгороду и Славгородскому району (для работы управления по Змеиногорскому району печать не меняется), подготовке образцов подписей руководителей.

Своевременное исполнение реорганизационных процедур и слаженная работа исполнителей позволили в короткие сроки открыть счета для получения финансовых средств на обеспечение населения социальными выплатами. Срывов предоставления мер социальной поддержки не было, что является одним из важнейших критериев эффективности работы по реализации управленческого решения.

Из представленного материала ясно, что сформированные рабочие группы, реализующие решения о структуре органов социальной защиты населения, сумели качественно и в срок обеспечить исполнение разработанного плана мероприятий. При этом был максимально использован положительный опыт реализации предыдущих решений, учтены возникшие недостатки и недоработки.

Согласованная деятельность специалистов Главалтайсоцзащиты и территориальных управлений позволила достичь намеченных результатов в установленные сроки и в рамках отведенного бюджета, заложило основу для последующего развития системы.

¹ Смирнов Э.А. Управленческие решения. М., 2001. 264 с.

² Оптимизация процесса принятия и контроля реализации управленческих решений: методические рекомендации №99/197. Утв. Минздравом РФ 31 декабря 1999 г. // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=103778>

³ Литвак Б.Г. Разработка управленческого решения: учебник. М., 2002. 392 с.

⁴ Фатхутдинов Р.А. Разработка управленческого решения: учебник для вузов. М., 1998. 272 с.

⁵ Борисов А.Н. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный). М., 2008. 373 с.

⁶ Башкатова Ю.И. Управленческие решения / Московский международный институт эконометрики, информатики, финансов и права. М., 2003. 89 с.





Сергей Владимирович Гуцин, выпускник 2010 г., специальность «Государственное и муниципальное управление»

В статье рассматриваются теоретические и нормативные аспекты работы с обращениями граждан в системе муниципального управления. Предлагаются пути повышения эффективности работы с обращениями граждан в администрации Железнодорожного района г. Барнаула.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН В СИСТЕМЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Постепенно в российское общество приходит понимание того, что участие в государственной власти происходит не только во время выборов. Граждане имеют право и обязаны взаимодействовать с государством по самым разным вопросам, особенно с органами местного самоуправления. Обращения граждан в органы государственной власти являются наиболее важной для граждан формой организации гражданского общества, так как являются «обратной связью» государства с его гражданами. **Государство должно быть заинтересовано в повышении эффективности работы с обращениями граждан, потому что** от этого зависит доверие населения к представителям власти.

Право граждан на обращения закреплено в Конституции РФ, где сказано, что граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. На сегодняшний день порядок работы с обращениями регламентируется Федеральным законом №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Федеральный закон определил все необходимые требования к порядку рассмотрения обращений граждан, права и обязанности органов власти и граждан.

В Алтайском крае действует Закон Алтайского края от 29 декабря 2006 г. №152-ЗС «О рассмотрении обращений граждан Российской Федерации на территории Алтайского края».

В соответствии с Федеральным законом №59-ФЗ обращение гражданина – это направленные в государственный

орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменное предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

Существуют три основных вида обращения: предложение, заявление, жалоба.

Предложение – рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества.

Заявление – просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц.

Жалоба – просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Работа с обращениями граждан проанализирована нами на примере муниципального образования – администрации Железнодорожного района г. Барнаула.

Основными принципами рассмотрения и разрешения обращений граждан в администрации Же-

лезнодорожного района являются обязательность их рассмотрения, законность, демократизм, гласность, контроль за своевременностью рассмотрения.

С обращениями граждан, поступающими в администрацию Железнодорожного района Барнаула, работает общий отдел на основании следующих локальных нормативных актов:

– Постановление администрации города Барнаула от 7 декабря 2009 г. №5333 «Об утверждении административного регламента рассмотрения обращений граждан в администрации города и иных органах местного самоуправления»;

– Положение об общем отделе администрации Железнодорожного района г. Барнаула.

Кадровый состав общего отдела представлен тремя специалистами и заведующим отделом.

Организация работы с обращениями граждан в администрации Железнодорожного района включает следующие организационно-административные процедуры:

1. Прием, первичная обработка и регистрация обращений;
2. Направление обращений должностным лицам администрации Железнодорожного района;
3. Рассмотрение обращений должностными лицами администрации района;
4. Направление обращений исполнителям. Рассмотрение обращений исполнителями;
5. Подготовка ответов на обращения граждан;



6. Оформление архивного дела, хранение дел, законченных делопроизводством.

В общий отдел администрации Железнодорожного района г. Барнаула за 2009 г. поступило 1935 обращений граждан в письменной и устной форме.

Наибольшее число из них были направлены в управление коммунального хозяйства администрации района, т.е. именно коммунальная сфера остается самым «больным» вопросом для жителей Железнодорожного района.

В целом можно сказать, что работа с обращениями граждан в администрации Железнодорожного района ведется в соответствии с Федеральным законом №59-ФЗ и Законом Алтайского края от 29 декабря 2006 г. №152-ЗС «О рассмотрении обращений граждан Российской Федерации на территории Алтайского края». Случаи нарушения исполнительной дисциплины не выявлены. Общий отдел справляется со своими задачами, несмотря на ежегодное увеличение входящей корреспонденции. Однако основной проблемой в работе отдела является постоянный рост количества обращений граждан и, в связи с этим, увеличение нагрузки на сотрудников отдела.

Анализ показал, что основные вопросы, поставленные в обращениях граждан, касаются в первую очередь коммунальных проблем (66,19% в 2009 г.), причем не только личных, но и проблем, имеющихся во дворе их жилого дома, в подъезде, в подвале, в окрестностях дома, иными словами, уже сегодня жители Железнодорожного района используют обращения как инструмент по улучшению их совместной собственности, осознавая возможность и эффективность взаимодействия с муниципальной властью.

Как уже говорилось, в администрации Железнодорожного района сложилась система по работе с обращениями, однако некоторые проблемы все же существуют.

Первая проблема связана с очень большой нагрузкой на специалистов, не позволяющей им качественно и оперативно реагировать на обращения граждан. В среднем на одного специалиста управления коммунального хозяйства приходится по 30–40 обращений в месяц.

Решение этой проблемы возможно путем изменения регламента работы с обращениями граждан, ввода новых

каналов поступления обращений, повышения уровня автоматизации документооборота и технического оснащения информационной системы, что позволит сократить время регистрации, распределения и рассылки обращений и даст возможность сконцентрировать усилия властей именно на решении проблем и вопросов граждан.

Следующая проблема связана с качеством исполнения письменных и устных обращений граждан, от которого зависит удовлетворенность и доверие жителя района своему муниципалитету, а значит, эффективность работы в целом. Здесь речь идет преимущественно об исполнительской дисциплине.

Большая доля ответов на обращения имеет разъяснительный характер, из чего можно сделать вывод, что такие решения не всегда устраивают заявителя, так как не предпринимается никаких усилий по оказанию помощи, поддержки, человеку просто разъясняют его права в решении какого-то вопроса, схему действий в сложившейся ситуации.

Максимальный срок работы по обращению, согласно Федеральному закону №59-ФЗ, – два месяца. Зачастую этого срока недостаточно. Следовательно, не исключен формальный подход к решению проблем населения. Необходимо внести поправку в закон, дающую возможность в определенных случаях продлевать сроки исполнения обращений граждан. В качестве примера можно рассмотреть маршрут письменного обращения, автором которого является пожилая женщина (пенсионер) М., написавшая 7 апреля 2010 г. письменное обращение в Администрацию Президента Российской Федерации. После рассмотрения в Администрации Президента оно было направлено на исполнение в Администрацию Алтайского края, а оттуда в Администрацию г. Барнаула, где было поставлено на контроль 7 мая 2010 г., т.е. прошел один месяц. Администрация Барнаула переадресовала это обращение в администрацию Железнодорожного района с просьбой рассмотреть его и дать ответ заявителю. В администрации района обращение было зарегистрировано как письменное, была заведена регистрационно-контрольная карточка, обращение поставлено на «контроль», исполнителю поручено рассмотреть его и дать ответ автору и в администрацию города. В течение

этого времени пенсионерка ждет ответа, и таких примеров сотни.

