



МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
**Рубцовский индустриальный институт (филиал)**  
федерального государственного бюджетного образовательного  
учреждения высшего образования  
«Алтайский государственный технический университет им. И.И. Ползунова»  
(РИИ АлтГТУ)

**Д.В. РЕМИЗОВ**

## **ЭКОНОМИКА АЛТАЙСКОГО КРАЯ**

**Учебное пособие  
для студентов направления «Менеджмент»  
всех форм обучения**

*Рекомендовано Рубцовским индустриальным институтом (филиалом)  
ФГБОУ ВО «Алтайский государственный технический университет  
им. И.И. Ползунова» в качестве учебного пособия для студентов,  
обучающихся по экономическим направлениям подготовки «Менеджмент»*

Рубцовск 2015

ББК 65.26

Ремизов Д.В. Экономика Алтайского края: Учебное пособие для студентов направления «Менеджмент» всех форм обучения /Рубцовский индустриальный институт. – Рубцовск, 2015. – 61 с.

Методическая разработка предназначена для студентов гуманитарно-экономического факультета всех форм обучения по направлениям подготовки «Менеджмент».

Рассмотрено и одобрено  
на заседании НМС РИИ.  
Протокол № 8 от 26.11.15г.

Рецензенты:

главный специалист отдела экономического  
развития и ценообразования  
Администрации города Рубцовска Алтайского края

В.Ф. Супрунова

к.ф.н., доцент

В.И. Попов

© Рубцовский индустриальный институт, 2015

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
ТЕМА 1. ОБЩЕЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ОБ АЛТАЙСКОМ КРАЕ КАК ТИПИЧНОМ АГРОПРОМЫШЛЕННОМ РЕГИОНЕ. РОЛЬ И МЕСТО КРАЯ В ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ РАЗДЕЛЕНИИ ТРУДА	8
ТЕМА 2. ИСТОРИЯ АЛТАЙСКОГО КРАЯ	19
ТЕМА 3. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ	28
ТЕМА 4. ДЕМОГРАФИЧЕСКИЙ И ТРУДОВОЙ ПОТЕНЦИАЛ АЛТАЙСКОГО КРАЯ	36
ТЕМА 5. БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВАЯ СИСТЕМА РЕГИОНА	47
ТЕМА 6. СТРАТЕГИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ АЛТАЙСКОГО КРАЯ НА ПЕРИОД ДО 2025 ГОДА	52
ПЕРЕЧЕНЬ ВОПРОСОВ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ИТОГОВОГО КОНТРОЛЯ ЗНАНИЙ СТУДЕНТОВ ПО КУРСУ «ЭКОНОМИКА АЛТАЙСКОГО КРАЯ»	60
РЕКОМЕНДУЕМЫЕ ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ	61

## ВВЕДЕНИЕ

Цель освоения дисциплины «Экономика Алтайского края» - развитие общекультурных и общепрофессиональных компетенций, в соответствии с которыми обучающийся должен приобрести комплексное представление о региональных факторах в социально-экономическом преобразовании общества, устойчивые теоретические знания и практические навыки, позволяющие анализировать региональные проблемы и принимать обоснованные управленческие решения.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- определить роль региональных аспектов и факторов в социально-экономическом развитии;
- овладеть основами управления региональной экономикой;
- рассмотреть современные проблемы регионального развития и региональной политики в России;
- ознакомить студентов с зарубежным опытом региональных исследований и региональной политики;
- рассмотреть основные показатели, характеризующие региональное развитие;
- рассмотреть особенности становления местного самоуправления;
- овладеть методами региональных исследований и основами региональной статистики.

Дисциплина «Экономика Алтайского края» относится к вариативной части профессионального цикла, дисциплина по выбору (БЗ.В. ДВ.5).

Дисциплина изучается в шестом семестре (3 курс) студентами направления подготовки «Менеджмент». Формой итогового контроля знаний является – дифференцированный зачет.

Для освоения дисциплины «Экономика Алтайского края» обучающиеся используют знания, умения, навыки, способы деятельности и установки, сформированные в ходе изучения предметов «Экономическая теория», «Правоведение», «История экономики».

Освоение дисциплины «Экономика Алтайского края» является необходимой основой для последующего изучения дисциплин «Государственное и муниципальное управление», «Антикризисное управление», а также для выполнения выпускной квалификационной работы.

В совокупности с другими дисциплинами дисциплина «Экономика Алтайского края», направлена на формирование ряда профессиональных компетенций (ПК) бакалавра менеджмента (таблица В1).

Совокупность ПК, формируемых при изучении дисциплины  
«Экономика Алтайского края»

Код компетенции по ФГОС ВПО	Содержание компетенции (или ее части)	В результате изучения дисциплины обучающиеся должны:		
		знать	уметь	владеть
ПК-26	Способность к экономическому образу мышления	Основные логические характеристики понятий; логические отношения между понятиями; основные принципы, экономические законы и механизмы их использования на практике	Пользоваться научной информацией по профилю деятельности, интерпретировать полученные показатели, прогнозировать развитие региона	Навыками выявления тенденций в развитии менеджмента, современными технологиями поддержки управленческих решений
ПК-30	Знание экономических основ поведения организаций, представление о различных структурах рынков и способность проводить анализ конкурентной среды отрасли	Основы поведения организаций, типы организаций, различные структуры рынков, методы анализа конкурентной среды отрасли	Осуществлять поиск информации, сбор, анализ данных, необходимых для проведения анализа конкурентной среды отрасли	Навыками оценки региональных процессов с помощью макроэкономических показателей, основными методами и приемами аналитической и исследовательской деятельности; выявлять и формулировать актуальные проблемы

# ТЕМА 1. ОБЩЕЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ОБ АЛТАЙСКОМ КРАЕ КАК ТИПИЧНОМ АГРОПРОМЫШЛЕННОМ РЕГИОНЕ. РОЛЬ И МЕСТО КРАЯ В ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ РАЗДЕЛЕНИИ ТРУДА