Часто возникает проблема определения адресатов обращений граждан. Гражданин направляет письменное обращение непосредственно в тот государственный орган, орган местного самоуправления или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. В Российской Федерации нет какой-либо промежуточной инстанции, которая распределяла бы обращения граждан по принадлежности.

Причиной возникновения этой проблемы отчасти является тот факт, что в администрации района недостаточно информации для посетителей, желающих подать письменное или устное обращение, было бы полезным размещать необходимую информацию, касающуюся вопросов направления обращений, выдержек из федерального и краевого законодательства на информационных стендах. Несмотря на то, что письменное обращение носит произвольную форму, желательно повесить памятку по составлению обращения и образцы его выполнения.

Серьезным недостатком Федерального закона №59-ФЗ является то, что его положения распространяются только на органы государственной и муниципальной власти. Для эффективной деятельности специалистов управления коммунального хозяйства необходима совместная работа с обслуживающими организациями (управляющими компаниями, ТСЖ), но закон не обязывает частные компании отвечать на обращения граждан, что создает трудности в работе специалистов администрации района.

Следующая проблема связана с реализацией трех основных функций института обращений граждан (правозащитной, коммуникативной и информационной). На сегодняшний день лучше всего развита информационная функция института. Правозащитная функция работает значительно хуже, так как из-за волокиты и несогласованности в деятельности различных ведомств большая часть обращений рассматривается с вопиющими нарушениями сроков или не рассматривается вовсе. Что касается коммуникативной функции, то она даже не имеет под собой серьезной нормативной базы и основывается пока только на благих пожеланиях.





Для снижения остроты проблемы нехватки у исполнителей времени на эффективную работу с обращениями граждан можно предложить следующие мероприятия.

1. Повысить эффективность первичной обработки обращений граждан. Для этого необходимо поручить сотрудникам общего отдела точнее определять адресата обращений, возможно направить на исполнение сразу двум специалистам, что разрешено регламентом, но практически не используется. Также следует исключить ошибки в направлении обращений на исполнение.

2. Исключить из административного регламента рассмотрения обращений граждан в администрации города и иных органах местного самоуправления п. 4.2, касающийся проверки того, что обращение относится к закрепленной за структурным подразделением сфере деятельности. Эти функции должен выполнять общий отдел в ходе процедуры первичной обработки обращений, итогом чего должен быть проект резолюции, а должностное лицо лишь подписывает резолюцию и передает исполнителю.

3. Общий отдел должен взять на себя все функции, касающиеся административных процедур, чтобы исполнители могли сосредоточить усилия на работе по существу обращения. Итогом обработки и регистрации обращения должен быть оптимальный проект резолюции по обращению, который незамедлительно поступает должностному лицу, а от него – исполнителю. Для построения эффективной работы с обращениями граждан необходима комплексная программа автоматизации административных процедур по работе с обращениями граждан, например, «DIRECTUM: Обращения граждан».

Администрации можно посоветовать качественно и полноценно использовать возможности сети Интернет. На сегодняшний день, к сожалению, администрация района не имеет официального сайта. Структура сайта должна включать в себя отдельный раздел, посвященный обращениям граждан. Можно сразу ввести подразделы по тематике обращений, которые люди могли бы сами легко классифицировать, например «Вопросы коммунального хозяйства»,

«Постройки», «Земельные участки», «Социальная помощь» и др.

Решению сразу нескольких проблем будет способствовать доступность информации о возможностях и способах направления обращений в администрацию района. Для этого необходимо использовать общедоступные каналы, например, информационные стенды в офисах ТСЖ, управляющих компаний, советах ТОС.

Сотрудник, который осуществляет работу по оказанию консультационной помощи гражданам, обращающимся в администрацию района, должен пройти специальную психологическую подготовку, ему следует разъяснить необходимость особого отношения к некоторым категориям граждан, в частности к пожилым людям.

Заведующему общим отделом целесообразно:

- напоминать исполнителям письменно и устно об истечении сроков исполнения поручений на обращения;
- готовить еженедельно информацию об исполнении контрольных поручений по обращениям граждан;
- ежемесячно готовить информацию об исполнении сроков подготовки ответов по поручениям на обращения граждан к аппаратным совещаниям;
- осуществлять контроль за списанием письма «в дело».

Необходимо совершенствовать положения Федерального закона №59-ФЗ, который должен распространяться на все организации. То есть частные структуры, оказывающие услуги населению, также должны работать с поступающими к ним обращениями от населения и муниципальных структур для максимального удовлетворения и учета запросов граждан. Эта сложная работа, безусловно, должна выполняться на федеральном уровне, но необходимы предпосылки для начала, федеральные законодотворцы должны узнать о существующем пробеле в законе, который осложняет работу муниципалитетов. Для этого следует разработать предложения и направить на рассмотрение в Государственную Думу РФ.

Сроки исполнения обращений граждан должны стать максимально гибкими. В части 2 ст. 12 Федерального закона №59-ФЗ прописаны ситуации, допуска-

ющие увеличение сроков рассмотрения обращения на 30 дней. Во-первых, это ситуация, предусмотренная ч. 2 ст. 10, т.е. тот случай, когда рассматривающий обращение субъект направляет запрос в иной орган или иному должностному лицу с целью получения необходимой информации относительно вопросов, содержащихся в обращении. Как явствует из текста закона, запрашиваемый субъект обязан дать ответ на запрос в течение 15 дней со дня его получения. Во-вторых, такое продление срока возможно, как определил законодатель, «в исключительных случаях». Закон не содержит перечня таких исключительных случаев, и это, вероятно, вряд ли возможно, но, продлевая срок на 30 дней и сообщая об этом, как требует закон, автору обращения, субъект, рассматривающий обращение, должен привести веские аргументы в пользу продления срока. При принятии подобного решения любой представитель публичной власти должен принимать во внимание реалии современного российского общества, а они свидетельствуют о почти тотальном недоверии граждан к публичной власти и ее представителям, что может спровоцировать поток жалоб в различные инстанции даже по самому пустяковому с точки зрения этой власти поводу. Данный факт следует учитывать и понимать, что убедительные с точки зрения органа или должностного лица доводы могут не быть таковыми по мнению автора обращения, и это может послужить поводом для жалобы автора на несвоевременность рассмотрения его обращения. При возникновении подобной спорной ситуации субъекту рассмотрения обращения будет весьма сложно доказать наличие исключительного случая и тем более причинно-следственной связи между ним и невозможностью ответа на обращение в обычные сроки. Следовательно, продление срока рассмотрения обращения на 30 дней должно действительно носить исключительный характер и рассматриваться как чрезвычайное событие.

Обращения граждан в администрацию района – это важнейший канал обратной связи населения с органами местного самоуправления, поэтому необходимо принимать меры по его развитию.





Ольга Николаевна Янцен, заместитель главы администрации района, председатель комитета по финансам, налоговой и кредитной политике администрации Поспелихинского района, выпускница отделения переподготовки и повышения квалификации 2010 г., направление «Финансы и кредит»

Местные бюджеты являются финансовой основой местного самоуправления в Российской Федерации. За счет средств местных бюджетов осуществляется финансирование большого перечня вопросов, направленных на удовлетворение жизненно важных нужд граждан.

ПОВЫШЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ НА ПРИМЕРЕ ПОСПЕЛИХИНСКОГО РАЙОНА

Одна из основных проблем муниципальных образований в настоящее время заключается в том, что увеличение перечня закреплённых вопросов местного значения, требующих значительных затрат, не сопровождается расширением доходной составляющей местных бюджетов. Это не позволяет органам местного самоуправления должным образом исполнять возложенные на них полномочия и вызывает заслуженные нарекания со стороны населения.

Самодостаточность в финансовом плане любой территории напрямую зависит от выбора оптимальных путей рационального управления социально-экономическими процессами. Установившаяся в стране к 2009 г. политическая и социально-экономическая стабильность создала все предпосылки для прогнозирования перспектив развития ситуации. Более того, процесс разработки комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований позволил детально проанализировать имеющийся потенциал муниципальных районов и сельских поселений, выявить «болевые точки», более четко осмыслить перспективы развития и выработать реально взаимовыгодные как

для власти, так и для бизнеса ориентиры в развитии.

В 2007 г. в Поспелихинском районе утверждены Комплексная программа социально-экономического развития района на 2008–2017 гг., Комплексная программа развития сельских поселений до 2012 г. Принятие данных документов позволяет не только осуществлять целевое и эффективное расходование бюджетных средств, но и создать нормативную базу, определившую на территории муниципалитета общие для населения, бизнеса и власти «правила игры» в области муниципальной политики на среднесрочную перспективу.

Основной целью Комплексной программы социально-экономического развития Поспелихинского района на 2008–2017 гг. (далее – Программа) является повышение качества жизни населения за счет обеспечения устойчивого функционирования всего хозяйственного комплекса Поспелихинского района. В рамках мероприятий Программы в 2009 г. на территорию района удалось привлечь по 16 краевым и 12 ведомственным целевым программам, а также по 23 муниципальным программам дополни-

тельное финансирование на общую сумму 515,1 млн рублей.

Для достижения заданных показателей социально-экономического развития в Поспелихинском районе разработан ряд мероприятий. В целях улучшения состояния здоровья населения в районе действует четыре муниципальных программы, за счет которых финансируются такие мероприятия, как переподготовка врачей, меры борьбы с туберкулезом, профилактика ВИЧ-инфекции, проезд беременных женщин на консультации врачей, адресная инвестиционная программа по капитальному ремонту объектов здравоохранения.

Для снижения оттока населения из района в текущем периоде создано дополнительно 56 рабочих мест, в том числе в малом бизнесе – 30. На реализацию мероприятий целевых программ «Содействие занятости населения на 2009 год» и «Дополнительные меры по снижению напряженности на рынке труда Алтайского края в 2009 году» из бюджета муниципального района направлено 5684,7 тыс. рублей.

Достижению заданных результатов в области наращивания экономического потенциала района способствует

Таблица 1

Финансовое обеспечение Комплексной программы социально-экономического развития Поспелихинского района на 2008–2017 гг., тыс. рублей

Срок реализации	Объем финансирования	В том числе по источникам финансирования			
		федеральный бюджет	краевой бюджет	местный бюджет	внебюджетные источники
2008 г. (факт)	323861,08	56616,19	94247,99	15041,25	157955,65
2009 г. (факт)	515117,45	96070,74	102108,42	7222,61	309715,70
2010 г. (план)	295260,28	31396,14	75137,54	6553,90	182172,70
2011–2012 гг. (план)	400390,47	54671,00	58186,67	3617,80	283915,00
Всего	1534629,3	238754,07	329680,62	32435,56	933759,05



ориентация администрации района на взаимодействие с представителями малого и среднего бизнеса через Общественный совет по развитию предпринимательства. В экономике района малый и средний бизнес играет значительную роль, выполняя такие социально-экономические функции, как обеспечение занятости, формирование конкурентной среды, смягчение социального неравенства.

В сфере малого и среднего бизнеса заложен потенциал для значительного увеличения количества рабочих мест. Так по итогам 2009 г. в малом и среднем бизнесе занято 5,4 тыс. человек, что составляет 51,7% от экономически активного населения района и выше на 3,5% уровня 2008 г., или на 334 рабочих места. Общее количество субъектов предпринимательства в районе увеличилось с 882 единиц в 2008 г. до 897 единиц в 2009 г. При этом рост средней заработной платы составил 149% – с 4494 рублей в 2008 г. до 6692 рублей в 2009 г., а в целом по району – на 118,1%.

Таким образом, производственная динамика субъектов малого и среднего предпринимательства района в 2009 г. характеризуется положительной тенденцией во всех секторах экономики, за исключением сельского хозяйства, и как результат – около 40% доходов консолидированного бюджета формируется за счет налоговых и неналоговых платежей субъектов малого и среднего бизнеса.

Администрация района, в свою очередь, принимает меры по обеспечению оптимальных условий для развития предпринимательства. Принята и действует муниципальная программа поддержки и развития малого и среднего предпринимательства на территории Поспелихинского района на 2008–2010 гг.

Одним из факторов, способствующих развитию экономического потенциала района, стали разработка и доведение до потенциальных инвесторов инвестиционного паспорта района. Разработка инвестиционного паспорта района вызвана необходимостью распространения информации об инвестиционной политике администрации района, сущность которой заключается в целенаправленной деятельности по привлечению и эффективному использованию инвестиционных ресурсов для решения проблем комплексного социально-экономического развития района и, как следствие, улучшения качества жизни населения.

Основная цель инвестиционного паспорта – заявка района о себе как о партнере для участия в инвестиционной деятельности и информационная поддержка местных предприятий, имеющих инвестиционные проекты.

Определены свободные территории для размещения производственных площадей, опубликован перечень муниципального имущества, предложенного для приобретения либо аренды, свободные земельные участки и выгодные в плане инвестирования проекты.

В результате работы по привлечению инвестиций на территории района развивается новое направление промышленного производства – производство полимерного профиля. С октября 2009 г. реализация данного вида продукции составила более 190 млн рублей. Проект стоимостью 95,0 млн рублей предусматривает запуск дополнительных шести производственных линий. В перспективе будет создано около 500 рабочих мест.

Большой удачей для района в части экологической безопасности явилось принятие решения о создании первого предприятия по переработке вторсырья (макулатура, пищевой пластик, сырье), стоимость проекта 6,75 млн рублей, открыто 15 рабочих мест.

В 2010 г. на территории района действует шесть инвестиционных проектов общей стоимостью 243,35 млн рублей. Данные меры способствуют мобилизации налоговых и неналоговых доходов в бюджетную систему района. Дополнительные доходы бюджета, по прогнозным расчетам, составят около 740,0 тыс. рублей.

Направленность действий на усиление экономического потенциала позволила добиться неплохих результатов по наполняемости местных бюджетов.

На наш взгляд, в настоящее время является несовершенной система межбюджетного регулирования.

Основой для определения объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности является размер налогового потенциала муниципального образования.

Таблица 2

Показатели бюджетной обеспеченности района

Наименование	Единица измерения	Значение индикаторов			
		2008 г.		2009 г.	
		факт	план	факт	план
Бюджетная обеспеченность за счет налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета	рублей на душу населения	2615	2848	2793	3365
Темп роста налоговых доходов	% к прошлому году			103,2 (по краю – 102,2)	
Темп роста неналоговых доходов	% к прошлому году			113,8 (по краю – 93,6)	

Таблица 3

Динамика собственных доходов муниципального района за 2007–2009 гг.

Период	Собственные доходы – всего, тыс. руб.	В том числе		Уровень дотаций в объеме собственных доходов, %
		налоговые и неналоговые доходы, тыс. руб.	дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и на обеспечение мер по сбалансированности, тыс. руб.	
2007 г.	102919	59071	43848	43
2008 г.	123017	71717	51300	42
2009 г.	119921	74826	45095	35



Из существующей методики межбюджетного регулирования следует, что в районах с высоким налоговым потенциалом стоимость бюджетных услуг на душу населения значительно ниже среднекраевой. Средства же из фондов финансовой поддержки получают в основном районы с низким налоговым потенциалом и высокой стоимостью бюджетных услуг на душу населения.

Неизбежным отрицательным эффектом такой системы распределения средств финансовой помощи стало, с одной стороны, иждивенчество отдельных органов местного самоуправления, которые привыкли жить на средства финансовой помощи из вышестоящего бюджета, с другой стороны, отсутствие у муниципальных образований достаточных стимулов к экономическому росту и повышению налогового потенциала на территориях.