## 1.1. Краткая характеристика региона

### 1.2. Общественный сектор региона

### 1.3. Возможности повышения эффективности общественного сектора и экономики региона

## 1.1. Краткая характеристика региона

Алтайский край расположен на юго-востоке Западной Сибири, на границе континентальной Азии в 3419 км от Москвы (рисунок 1.1). Территория края составляет 168 тыс. кв. км, по площади занимает 22-е место в Российской Федерации и 8-е место в Сибирском федеральном округе. На севере край граничит с Новосибирской областью, на востоке – с Кемеровской областью, юго-восточная граница проходит с Республикой Алтай, на юго-западе и западе – государственная граница с Республикой Казахстан, протяженность которой 843,6 км. На начало 2015 года численность населения (с учетом Всероссийской переписи населения 2010 года) составила 2,4 млн. жителей (1,6% населения России). Отличительной особенностью региона является высокая доля сельского населения – 44,0% (по России – 26,0%).



Рис. 1.1. Алтайский край на карте России

На территории региона расположено 11 городских округов и 59 муниципальных районов. Административный центр – г. Барнаул.

В крае преобладают два типа ландшафтов: на востоке – горный, на западе – равнинный. Здесь богатый растительный и животный мир. В крае присутствуют почти все природные зоны России: степь и лесостепь, тайга, горы и богатые речные экосистемы.



Рис. 1.2. Карта Алтайского края

Алтай располагает огромными запасами разнообразных природных ресурсов. Полезные ископаемые представлены месторождениями полиметаллов, железа, поваренной соли, соды, гипса, бурых углей и драгоценных металлов. Край знаменит уникальными месторождениями яшмы, малахита, порфиоров, мраморов, гранитов, строительных материалов, минеральными и питьевыми водами, лечебными грязями. Регион богат лесными ресурсами. Лесной фонд составляет более четверти территории края и занимает площадь 4437,9 тыс. га. Из 13000 озёр самое большое – Кулундинское, его площадь 728 кв. км. Наиболее крупные реки – Бия, Катунь, Обь, Алей и Чарыш.

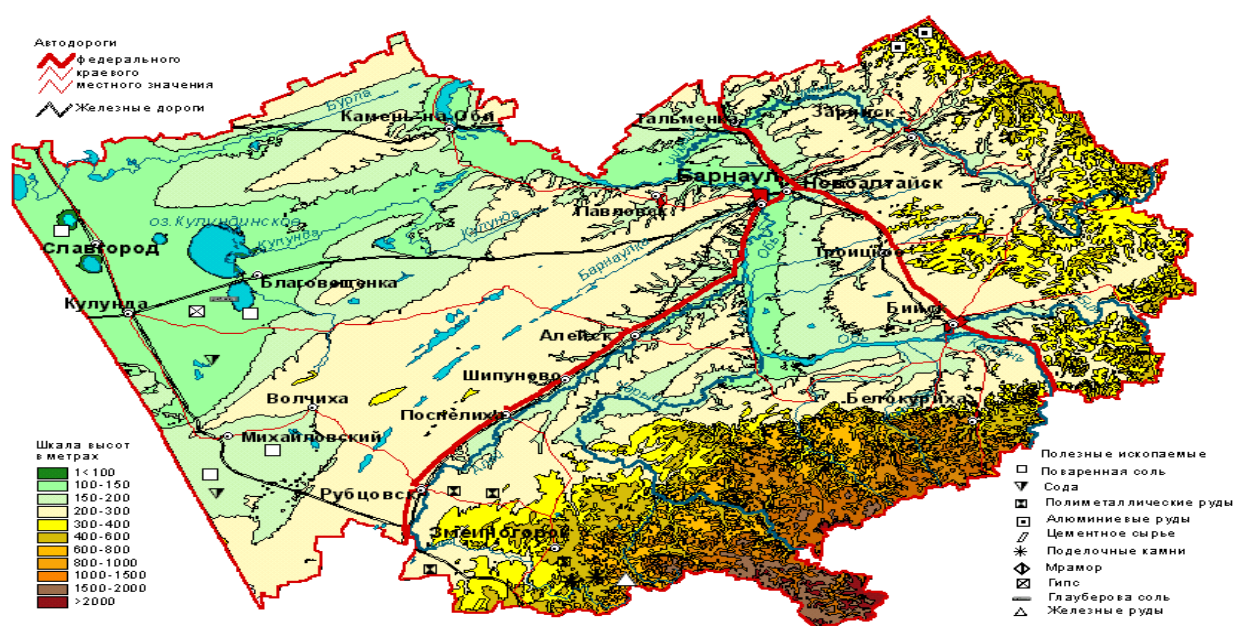


Рис. 1.3. Алтайский край: карта рельефа и полезных ископаемых

Экономика Алтайского края – это сложившийся многоотраслевой комплекс. В структуре валового регионального продукта существенно преобладают промышленность, сельское хозяйство, торговля. Данные виды деятельности формируют около 60% общего объема ВРП.

Современная структура промышленного комплекса края характеризуется высокой долей обрабатывающих производств (свыше 80% в объеме отгруженных товаров), ведущими из них являются производство пищевых продуктов, производство машиностроительной продукции (вагонно-, котло-, дизелестроение, электрооборудование), производство кокса, а также химическое производство, фармацевтическое производство, производство резиновых и пластмассовых изделий.

Алтайский край является крупнейшим производителем экологически чистого продовольствия в России: он занимает 1-е место в стране по объемам производства муки и жирных сыров, 2-е место – по производству крупы (по выработке гречневой крупы – 1 место), 3-е место – по производству макаронных изделий.

Аграрный комплекс – крупный сектор экономики края. Основу сельского хозяйства края составляют производство зерновых (в том числе твердых сортов пшеницы), крупяных и технических культур, а также животноводство. По площади пашни Алтайский край лидирует в Российской Федерации, на долю края приходится треть пашни Сибирского федерального округа. Алтайский край занимает 1 место в Российской Федерации по посевной площади зерновых и зернобобовых культур. В 2014 году урожай зерновых культур составил 3,5 млн тонн (в первоначально оприходованном весе). Алтайский край – единственный от Урала до Дальнего Востока регион, выращивающий сахарную свеклу.