Следует учитывать, что многие из закрепленных налоговых платежей относятся к разряду труднособираемых, не стимулирующих социально-экономическое развитие территории. Так, гл. 31 Налогового кодекса РФ (НК РФ) установлено, что налоговой базой при определении земельного налога является кадастровая стоимость земельного участка, и определены предельные ставки земельного налога, в рамках которых органы местного самоуправления муниципальных образований могут дифференцировать налоговые ставки в зависимости от категории земель или разрешенного направления использования земельного участка. По земельным участкам, отнесенным к землям сельскохозяйственного назначения и используемым для сельскохозяйственного производства, а также занятым жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса, ставка налога не может превышать 0,3%, для прочих земельных участков – 1,5%. Таким образом, НК РФ установлены только максимальные предельные ставки земельного налога, а минимальный предел не ограничен и может в принципе равняться нулю. Кроме того, НК РФ разрешено представительным органам местного самоуправления устанавливать дополнительные льготы по уплате земельного налога. Складывается следующая ситуация: с одной стороны, депутаты представительных органов местного самоуправления пытаются максимально «защитить» интересы налогоплательщиков, в том числе и собственников; с другой стороны, местный бюджет не дополучает значительную долю доходов по одному из местных налогов, который призван обеспечивать существенную долю поступлений в местный бюджет.

Особые трудности в деятельности органов местного самоуправления Поспелихинского района возникли при администрировании земельного налога. Основная проблема связана с тем, что изменился плательщик земельного налога. Вместо пользователя земли, как было ранее по закону, плательщиком является собственник. Информационная база собственников земли для исчисления налога в налоговом органе отсутствовала либо была недостоверна. В связи с тем, что доходы от земельного налога закреплены за бюджетами сельсоветов на долгосрочной основе и занимают основное место в структуре их доходов, возникла необходимость в проведении мероприятий по созданию достоверной информационной базы по плательщикам налога, уточнению размеров землевладения и принятию мер по собираемости налога.

В 2006 г. администрацией района было приобретено программное обеспечение «Автоматизированная система экономического регулирования земельных отношений в муниципальном образовании на основе государственной кадастровой оценки земель». В данную программу была импортирована информация из базы данных ЕГРЗ в разрезе каждого поселения и предоставлена специалистам по земле сельсоветов для уточнения этой информации и внесения дополнительных сведений по земельным участкам. Данная работа с базой данных была завершена всеми сельсоветами в июле 2007 г. По устному соглашению с налоговой инспекцией для точного начисления земельного налога на 2007 г. эта база была передана в налоговый орган. Но налоговая инспекция своевременно не обработала информацию. В результате работа 2006 и 2007 гг. в плане достоверности исчисления налога на землю оказалась безрезультатной.

Для упорядочения поступлений земельного налога в 2008–2009 гг. проведена работа по выявлению собственников земельных участков и привлечению их к налогообложению. Уточнена база Роснедвижимости из Единого государственного реестра земли, выявлены факты несоответствия, а также отсутствие собственников земельных участков без кадастровых номеров.

В принудительном порядке через вышестоящий орган кадастровая палата внесла изменения и передала базу в краевой налоговый орган.

Возникли проблемы с платежами за паевую землю, так как из-за увеличения налога и возложения обязательства по уплате на собственника, а не на пользователя, имел место массовый отказ пользователей земельных долей от уплаты налога. Этому

способствовало отсутствие договоров или их составление не в пользу собственников.

Работа по неостребованным долям в прошедшем году находилась на первоначальном этапе (объявление списка должников в СМИ), что дало положительный результат в том, что на стадии опубликования часть собственников и наследников заявили свои права и в данный момент являются плательщиками земельного налога.

Другим местным налогом является налог на имущество физических лиц. Однако доля поступлений от данного налога в общем объеме доходов местного бюджета незначительна. Органы местного самоуправления несут потери по налогу на имущество из-за несовершенства ныне действующего законодательства. Так, например, Федеральным законом от 21.07.1997 г. №122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» не установлен предельный срок, в течение которого вновь построенные здания, сооружения и другие строения должны быть сданы в эксплуатацию и зарегистрированы. Особенно актуальна эта проблема в случаях, когда возводится пристройка к зданию или на месте старого строения возведено новое. То есть идет увеличение стоимости объекта и, следовательно, налогооблагаемой базы, а оформлять это собственник не спешит. Разъяснительная работа, проводимая органами местного самоуправления, действует мало, а вот законодательно установленные обязанности принесли бы значительный результат.

Требуют доработки и нормативные акты по вопросу проведения своевременной переоценки инвентаризационной стоимости объектов недвижимости. Нерешенные законодательно вопросы в этой области приводят к потерям доходов местным бюджетом. С целью увеличения налогооблагаемой базы по налогу на имущество физических лиц необходимо внести изменения в Федеральный закон от 21.07.1997 г. №122-ФЗ, предусматривающий обязательный порядок регистрации права собственности физических лиц.

В налоговом и административном законодательстве следует установить механизм привлечения физических лиц к ответственности за уклонение от регистрации имущественных прав на объекты недвижимости.

Необходимо разработать законодательные акты по налогообложению незавершенных объектов строительства и другого незарегистрированного имущества, а также дополнить Федеральный закон от 09.12.1991 г. №2003-1 «О налоге на имущество физических лиц»





в части признания налогоплательщиками физических лиц, осуществляющих строительство сверх периода, установленного разрешением на строительство. Кроме этого, необходимо на федеральном уровне разработать методику определения инвентаризационной стоимости объектов недвижимости, приближенной к реальным рыночным ценам.

Ввиду несовершенства законодательства острой проблемой, мешающей увеличению доходной части местных бюджетов, остаются «серые», незаконные схемы выплат заработной платы, задолженность по заработной плате. Не секрет, что некоторые недобросовестные работодатели, уклоняясь от обложения единым социальным налогом и налогом на доходы физических лиц, используют «конвертный» способ выплаты заработной платы. Помимо потерь бюджета от недопоступления налогов, заработная плата, выданная таким способом, лишает работников пенсионных накоплений, медицинского страхования, выплат по больничным листам, компенсаций при увольнении, доступности потребительских кредитов. Использование некоторыми работодателями «серых» зарплатных схем, уход от налогообложения приводят к потерям бюджета не только на местном уровне, но и на региональном и федеральном, а также внебюджетных фондов. И это только «верхушка айсберга», ведь использование «серых» зарплатных схем влечет за собой целый каскад нарушений: это и использование фирм-однодневок, и нарушение кассовой дисциплины, и занижение прибыли, и уход от единого социального налога и т.д.

В целях недопущения указанных негативных экономических и социальных явлений комиссия при администрации района по регулированию выплаты заработной платы принимает меры к осуществлению контроля за установленным на предприятиях размером заработной платы. Руководители предприятий, на которых размер заработной платы не соответствует требованиям законодательства, уведомляются о необходимости доведения заработной платы до величины прожиточного минимума. Информация по работодателям, предполагающим использовать «конвертный» способ выдачи заработной платы, направляется для принятия мер в налоговые и правоохранительные органы. В свою очередь, налоговыми органами проводятся выездные налоговые проверки для выявления организаций, скрывающих заработную плату, материалы по которым передаются в суд для привлечения виновных к ответственности. Через средства массовой информации ведется разъяснительная работа с населением

о незаконности «серых» схем выплаты заработной платы.

На наш взгляд, необходимо вернуться к рассмотрению вопроса о введении прогрессивной шкалы по налогу на доходы физических лиц. Это позволит более равномерно распределять налоговую нагрузку, иметь целевую ориентацию на улучшение финансового положения большинства граждан, ограниченных в размере доходов, а также обеспечит гарантированное перекрытие выпадающих доходов бюджета от снижения налоговой ставки поступлениями от высокодоходных категорий граждан.

Вместе с тем резервы увеличения доходной части местных бюджета имеются и в части увеличения объема поступлений неналоговых доходов, в основном за счет увеличения эффективности использования муниципальной собственности. Для этого необходимо:

- проведение инвентаризации земель на территории муниципального образования, выявление неиспользуемых или используемых не по целевому назначению земельных участков;
- признание права муниципальной собственности на бесхозные (брошенные) земельные участки в целях последующего распоряжения ими;
- осуществление более качественного муниципального контроля за использованием земель, правильностью начисления и своевременным внесением арендной платы;
- проведение инвентаризации имущества и помещений, усиление претензионно-исковой работы с должниками, которые несвоевременно исполняют обязанности по уплате налогов.

Приносит свои результаты взаимодействие с налоговыми органами и иными территориальными подразделениями органов государственной власти по повышению уровня собираемости налогов и сборов, сокращению недоимки, усилению налоговой дисциплины, по вопросам легализации заработной платы наемных работников и доведению официальных доходов до величины прожиточного минимума.

Увеличение объема поступлений в муниципальный бюджет в нынешних условиях зависит от достоверной оценки налогового потенциала, учета налогооблагаемой базы, наличия в муниципальном образовании рычагов административного воздействия на налогоплательщиков. Но вопрос взаимоотношений с налоговыми службами остается законодательно не урегулированным. Для повышения собираемости налогов, эффективной работы с налогоплательщиками администрациям муниципальных образований необходимо

иметь доступ к достоверной информации о налоговых платежах в бюджет в разрезе налогоплательщиков. Однако на сегодняшний день Постановлением Правительства РФ от 12.08.2004 г. №410 «О порядке взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов» предоставление данных в разрезе налогоплательщиков и другой необходимой информации не предусмотрено. Требуется дальнейшей доработки и механизма администрирования платежей.

Необходимо продолжение и активизация работы, направленной на разграничение государственной собственности на землю и регистрацию права муниципальной собственности на землю в целях получения дополнительных доходов от сдачи в аренду земельных участков.

Как отдельное направление, можно выделить увеличение доходов бюджета за счет повышения эффективности управления имуществом, находящимся в муниципальной казне Поспелухинского района, и его рационального использования.

Однако для обеспечения сбалансированности доходов и расходов местных бюджетов тех налогов, которые в настоящее время поступают в бюджеты муниципальных районов, недостаточно. Необходимо внести изменения в бюджетное и налоговое законодательство и закрепить за местными бюджетами не менее 50% налога на имущество организаций, а в перспективе ввести местный налог – налог на недвижимость. В целях введения данного налога следует разработать и принять федеральный закон, предусматривающий создание единого государственного кадастра объектов недвижимости, а также определяющий порядок проведения массовой оценки объектов недвижимости для целей налогообложения.

Так как вопросы содержания и строительства автомобильных дорог местного значения отнесены к полномочиям органов местного самоуправления, для улучшения бюджетной обеспеченности муниципальных образований целесообразно транспортный налог передать на местный уровень и придать ему статус местного налога.

Предлагаемые меры позволят укрепить финансовую основу местного самоуправления, повысить качество исполнения органами местного самоуправления возложенных на них полномочий и обеспечить финансовую самостоятельность муниципальных образований.





Анастасия Владимировна Собакина, бухгалтер КГУК «Алтайский драматический театр им. В.М. Шукшина», выпускница 2009 г., специальность «Финансы и кредит»

Одним из важнейших направлений развития информационных технологий для обеспечения оперативности, достоверности информации и минимизации трудовых, временных затрат на ее обработку в процессе исполнения бюджета является организация и применение электронного документооборота между всеми участниками бюджетного процесса.

ДОСТОИНСТВА И НЕДОСТАТКИ ЭЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБОРОТА В БЮДЖЕТНОМ УЧЕТЕ

Информационные технологии уверенно входят в нашу жизнь. В последнее время в электронном взаимодействии между участниками бюджетного процесса наблюдаются позитивные сдвиги.

Постановлением Правительства РФ от 28 января 2002 г. №65 была утверждена федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 гг.)» (далее – Программа), целью которой, в том числе, стало придание официального статуса электронным формам взаимодействия, обеспечение подлинности и достоверности информации в процессах электронного взаимодействия органов государственной власти между собой, а также с населением и организациями путем использования электронной цифровой подписи.

Система электронного документооборота формирует новое поколение систем автоматизации предприятий и организаций. Основными объектами автоматизации в таких системах являются документы. Документ – основная единица информации, и все существующие системы документооборота посвящено хранению документа, его свойств и истории его жизни, а также собственному обеспечению его жизнедеятельности. Документы рассматриваются в самом широком их понимании: от обычных бумажных до электронных любого формата и структуры.

Данный подход к автоматизации предприятий является одновременно и конструктивным, и универсальным,

обеспечивая автоматизацию документооборота и всех бизнес-процессов предприятия в рамках единой концепции и единого программного инструментария.

Под управлением электронным документооборотом в общем случае принято понимать организацию движения документов между подразделениями предприятия или организации, группами пользователей или отдельными пользователями. При этом под движением документов подразумевается не их физическое перемещение, а передача прав на их применение с уведомлением конкретных пользователей и контролем за их исполнением.

Электронный документооборот включает:

- формирование электронного документа (далее – ЭД) и его подписи с использованием электронно-цифровой подписи (далее – ЭЦП);
- отправку и доставку ЭД;
- проверку подлинности доставленного ЭД;
- подтверждение получения ЭД;
- отзыв ЭД;
- учет ЭД (регистрацию входящих и исходящих ЭД);
- хранение ЭД (ведение архивов ЭД);
- создание дополнительных экземпляров ЭД;
- создание бумажных копий ЭД.

Развитие современных средств безбумажного документооборота, средств электронных платежей немислимо без

развития средств доказательства подлинности и целостности документа. Таким средством является электронно-цифровая подпись, которая сохранила основные свойства обычной подписи.

С принятием Федерального закона от 10 января 2002 г. №1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи» у органов Федерального казначейства появилась возможность организации документооборота с участниками бюджетного процесса с применением электронной подписи. Внедрение данного направления в технологию работы органов Федерального казначейства являлось одним из перспективных и в дальнейшем позволило существенно оптимизировать документооборот.

Электронно-цифровая подпись является неотъемлемым атрибутом электронного документа, без которого он считается недействительным. Также ЭЦП позволяет установить отсутствие (или присутствие) искажения информации в электронном документе.

Рассматривая применение органами казначейства электронно-цифровой подписи при осуществлении установленного документооборота при исполнении возложенных функций и задач можно выделить следующие основные направления:

- обмен электронными документами с применением ЭЦП между органами Федерального казначейства и кредитными учреждениями (банками);





- обмен электронными документами с применением ЭЦП между органами Федерального казначейства, распорядителями и получателями средств федерального бюджета;

- обмен электронными документами с применением ЭЦП между Федеральным казначейством, территориальными управлениями и отделениями Федерального казначейства в рамках одного субъекта Российской Федерации;

- обмен электронными документами с применением ЭЦП между органами Федерального казначейства и финансовыми органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

- обмен электронными документами с применением ЭЦП между органами Федерального казначейства и администраторами поступлений в бюджетную систему.

Еще недавно в бюджетных учреждениях широко использовали возможности ЭЦП только при предоставлении налоговой отчетности электронного документооборота операций по исполнению бюджетной системы Российской Федерации. Теперь использовать ЭЦП можно:

- при проведении сделок гражданско-правового характера;
- в безналичных расчетах;
- других предусмотренных законодательством случаях.

Суть механизма использования ЭЦП заключается в следующем. Принимающая сторона получает зашифрованный документ от передающей стороны. Полученный документ представляет собой шифровку (набор цифр), подготовленную с помощью секретного ключа. Принимающая сторона с помощью ключа преобразует набор цифр в осмысленный текст. При этом используют два секретных ключа: открытый и закрытый. Оба они представляют собой набор букв и цифр.

С помощью закрытого ключа подписывается электронный документ. Этот ключ принадлежит владельцу подписи и, соответственно, должен храниться в строгой тайне. Для того чтобы получающая сторона могла проверить подлинность подписи полученного электронного документа, используют открытый ключ. Поэтому он, как правило, является общедоступным. Сам документ шифру-

ется при помощи открытого ключа, принадлежащего автору. Однако расшифровать такой документ можно лишь только тогда, когда известен закрытый ключ получателя.

ЭЦП в электронном документе признается юридически равнозначной собственноручной подписи в документе на бумажном носителе при выполнении ряда условий:

- сертификат ключа подписи (документ, удостоверяющий ЭЦП) не должен утратить силу на момент подписания документа или его проверки;

- подлинность ЭЦП в электронном документе подтверждена, т.е. подпись не подделана;

- ЭЦП используется по назначению в соответствии со сведениями, указанными в сертификате ключа подписи¹.