По объему производства продуктов животноводства среди субъектов Российской Федерации Алтайский край традиционно занимает высокие позиции (по производству молока – 3 место, по поголовью крупного рогатого скота – 4 место, по производству скота и птицы на убой – 10, по производству яиц – 14).

Трудовые ресурсы Алтайского края, подготовленные научными и научно-образовательными учреждениями различных профилей, характеризуются высоким профессиональным уровнем и способны удовлетворить потребность развивающейся экономики в научных исследованиях и высококвалифицированных кадрах для реализации инновационных проектов и размещения технологически новых производств.

Алтайский край находится на пересечении трансконтинентальных транзитных грузовых и пассажирских потоков, в непосредственной близости к крупным сырьевым и перерабатывающим регионам. По территории Алтайского края проходят автомагистрали, соединяющие Россию с Монголией, Казахстаном, железная дорога, связывающая Среднюю Азию с Транссибирской магистралью, международные авиалинии. По оснащенности транспортными магистралями Алтайский край превосходит среднероссийские и среднесибирские показатели. Выгодное географическое положение региона и



его высокая транспортная доступность открывают широкие возможности для установления прочных экономических и торговых связей межрегионального и международного уровней.

Рекреационный потенциал в сочетании с благоприятным климатом юга Западной Сибири, богатое историко-культурное наследие предоставляют возможность для развития на территории Алтайского края разнообразных видов туризма и спортивно-развлекательного отдыха. В 2014 году Алтайский край признан финалистом национальной премии в области путешествий "Моя планета 2014" в номинации "Лучший регион для путешествий по России" и "Проект года в сфере экотуризма".

Регион является не только признанной здравницей Сибири, но и одним из крупнейших курортных центров Российской Федерации. Алтайский край занимает 5-е место в России по количеству лиц, размещенных в санаторно-курортных организациях. Край обладает ценными лечебными ресурсами, используются минеральные лечебные и лечебно-столовые воды, сульфидные иловые грязи, лекарственные растения. Безусловным лидером санаторно-курортного комплекса края является город-курорт Белокуриха, который в течение последних двух лет признан лучшим федеральным курортом России.

В настоящее время на территории края развивается туристско-рекреационный кластер «Белокуриха», формирование которого предполагает образование 2 субкластеров и реализацию 11 инвестиционных проектов по строительству объектов туристической инфраструктуры, ввод более 3 тыс. комфортабельных мест размещения. Самым крупным из них является субкластер «Белокуриха-2» - проект создания совершенно нового курорта в уникальной предгорной местности края в 10 км от г. Белокурихи.

Инвестиционная политика Алтайского края направлена на формирование максимально выгодных условий для привлечения инвестиций: совершенствование форм государственной поддержки бизнеса, развитие инфраструктуры (транспортной, энергетической), укрепление экономических позиций края внутри России и за рубежом, обеспечение правопорядка.

## **1.2. Общественный сектор региона**

Общественный сектор является важной частью современной экономической системы, в основе которой лежит принцип взаимодействия рынка и государства при решении социальнозначимых вопросов. Тенденции развития общественного сектора связаны с ростом объема и разнообразия общественных потребностей. Вместе с тем, в современных условиях остро стоит проблема ресурсной обеспеченности общественного сектора. Ориентируясь только на бюджетные доходы и расходы, являющиеся основной частью средств общественного сектора, невозможно добиться полного и адекватного удовлетворения потребностей населения. В связи с этим актуальным является рассмотрение вопросов, связанных с привлечением дополнительных ресурсов в сферу общественного сектора и повышением эффективности функционирования организаций, входящих в его состав.

Как свидетельствуют данные официальной статистики, в 2006-2015 годах (2015 год - оценочно) среднегодовые темпы роста по Алтайскому краю по шести ключевым параметрам социально-экономического развития превосходили аналогичные среднероссийские показатели. Стоит отметить, что предыдущее десятилетие (1996-2005 гг.) демонстрировали ровно обратную тенденцию – отставание региона от России в динамике своего развития (рисунок 1.4).

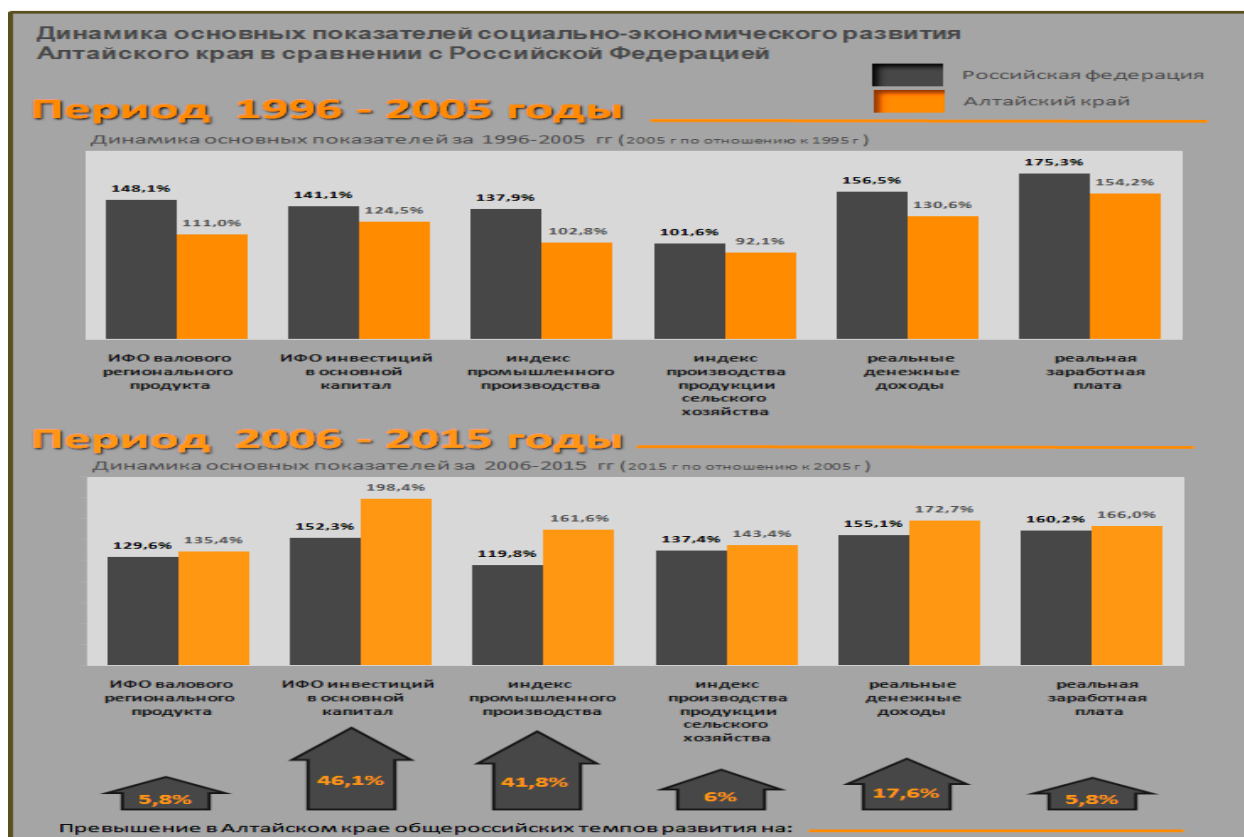


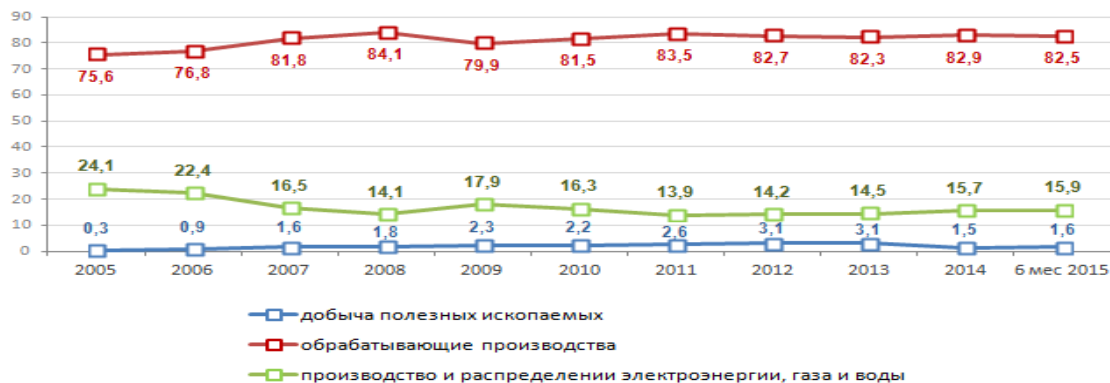
Рис. 1.4. Динамика основных показателей социально-экономического развития Алтайского края в сравнении с Российской Федерацией [3]

О ситуации в промышленном производстве Алтайского края, складывающейся по результатам анализа данных статистической отчетности о работе промышленных предприятий края за 6 месяцев 2015 года, сообщалось в отчете НП «Союз промышленников Алтайского края». В январе-июле 2015 индекс промышленного производства (ИПП) составил 100 %.

По итогам января-июня 2015 объем отгруженной продукции предприятиями в промышленной отрасли увеличился на 13,3% к уровню января-июня 2014 года и составил 137,6 млрд. рублей (рисунок 1.5).

ИПП в обрабатывающем секторе достиг 99,3%, объем отгруженной продукции увеличился на 13,6% (до 113,5 млрд. рублей). В разрезе подвидов обрабатывающих производств положительная динамика ИПП регистрируется в производстве машин и оборудования (144%), производстве резиновых и пластмассовых изделий (107,5%), химическом производстве (106%), производстве пищевых продуктов, включая напитки и табак (100,4%).

Динамика изменения доли основных ВЭД (видов экономической деятельности) в объеме отгруженной промышленной продукции Алтайского края



Динамика изменения доли основных ВЭД в объеме промышленного производства СФО

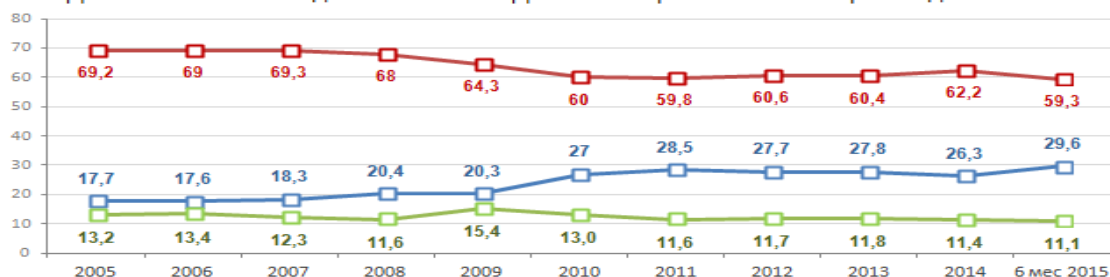


Рис. 1.5. Состояние промышленного производства Алтайского края [3]

В добывающем секторе объем отгруженной предприятиями подотрасли продукции увеличился в 1,6 раза, превысив 2,2 млрд. рублей. Темп роста объема производства полиметаллических руд составил 102%.

В пищевой и перерабатывающей промышленности края превышение уровня января-июня 2014 года отмечается в молочной промышленности (112,6%), мясоперерабатывающей промышленности (103%) за счет увеличения выпуска мяса и субпродуктов (на 12%); плодоовощной промышленности (103,1%); производстве напитков (101,3%); производстве прочих пищевых продуктов (102,8%) за счет увеличения выпуска комплексных пищевых добавок (на 12%).