В 2005 г. Федеральное казначейство начало активную работу по развитию систем электронного документооборота.

Наиболее сложной задачей на подготовительном этапе оказалось донести смысл и принципы электронного документооборота и электронной цифровой подписи до сотрудников всех территориальных органов Федерального казначейства, а особенно до специалистов и руководителей других участников бюджетного процесса. В 2005–2006 гг. территориальными органами Федерального казначейства была проведена огромная работа по разъяснению принципов электронного документооборота и убеждению клиентов Федерального казначейства в целесообразности перехода на него.

К январю 2006 г. этап внедрения был завершен, программное обеспечение системы появилось практически во всех управлениях и отделениях Федерального казначейства, а также более чем у 3,5 тыс. клиентов. В последующие годы количество участников системы электронного документооборота неуклонно возрастало. Федеральное казначейство уделяет большое внимание развитию электронного документооборота с участниками бюджетного процесса. В настоящее время систему электронного документооборота Федерального казначейства используют около 40% общего числа участников бюджетного процесса, из них на федеральном уровне 68% участников бюджетного процесса, на уровне

бюджетов субъектов – 49% и 31% – на уровне местных бюджетов. Видно, что у электронного документооборота в Федеральном казначействе есть значительный потенциал роста. В органах Федерального казначейства, в свою очередь, созданы все условия для бесплатного подключения любого участника бюджетного процесса к системе электронного документооборота.

Практика развития системы электронного документооборота (СЭД) в Федеральном казначействе позволяет утверждать, что уже в обозримом будущем каждый гражданин или организация смогут направить или получить любой требуемый документ из любого государственного органа в электронном виде.

В настоящее время система электронного документооборота Федерального казначейства поддерживает более 100 различных видов документов, включая бюджетные и платежные документы, справочники, отчетные формы, а также документы по ведению реестра государственных контрактов.

Поскольку документы, пришедшие в электронном виде, не требуется вводить в учетную систему вручную, скорость исполнения операций существенно увеличилась, а количество ошибок при обработке документов снизилось, следовательно, эффективность работы органов Федерального казначейства возросла. Повысились оперативность и качество обслуживания казначейством России других участников бюджетного процесса, что выражается не только в возможности переслать необходимые документы в орган Федерального казначейства, не выходя из офиса, но и в комплексности услуг.

Несомненно, электронный документооборот способствовал улучшению процесса работы всех участников бюджетного процесса.

С развитием СЭД появилась возможность коллективной работы над документами, что, к примеру, затруднено при бумажном делопроизводстве. Значительно сократилось время поиска и выборки документов по различным атрибутам.

Гарантирована сохранность и конфиденциальность документов, так как они хранятся в электронном виде на сервере, а электронный документ защищен



от подделок и искажений. Повысилась безопасность информации за счет того, что работа в СЭД с незарегистрированной рабочей станции невозможна, а каждому пользователю СЭД назначаются свои полномочия доступа к информации. Последовательность действий при передаче электронного документа представляет собой четкую схему, которая гарантирует, что, если зашифрованный текст попадает к посторонним лицам, прочитать его без ключа они не смогут.

Немаловажным преимуществом использования СЭД является улучшение контроля за исполнением документов.

Несмотря на все преимущества, электронный документооборот имеет и ряд недостатков.

Во-первых, начальная технологическая сложность для освоения программы получателями бюджетных средств. Многие бухгалтера (уполномоченные лица) зачастую не имеют представления о правилах создания документа.

Во-вторых, ряд клиентов по-прежнему работает исключительно с бумажными носителями.

В-третьих, если контрагент использует другую криптографическую программу, то могут возникнуть трудности с расшифрованием полученного электронного документа, а в случае технологического сбоя документ может быть получен с искажениями или опозданием.

В-четвертых, ведение бюджетного учета на основании электронных документов должно осуществляться в порядке, аналогичном для документов на бумажных носителях информации. Ответственность за организацию хранения электронной первички, регистров и бюджетной отчетности лежит на руководителе бюджетного учреждения. Более того, приходится хранить неэлектронные документы для того, чтобы они служили резервными копиями электронных документов на случай различных чрезвычайных происшествий².

Поэтому полный переход на безбумажный документооборот невозможен. С учетом накопленного практического опыта уже ясно, что электронные документы в большинстве случаев вытеснят бумажные, однако есть такие специфические ниши, в которых «бумага» останется надолго. Скажем, не решена до конца проблема долговременного хранения юридически значимых электронных

документов, и во всем мире наиболее важные документы постоянного срока хранения пока что изготавливаются на традиционных носителях. Также совершенствование процесса электронного документооборота усложняет достаточный объем нормативно-правовых актов, определяющий правила и условия хранения электронных документов и иной информации в электронном виде.

В-пятых, ЭЦП должна храниться у ее владельца. На практике же выходит, что использует ее бухгалтер (уполномоченное лицо), поэтому необходимо, чтобы руководитель (владелец ЭЦП) поставил удостоверяющую подпись на бумажном варианте, что, в свою очередь, приводит к дополнительным затратам времени, которое ограничено регламентом органом Федерального казначейства. Если в утвержденный регламент не отправить необходимый документ, то он автоматически переносится на следующий день, что приводит к определенному неудобству.

Другим фактором, заметно сдерживающим развитие электронного документооборота, является необходимость предоставления получателями бюджетных средств оригиналов договоров (контрактов) либо иных обосновывающих документов в органы Федерального казначейства в целях санкционирования расходования средств. Действующая модель санкционирования, применяемая в органах Федерального казначейства, используемая во многих субъектах Федерации, предполагает представление документов на бумажных носителях при проведении платежей, которые проверяются и затем возвращаются бюджетополучателю.

Недостаток такого подхода – в полном отсутствии так называемого аудиторского следа. Поэтому казначейство видоизменило этот контроль, перейдя на безбумажную технологию санкционирования. Документ можно отсканировать и прислать в казначейство по системе электронного документооборота. Специалисты посмотрят, проведут платеж, а сам документ сохранится в электронной базе казначейства. Таким образом, остается аудиторский след, и понятно, какие документы послужили основанием для проведения платежа. И нет необходимости получателям бюджетных средств приходиться в Феде-

ральное казначейство с документами на бумажных носителях. На практике этот механизм не действует ввиду отсутствия технической обеспеченности.

Все проблемы, перечисленные выше, со временем необходимо решать. В перспективе следует полностью отказаться от представления документов на бумажных носителях. Есть электронный документооборот, есть общегосударственные задачи по электронному взаимодействию между всеми получателями государственных услуг и государственными органами.

Система государственного управления готова, чтобы обеспечить внедрение электронного документооборота. Не нужно пугаться отказа от бумаги. Вся информация в системе казначейства должна оставаться в виде электронных файлов, подтверждающих документов.

И это вполне достаточное основание для последующих ответов на вопросы:

- выполнило ли Федеральное казначейство свою миссию?;

- соответствуют ли проведенному платежу представленные первичные документы или договора на оказание услуг в пользу государства или нет?³

Руководство Федерального казначейства работает над повышением эффективности функционирования казначейской системы, ищет резервы, чтобы улучшить результативность собственной деятельности. В Российской Федерации создана мощная система казначейства, и эффект от нее должен быть значительным и весомым.

Необходимо, чтобы Федеральное казначейство осознавало важность своей роли в структуре электронной России.

¹ Об электронной цифровой подписи: Федеральный закон от 10 января 2002 г. №1-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. №2.

² О бухгалтерском учете: Федеральный закон от 21 ноября 1996 г. №129-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. №48.

³ Артюхин Р.Е. Отдельные вопросы регулирования бюджетных отношений // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2008. №21.





КНИЖНОЕ ОБОЗРЕНИЕ

Основы государственного управления и государственной службы : учебное пособие / А.З. Фахрутдинова, А.В. Новокрещенов, Н.Н. Таушканов, Н.А. Акимова, М.Ю. Зенков, Е.Р. Метелева ; СибАГС. – Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2010. – 556 с.