В сфере производства и распределения электроэнергии, газа и воды ИПП сложился на уровне 106,5%, объем отгруженной продукции предприятиями данного вида деятельности превысил 21,9 млрд рублей, что на 8,8% больше уровня января-июня 2014 года.

Анализ данных статистической отчетности о работе промышленных предприятий края за январь-июнь 2015 года позволяет сделать вывод о наличии положительных тенденций в промышленном производстве края. Анализ динамики ИПП основных промышленных ВЭД края за период с 2008 года показывает, что в 2011 году значения индекса по производству и распределению электроэнергии газа и воды были самыми низкими, в дальнейший период наблюдается незначительный рост. По обрабатывающим производствам ИП снизился по сравнению с 2010 г. По добыче полезных ископаемых по сравнению с 2009 – 2010 гг. значение ИП существенно выросло.

### **1.3. Возможности повышения эффективности общественного сектора и экономики региона**

Обеспечение устойчивого социально-экономического развития региона - ключевой приоритет государственного регулирования на региональном уровне. Необходимость управления развитием региона обусловлена «провалами» функционирования рыночной экономики, ее нацеленностью на получение максимальной прибыли и игнорированием социальных проблем и запросов населения, связанных с социальным развитием. В этой связи возникает настоятельная необходимость поддержки и государственного стимулирования общественного сектора региональной экономики.

В последние десятилетия в процессе реформирования экономики регионов, в том числе в результате осуществления мер по разгосударствлению и приватизации, масштабы общественного сектора значительно сократились. Несмотря на это, данный сектор экономики продолжает играть значимую роль в государственном регулировании развития региональной инфраструктуры и отраслей экономики, непосредственно определяющих качество жизни населения региона (пассажирский транспорт, коммунальное хозяйство, здравоохранение, культура, социальное обслуживание и т.д.). В то же время доходы от функционирования предприятий общественного сектора крайне малы, а многие из них являются убыточными, что подрывает финансовую основу их деятельности. Существует множество причин сложившегося положения дел, основной из которых является низкое качество управления, что определяет необходимость совершенствования инструментов и методов управленческого воздействия на деятельность предприятий общественного сектора экономики российских регионов.

В процессе осуществления управленческого воздействия на предприятия общественного сектора региона важным вопросом является организация рационального использования его ресурсов и создание условий для дополнительных вложений со стороны частных структур, чему в значительной степени может способствовать реализация эффективных механизмов взаимодействия общества, бизнеса и органов управления при выработке и проведении региональной политики. Однако реализация этих практических мер наталкивается на серьезные проблемы, связанные с неэффективным использованием собственности общественного сектора, затрудняющие развитие социально-экономической системы региона.

## **ТЕМА 2. ИСТОРИЯ АЛТАЙСКОГО КРАЯ**

**2.1. Зарождение алтайской металлургии (XVII-XVIII вв.)**

**2.2. Сельское хозяйство – основа экономики края (XVIII-XIX вв.)**

**2.3. Индустриализация Алтайского края (1917-1941 гг.)**

**2.4. Алтайский край в годы Великой Отечественной войны (1941-1945 гг.)**

## 2.5. Становление края как аграрно-промышленного региона (1945-2000 гг.)

### 2.1. Зарождение алтайской металлургии (XVII-XVIII вв.)

Заселение русскими Верхнего Приобья и предгорий Алтая началось во второй половине XVII века. Освоение Алтая пошло быстрее после того, как для защиты от воинственных кочевников джунгар были сооружены Белоярская (1717 г.) и Бикатунская (1718 г.) крепости.

Долгая Северная война со Швецией поставила перед Россией ряд проблем, одна из которых – получение собственных металлов и особенно меди, необходимой для изготовления пушек, чеканки монеты, литья колоколов. До войны Россия ввозила из Швеции свыше 17 тыс. пудов меди ежегодно, теперь же правительству Петра I пришлось обратиться к собственным природным ресурсам. С этой целью снаряжались поисковые партии, поощрялась частная инициатива.

Алтай издавна был известен как район добычи металлов. Этим и воспользовался крупнейший уральский заводчик Акинфий Демидов – 21 сентября 1729 года заработал первенец алтайской металлургии – Колывано-Воскресенский завод. Недра Алтая были богаты и серебром. В 1744 г. приказчики Демидова приступили к сереброплавильному производству. Итогом деятельности Акинфия Демидова на Алтае стало создание феодальной горной промышленности, основанной на крепостном труде приписных крестьян и мастеровых (рисунок 2.1, 2.2).

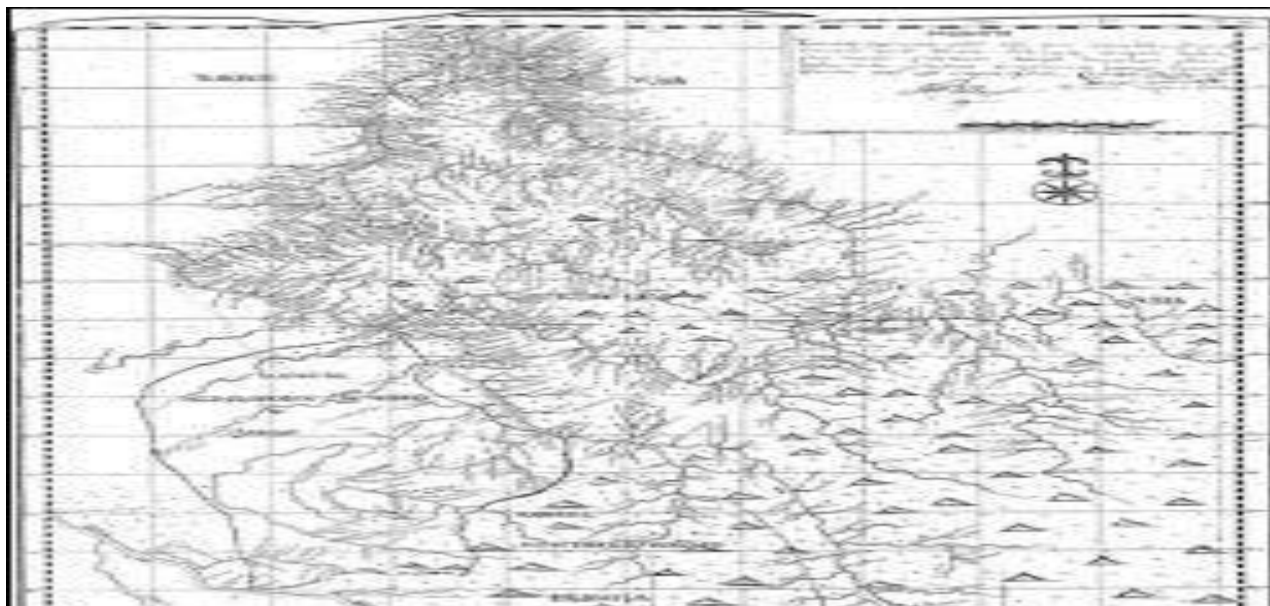


Рис. 2.1. Ландкарта Демидовских владений на Алтае [2]

В 1747 г. императрица Елизавета Петровна издала указ, которым Алтай передавался в личную собственность русских царей – бывшие демидовские предприятия поступили в ведение царского Кабинета, под руководством которого осуществлялась последующая промышленная эксплуатация

серебросодержащих месторождений края. За последующие пять лет на Алтае было выплавлено свыше 750 пудов серебра и более 20 пудов золота, что оценивалось в 150 тысяч рублей – громадная по тем временам сумма. Из алтайского серебра была изготовлена гробница Александра Невского весом в 90 пудов, находящаяся ныне в Эрмитаже.



Рис. 2.2. Барнаульский завод Акинфия Демидова [2]

К концу XVIII века в регионе действовало 8 горно-металлургических заводов. Ежегодная выплавка серебра достигала 1 тыс. пуд. Змеиногорский рудник во второй половине XVIII–начале XIX века был главным поставщиком серебросодержащих руд.

Образовавшийся во второй половине XVIII века Колывано-Воскресенский (с 1834 г. – Алтайский) горный округ – это огромная территория, включавшая современные Алтайский край, Новосибирскую и Кемеровскую, часть Томской областей и часть Восточно-Казахстанской области Республики Казахстан, общей площадью свыше 500 тыс. кв. км. Царствующий монарх был собственником алтайских заводов, рудников, земель и лесов, главное управление ими осуществлял Кабинет, находившийся в Петербурге. Костяк управления на месте составляли горные офицеры. Колывано-Воскресенское горное правление располагалось в Барнауле – административном центре округа.

В конце XVIII века на Алтае были открыты все важнейшие месторождения поделочных камней, принесшие ему мировую славу: Коргонское, Ревневское, Белорецкое и Гольцовское. С 1786 г. в регионе развивается камнерезная промышленность (шлифовальная мельница при Локтевском заводе, с 1802 г. – шлифовальная фабрика в п. Колывань). Она специализировалась на производстве крупных вещей: ваз, канделябров, каминов и др. изделий. Здесь была изготовлена из ревневской яшмы знаменитая «Царица ваз», украшающая один из залов Эрмитажа.

Монетный двор Сузунского медеплавильного завода с 1766 по 1781 г. изготавливал сибирскую медную монету, имевшую хождение только в Сибири; с 1781 по 1847 г. – общероссийскую.



## 2.2. Сельское хозяйство – основа экономики края (XVIII-XIX вв.)

В первой половине XIX века Алтай занимал первое место в России по производству серебра, второе – меди, третье – золота. Он превратился во второй после Урала промышленный район на востоке страны. В 1806 г. Барнаул наряду с Екатеринбургом официально признан горным городом.

После реформ 60–70-х годов XIX века феодальные пережитки на Алтае сохранялись в большей степени, чем в центре страны и других районах Сибири. Неприкосновенной осталась принадлежность горного округа царям, и это определило многие особенности развития Алтая в пореформенный период. Горная промышленность, являвшаяся главной отраслью экономики округа, вступила после 1861 года в полосу кризиса. С начала 1870-х годов стала неудержимо нарастать убыточность заводов, и к концу века почти все они были закрыты.

В пореформенном Алтае наибольшее развитие получила частная добыча золота. Наиболее крупными компаниями в золотопромышленности являлись «Алтайское золотопромышленное дело» и «Южно-алтайское золотопромышленное дело». К концу XIX века действовало 70 приисков и добывалось до 100 пудов золота ежегодно. Частная обрабатывающая промышленность была представлена мукомольными и крупчатыми мельницами, винокуренными заводами, пимокатными и овчинно-шубными мастерскими. На всю Россию славились черные овчинные полушубки, изготавливавшиеся в Барнауле.

Постепенно основой экономики Алтая становится сельское хозяйство. Наряду с возделыванием зерновых культур (пшеницы, овса, ржи) расширялись посадки картофеля, значительное развитие получило пчеловодство. В начале XX века на первый план выходят молочное животноводство и маслоделие. Алтайское масло даже экспортировалось в страны Западной Европы.

К 1915 году была построена Алтайская железная дорога, соединившая Новониколаевск, Барнаул и Семипалатинск. Совершенствовался и водный транспорт.

События Отечественной войны 1812 г. не обошли стороной Колывано-Воскресенский горный округ.

На его территории квартировали Сибирский и Иркутский драгунские, Томский, Ширванский мушкетерские и 18-й егерский полки, которые приняли активное участие в Отечественной войне 1812 года. Десять лет на Алтае находился Томский мушкетерский полк.