Дисциплина «Основы государственного управления» играет важную роль в подготовке государственных и муниципальных служащих. Она предназначена для того, чтобы сформировать у слушателей развитое и целостное теоретическое представление об общих принципах функционирования системы органов государственного управления и их роли в жизни общества.

С методологической точки зрения данное учебное пособие представляет собой вариант реализации системного подхода, распространенного в теории управления.

Рецензируемое учебное пособие отличается глубоким анализом отдельных направлений административной реформы.

С особым удовлетворением можно отметить, что в пособии подробно приводится современная, аналитически изложенная, нормативная правовая информация о государственном управлении и организации государственной службы.

Настоящее пособие раскрывает исторические аспекты государственного управления, а также освещает особенности государственного управления за рубежом.

Качественно и подробно освещен вопрос о проведении административной реформы. Достаточно полно в модуле 2 анализируется ход реализации административной ре-

формы и реформы бюджетной сферы в Российской Федерации.

Практическое значение не только для студентов и слушателей, но и для государственных служащих имеет модуль 3, в частности раздел 4.5 «Управление государственной службой». В соответствии с Федеральным законом «О государ-

Учитывая, что государственное управление в России в последние годы в результате проводимой административной реформы претерпело существенные изменения, данное учебное пособие имеет практическое значение не только для студентов и слушателей, но и для государственных служащих.

Отличительной чертой учебного пособия, определяющей его ценность, является большое количество ссылок на нормативные правовые акты. Это делает его полезным для использования не только в ходе учебного процесса, но и в практической деятельности органов исполнительной власти.

Ценно то, что представленное учебное пособие учитывает все требования государственного стандарта специальности «Государственное и муниципальное управление», полностью раскрывает целостность и взаимосвязь государства, государственной власти, органов местного самоуправления государственного аппарата и, следовательно, в полной мере может быть использовано как при изучении курсов «Система государственного и муниципального управления», «Правовые основы государственной гражданской службы» по специальности «Государственное и муниципальное управление», так и в практической деятельности.

Н.Г. Ломова
канд. псих. наук,
зав. кафедрой государственного
и муниципального управления
АФ СибАГС



венной гражданской службе Российской Федерации» должностной регламент является нормативным документом для государственного гражданского служащего. При подготовке должностного регламента специалисты по работе с кадрами довольно часто испытывают затруднения. Настоящее пособие дает примерную структуру должностного регламента.



Симагина, О. В. Управление государственным и муниципальным развитием : учебное пособие / О. В. Симагина ; СибАГС. – Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2010. – 240 с.

Управление развитием – это не просто количественный рост основных макроэкономических показателей, это прежде всего качественное совершенствование всех сторон социально-экономической системы.

Анализ ситуации за последние два десятилетия, которая сложилась в регулировании социально-экономического развития страны показывает, что какой-либо стратегии развития фактически не было. Даже в более благополучном периоде последнего десятилетия не было обеспечено улучшения социально-экономической обстановки, на которое рассчитывало население страны. И это неудивительно.

Оценивая деятельность Правительства России, нельзя не отметить его низкую эффективность. Согласно международному исследованию по эффективности работы госорганов в начале этого столетия Россия занимала 107-е место из 158 стран, участвующих в этом рейтинге, а по качеству государственного регулирования Россия оказалась на 158-м месте при 160 участниках обследования.

В силу этого тема данного учебного пособия не вызывает сомнения в своей актуальности.

Автор пособия предлагает решение данной проблемы в рамках формирования концепции регулирования качества экономического развития на всех уровнях территориальной организации: национальном, региональном и местном.

Рассматривая научные основы управления социально-экономическим развитием территории, автор выделяет шесть направлений экономических исследований. Первое направление связано с повышением степени удовлетворения основных потребностей всех членов общества (здоровье, питание, жилье, санитарные условия, водоснабжение) и качества человеческого капитала. Проанализировав многочисленные исследования 1990-х гг. по проблемам человеческого фактора как двигателя экономического роста, О.В. Симагина выделяет в качестве наиболее значимого фактора развития образование. Кстати, этому выводу есть достаточно убедительные подтверждения из не так уж далекого исторического прошлого.

В 50-е гг. прошлого столетия Япония в условиях дефицита материальных и финансовых ресурсов выбрала в качестве стратегии своего развития вложение средств в человеческий потенциал, и прежде всего в образование. Результат – в достаточно ко-

роткие сроки Япония выдвигается в авангард мирового социально-экономического развития.

Другой пример связан с выходом СССР в конце 1950-х гг. в лидеры освоения космического пространства. Результат расследования причин отставания США в этом направлении исследований рабочей группой Конгресса был однозначным – СССР в то время имел одну из лучших в мире систем образования.



Еще два направления сосредоточивают свое внимание на изучении отдельных факторов роста – НТП и институциональных изменений. В рамках четвертого направления исследуются сочетания этих факторов и их влияние на экономический рост, пятое направление анализирует циклический характер изменений, и шестое уделяет особое внимание механизмам роста в развивающихся странах в условиях открытости экономики.

Вторая глава посвящена условиям развития России, автор делает убедительный анализ новых тенденций в социально-экономической ситуации в мире и России. В первую очередь, это сглаживание циклов развития мировой экономики, что объясняется качественными изменениями, значительно выросшей стабилизирующей ролью государства, которое поддерживает спрос своими закупками и капиталовложениями, а также противодействует чрезмерным колебаниям конъюнктуры мерами фискальной и кредитно-денежной системы.

Другие тенденции связаны с изменением соотношения количественных и качественных характеристик факторов экономического роста, смещением полюсов роста мировой экономики (Китай, Брази-

лия, Мексика и ряд других), формированием условий, приводящих к возникновению экономических и ресурсных кризисов в различных регионах мира, усилением неравенства населения по доходам во всем мире, существенной трансформацией роли государства в регулировании экономического развития.

Для России вопросы повышения качества экономического развития в настоящее время являются ключевыми. За годы реформ практически отсутствовала какая-либо стратегия развития, что привело к негативным последствиям в экономической и социальной сферах и усилению структурных деформаций в российской экономике.

О.В. Симагина приходит к выводу, что при регулировании социально-экономического развития России необходимо учитывать как проблемы встраивания России в глобальную экономику, так и поиск новых внутренних факторов развития и улучшения качества традиционных факторов экономического роста нашей страны.

Требуемое качество экономического развития России может быть достигнуто, по мнению автора, путем повышения эффективности государственного регулирования и создания совокупности институциональных условий, способствующих повышению качества развития. Этим условиям должны соответствовать методы регулирования социально-экономическим развитием на государственном, региональном и муниципальном уровнях.

Следуя логике построения учебного пособия, далее с целью совершенствования государственного управления в России рассматривается внедрение усовершенствованного механизма стратегического управления социально-экономическим развитием, который предусматривает сочетание стратегического прогнозирования, индикативного планирования, программно-проектного подхода и бюджетирования, ориентированного на результат.

Стиль написания учебного пособия отличается простотой изложения материала, четкостью, ясностью и доступностью для понимания основных выводов. Работа наполнена глубоким содержанием и ориентирована на насущные потребности практики, может служить методической основой для исследования проблем социально-экономического развития страны. Она будет полезна всем, кто интересуется государственным и муниципальным управлением.

В.М. Алтухов
канд. экон. наук, доцент кафедры
государственного и муниципального
управления АФ СибАГС





Велиева, Д.С. Система конституционных экологических прав и обязанностей в Российской Федерации / Д.С. Велиева; под ред. В. Т. Кабышева. – М. : ДМК Пресс, 2009. – 220 с.

Представленная монография посвящена одной из актуальных проблем любого современного общества – основным экологическим правам и обязанностям. Данная проблема тем более актуальна для жителей России. Экстенсивный путь развития экономики в Советском государстве, эгоистическое отношение к окружающей природе в постсоветской России и предание забвению прав человека как в советский, так и в современный периоды естественным образом выдвигают на первый план вопрос о праве на благоприятную окружающую среду и корреспондирующих ему обязанностях. Речь идет по существу о выживании человека в деформирующейся окружающей среде, балансе экономических и экологических интересов.

На этом фоне заслуживает внимания не столько обращение к теме экологических прав и обязанностей, сколько постановка вопроса о конституционно-правовых проблемах их реализации. Не вызывает сомнений авторское наблюдение о существующей тенденции конституционного регулирования права на благоприятную окружающую среду. Одновременно вопросы конституционализации отраслевого законодательства, в том числе и экологического права, остаются недостаточно разработанными в современной юридической науке.

Логичным представляется авторский анализ конституционно-правовой природы и содержания права на благоприятную окружающую среду субъектов этого права. Фактически в этой части применяется понятие юридического состава (объект, субъект) для анализа конституционных экологических прав. Такой методологический подход, характерный для конституционного права ряда государств (Германии, Австрии, Швейцарии), имеет в отечественном правоведении перспективы как в научно, так и образовательном плане.

Интересны авторские рассуждения о субъектах (носителях) конституционного права на благоприятную среду. Следует согласиться с выводами о том, что в современных российских условиях право на возмещение вреда окружаю-

щей среде реализуют органы исполнительной власти в сфере охраны окружающей среды, органы прокуратуры, но не граждане. Это свидетельствует об искажении российской судебной практики и обусловлено неактивностью и апатией российских граждан.

Говоря о носителях конституционных экологических прав, можно подкрепить содержащийся в исследовании вывод о том, что в числе субъектов права на благоприятную окружающую среду следует назвать не только индивидуальных субъектов (как это общепринято), но и коллективных. Это тем более важно в процессуальном плане, так как основные экологические права, управомоченным субъектом в отношении которых выступает чаще всего коллективное образование, требуют и коллективных форм конституционной судебной защиты.



Также вызывает интерес мнение автора монографии о том, что надежная информация о состоянии окружающей среды является существенной основой для разработки эффективной экологической политики. Действительно, одной из проблем реализации права на благоприятную окружающую среду является своевременная и достоверная информация о ее состоянии. Предлагаемые меры государственного участия в повышении

уровня экологической информированности на практике могут дать положительные результаты.

Сравнительной новизной отличаются звучащие в работе проблемы возмещения экологического вреда в механизме реализации исследуемого конституционного права. Автор справедливо обращает внимание на судебную практику в этой области. Это не только способствует выработке конкретных предложений для российского законодателя и правоприменителя, но и значительно обогащает конституционную доктрину.

Особого внимания заслуживает анализ конституционных экологических обязанностей, их природы, субъектов и форм реализации. Справедливо отмечается, что конституционные обязанности в научных исследованиях, как правило, лишь затрагиваются, исходя из принципа единства прав и обязанностей, а в качестве самостоятельных объектов исследований выступают нечасто. Вместе с тем в связи с анализом конституционных экологических обязанностей возникают многие практические вопросы. Какими сугубо конституционно-правовыми средствами непосредственно можно обеспечить соблюдение конституционной обязанности охраны окружающей среды либо это возможно только посредством норм отраслевого законодательства? Имеет ли конституционная обязанность охраны окружающей среды юридический смысл или только представляет собой моральное требование? Какими мерами конституционной судебной защиты можно воспользоваться в случае нарушения конституционных обязанностей частными лицами? Ряд этих вопросов получил освещение в представленной монографии.

Монография, безусловно, представляет собой актуальное, завершенное и самостоятельное изыскание и будет интересна широкому кругу правоведов, практическим работникам и студентам юридических факультетов.

А.В. Должиков,
канд. юрид. наук, зав. кафедрой
гражданско-правовых
дисциплин АФ СибАГС,
Р. В. Знаменщиков,
канд. юрид. наук, зав. кафедрой
конституционного
и административного права
АФ СибАГС



НАШИ ВЫПУСКНИКИ



Ишутин Я.Н.

Заместитель Губернатора
Алтайского края



Семенов В.В.

Депутат Государственной Думы
Российской Федерации



Калашников Ю.В.

Руководитель Управления Федеральной
службы государственной регистрации,
кадастра и картографии по Алтайскому
краю – главный государственный
регистратор Алтайского края



Колобов А.Е.

Начальник КГУ «Управление по
обеспечению мероприятий
в области гражданской обороны,
чрезвычайных ситуаций и пожарной
безопасности в Алтайском крае»



Зайцев А.И.

Начальник Управления
по недропользованию
по Алтайскому краю



Бушмин И.А.

Начальник управления
Алтайского края по труду
и занятости населения



Дубров А.Н.

Начальник управления природных
ресурсов и охраны окружающей
среды Алтайского края



Кормаков В.И.

Заместитель руководителя
Верхне-Обского бассейнового
водного управления



Вайгель Е.А.

Заместитель начальника
Главного управления Алтайского края
по здравоохранению
и фармацевтической деятельности



Лисин И.Н.

Первый заместитель
начальника Главного управления
МЧС России по Алтайскому краю
по Государственной противопожарной службе,
полковник внутренней службы



Труханов Е.Е.

Первый заместитель начальника
Пограничного управления ФСБ
России по Алтайскому краю,
полковник



Лопарев Д.А.

Глава города Горняк



Паршков В.Г.

Председатель комитета по культуре
города Барнаула



Архипенко В.М.

Генеральный директор
ОАО «Авиапредприятие «Алтай»



Ишутин А.Я.

Директор отдела валютных
и неторговых операций Алтайского
Банка Сбербанка России



Приб С.Н.

Генеральный директор
ООО Заринская горэлектросеть



АЛТАЙСКИЙ ФИЛИАЛ ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ «СИБИРСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ» В г. БАРНАУЛЕ

Алтайский филиал образован в 2001 году и является государственным образовательным учреждением, имеющим право на ведение образовательной деятельности в сфере высшего, послевузовского и дополнительного профессионального образования. Филиал является высшим учебным заведением, главной задачей которого является подготовка современных высококвалифицированных государственных служащих, специалистов в области юриспруденции и финансов, способных успешно работать в условиях новой российской государственности.

Образовательная деятельность осуществляется по трем специальностям:

- **«Государственное и муниципальное управление»;**
- **«Финансы и кредит»;**
- **«Юриспруденция».**

Профессиональная переподготовка по трем направлениям: «Государственное и муниципальное управление», «Финансы и кредит» и «Юриспруденция».

В Аф СибАГС в г.Барнауле разработано более 100 программ повышения квалификации для государственных и муниципальных служащих Алтайского края, которые корректируются для каждой категории слушателей с учетом уровня образования, занимаемой должности и стажа практической работы.

Учебный процесс обеспечивает высококвалифицированный преподавательский состав. Для работы в Филиале приглашаются преподаватели, имеющие наряду с теоретической подготовкой практику работы на государственной службе и в муниципальных органах власти. Это в немалой степени способствует взаимодействию Филиала с органами государственной власти и местного самоуправления. В практику работы преподавателей прочно вошли практические занятия в администрациях различных уровней власти, а также на базе законодательных органов.

Образовательный процесс в полном объеме обеспечивается учебной литературой, информационными возможностями дисплейного класса, прямым выходом в Интернет по скоростному каналу. Кроме различных методических материалов, размещенных в локальной сети филиала, для студентов и преподавателей доступны справочные правовые системы и другие информационные базы. Аф СибАГС в г.Барнауле располагает двумя конференц-залами на 180 и 45 мест, учебными аудиториями с современным мультимедийным оборудованием.

Научная деятельность в Аф СибАГС в г.Барнауле направлена на исследование проблем формирования и развития системы государственного и муниципального управления, на соединение «теории и практики». В научно-исследовательскую работу Филиала вовлечены и студенты, которые активно участвуют в различных межвузовских и международных конференциях. Ежегодно в Филиале проводятся студенческие научно-практические конференции, круглые столы и семинары.

Международная деятельность Филиала связана, прежде всего, с профилем учебного заведения и направлена на установление научных контактов с учебными заведениями за рубежом, занимающимися подготовкой кадров для государственной службы, и носит ярко выраженный прикладной характер – обмен опытом в области подготовки специалистов государственного и муниципального образования. Эта деятельность реализуется в рамках сотрудничества Алтайского филиала СибАГС с Баварской школой управления (г.Мюнхен).