В Барнаульском заводе располагались штаб полка, провиантские склады, полковой лазарет и гренадерский батальон, а в Тальменском, Белоярском и других селениях находились роты полка. Организованный вывод драгунских и мушкетерских полков из Сибири к Казани осуществляли генерал-лейтенант Г.И. Глазенап и уроженец г. Бийска генерал-майор А.А. Скалон.

Выдающийся русский государственный деятель, министр внутренних дел, председатель Совета Министров (с 1906 г.) Петр Аркадьевич Столыпин (1862-1911) в 1910 г. вместе с начальником Главного управления землеустройства и

земледелия А.В. Кривошеиным посетил Сибирь и Алтай с целью ознакомления с практикой переселенческого дела. Во время поездки П.А. Столыпин, помимо других районов, пересек территорию всего Алтайского округа, преодолев сотни километров пути. Было проведено торжественное основание переселенческого села Славгород, оно быстро развивалось и уже через четыре года после этого получило статус города.

Начало реализации столыпинской переселенческой политики на Алтае было положено опубликованием указа 19 сентября 1906 г. «О предоставлении под переселение свободных земель в Алтайском округе».

Колонизационный фонд Алтайского округа формировался из свободных земель, отрезков от землеустройства крестьян-старожилов и аборигенного населения, кабинетских оброчных статей. Основная масса переселенческих участков выделялась в районах округа, ранее не затронутых или слабо затронутых земледельческой колонизацией, в том числе в засушливых местностях (Кулундинская и Бельгагачская степи). Земель, отведенных под поселковые, хуторские и отрубные участки, было достаточно для размещения на них не более 2/3 всех прибывших в Алтайский округ переселенческих семей. Остальная масса переселенцев водворялась в старожильческих селениях. По сравнению с 1897-1906 гг. география расселения переселенцев в округе расширилась со 162 до 211 волостей.

Наиболее активное участие в переселении принимали выходцы из центрально-черноземных губерний, Украины, Новороссии и Поволжья. В столыпинский период уменьшилась доля переселенцев из Приуралья, Прибалтики и западных губерний. При определенной обособленности в культурно-бытовой сфере земледельческий труд и стремление к выживанию способствовали установлению сотрудничества в хозяйственно-производственной сфере между переселенцами и старожилами, а также инородцами (рисунок 2.3).



Рис. 2.3. Сельскохозяйственные работы в дореволюционной алтайской деревне[2]



Столыпинские переселения стали важной вехой в развитии Алтайского округа, ставшего местом наиболее массового водворения переселенцев. Этот процесс способствовал более широкому вовлечению сибирского региона в общероссийские экономические и социокультурные процессы. В регионе появилось много новых населенных пунктов, где в труднейших природных условиях возникали новые методы и приемы организации хозяйственной жизни, отрасли производства, которые прославили наш край далеко за его пределами (производство зерна, маслосыроделие, пчеловодство, мараловодство и др.).

Накануне войны Алтайский округ имел развитое сельское хозяйство, большинство населения проживало в сельских районах. Округ давал ежегодно свыше 100 млн. пудов зерна. В крестьянских хозяйствах содержалось 15 млн. голов различного скота. Были развиты пчеловодство, скотоводство, выделка кож, овчин и пушных товаров.

Главным вкладом округа в дело помощи фронту стали поставки в армию хлеба и мясомолочной продукции. Не менее важной задачей, которую решали власти округа в рамках оказания материальной помощи фронту, были конская и автомобильная повинности. У населения за установленную плату изымались лошади, автомобили, мотоциклы, всевозможные повозки, водные транспортные средства. Образованные летом 1915 года местные военно-промышленные комитеты (ВПК) в широких масштабах изготавливали для нужд армии сапоги пехотного образца, полушубки, шапки, валенки, подковы, седла, повозки, шанцевый инструмент и т.д.

С самого начала войны началась мобилизация населения Алтая. В течение трех лет войны Сибирь в целом и Алтай в частности пережили 20 воинских наборов мужского населения. В Томской губернии было мобилизовано свыше 600 тыс. военнообязанных и новобранцев. В Алтайском округе, при численности населения чуть более 3 млн. человек, на войну было мобилизовано свыше 400 тыс. человек.

Всеобщий патриотический подъем населения выразился в создании многочисленных благотворительных организаций. Их деятельность была направлена на сбор денежных средств, вещей, продуктов питания всем нуждающимся и пострадавшим от войны, семьям воинов, организацию лазаретов и питательных пунктов как в тылу, так и на передовой. Основными благотворительными организациями, функционировавшими в военное время на территории Алтайского округа, были: алтайское отделение общества Красного Креста, Сибирское общество для подачи помощи раненым воинам, губернские отделения Комитета великой княгини Елизаветы Федоровны и комитета ее императорского высочества великой княгини Татьяны Николаевны, Александровский и Скобелевский комитеты, Алтайский дамский комитет по оказанию помощи больным и раненым воинам, местные отделения Всероссийского союза городов и др.

Первая мировая война оказала огромное влияние на сибирскую провинцию, перестроив на военный лад все сферы жизнедеятельности общества. Алтайский округ вносил огромный вклад в общее дело поддержки

действующей армии. Наблюдалось единство усилий правительства, региональных властей и общественности, которое проявилось в деле снабжения армии, ходе и проведении мобилизационных компаний, помощи семьям лиц, призванных на военную службу, а также всем пострадавшим от войны.

### **2.3. Индустриализация Алтайского края (1917-1941 гг.)**

События 1917-1919 годов привели к установлению на Алтае советской власти. В июне 1917 года была образована Алтайская губерния с центром в г. Барнауле. Она просуществовала до 1925 года.

С 1925 по 1930 г. территория Алтая входила в Сибирский край, с 1930 по 1937 г. – в Западно-Сибирский край. 28 сентября 1937 г. ЦИК СССР постановил разделить Западно-Сибирский край на Новосибирскую область и Алтайский край с центром в г. Барнауле.

На протяжении 1920-х годов Алтай оставался аграрным регионом, и поэтому основные политические и социально-экономические процессы были связаны с развитием деревни. К началу 1930-х годов была завершена коллективизация крестьянских хозяйств.

На экономическом развитии Алтайской губернии в конце 1920-х годов сказывается окончание строительства Туркестано-Сибирской железной дороги. Для переработки среднеазиатского хлопка сооружается Барнаульский меланжевый комбинат – первое крупное текстильное предприятие Сибири. Его строительство началось в июне 1932 г. (рисунок 2.4), в ноябре 1934 г. вступила в строй первая очередь комбината. В 1940 г. предприятие достигло проектной мощности.



Рисунок 2.4. Строительство главного корпуса Барнаульского меланжевого комбината, 1933 г. [2]

В Барнауле, Бийске, Камне-на-Оби были построены элеваторы; в Бийске и Алейске – сахарные заводы; в Бийске, Рубцовске и Поспелихе – мясокомбинаты. Быстрыми темпами росли металлообработка и производство строительных материалов, улучшалась транспортная сеть. К концу 1930-х годов Алтай превратился в один из крупных аграрно-индустриальных регионов Сибири.

#### **2.4. Алтайский край в годы Великой Отечественной войны (1941-1945 гг.)**

Начавшаяся Великая Отечественная война потребовала перестройки работы всего народного хозяйства. Алтайский край принял более 100 эвакуированных предприятий из западных районов страны, в том числе 24 завода общесоюзного значения, среди них заводы сельскохозяйственного машиностроения, тракторный, тракторного оборудования, механических прессов, аппаратурно-механический, вагоностроительный, два котельных и др. Война основательно изменила хозяйственный облик региона, дав мощный импульс развитию его промышленности. Эвакуированные предприятия были размещены в Барнауле, Бийске, Славгороде, Рубцовске, Чесноковке (Новоалтайске). В то же время край оставался одной из основных житниц страны, являясь крупным производителем хлеба, мяса, масла, меда, шерсти и других сельскохозяйственных продуктов и сырья для промышленности.

#### **2.5. Становление края как аграрно-промышленного региона (1945-2000 гг.)**

Первое послевоенное десятилетие было периодом массового освоения новой техники и технологии. Темпы роста промышленности края в шесть раз превышали среднесоюзные. Алтайские дизели представлялись на всемирных промышленных выставках в Берлине, Лейпциге и других городах, где получили высокие оценки и премии. На Алтайсельмаше в середине 1950-х гг. вступила в строй первая в стране автоматическая линия по производству лемехов. Бийский котельный завод впервые в истории котлостроения применил поточную линию по изготовлению барабанов котлов. Барнаульский завод мехпрессов внедрил конструкцию новых чеканочных прессов с давлением 1000-2000 т.

К началу 1960-х годов на Алтае производилось более 80% тракторных плугов, свыше 30% грузовых вагонов и паровых котлов, выпускавшихся к этому времени в РСФСР.

Приоритетное развитие промышленности, характерное для послевоенных десятилетий, сказалось на состоянии сельского хозяйства, которое продолжало развиваться экстенсивными методами. Ключевой для региона оставалась зерновая проблема. Временный выход из положения дало освоение целинных и залежных земель. Колхозами и совхозами края было освоено 2619,8 тыс. га целинных и залежных земель, в регионе организовано 20 целинных совхозов. За успешное освоение целины, увеличение производства зерна Алтайский край

в октябре 1956 г. награжден орденом Ленина (вторым орденом Ленина Алтайский край награжден в 1970 г.). В дальнейшем освоение целины обернулось потерями посевных площадей в результате эрозии почв. В этих условиях настоятельной становилась необходимость интенсификации сельскохозяйственного производства, превращения его в комплекс, тесно связанный с перерабатывающими отраслями.

В 1970–80-е годы произошел переход от отдельно действовавших предприятий и отраслей к формированию территориально-производственных комплексов: аграрно-промышленных узлов, производственных и производственно-научных объединений. С центрами в крупных городах были созданы Рубцовско-Локтевский, Славгородско-Благовещенский, Заринско-Сорокинский, Барнаульско-Новоалтайский, Алейский, Каменский, Бийский агропромышленные комплексы.

В феврале 1972 г. началось строительство Алтайского коксохимического завода, в декабре 1981 г. был получен первый кокс.

С конца 1980-х годов в крае, как и в целом по всей стране, во всех отраслях жизни общества стали проявляться признаки наступающего кризиса. 1990-2000 годы – это годы острого дефицита бюджета, упадка стройиндустрии. Экономика края оказалась не приспособленной к новым условиям. С другой стороны, в экономической среде начали формироваться элементы саморазвития. Появилась возможность выхода на международный рынок. Экономическая политика региона была ориентирована на повышение качества и конкурентоспособности продукции края, увеличение экспорта алтайских товаров.

В начале 1990-х годов вместо колхозов и совхозов были организованы фермерские хозяйства, многие из которых получали государственную поддержку. К концу 1990-х гг. Алтайский край входил в первую десятку регионов России по их численности.

В 1991 году Администрацией Алтайского края было принято постановление «Об открытии краевого медицинского диагностического центра», строительство которого было завершено в 1993 году. Основными задачами его деятельности являлись оказание высококвалифицированной консультативно-диагностической и лечебной помощи населению края с помощью наиболее современных, сложных аппаратно-инструментальных методов (рисунок 2.5).

В этот период в Алтайском крае произошли территориальные изменения: в 1991 году из его состава была выведена Горно-Алтайская автономная область (в настоящее время субъект Российской Федерации – Республика Алтай).

Весной 1992 года Алтайский край посетил Президент Российской Федерации Борис Ельцин.



Рис.2.5. Здание Алтайского краевого диагностического центра [2]

Его визит послужил толчком к решению некоторых стратегических задач края. Уже 24 июня 1992 года вышло Постановление Правительства Российской Федерации «О мерах по оздоровлению населения и социально-экономическому развитию населенных пунктов Алтайского края, расположенных в зоне влияния ядерных испытаний», в 1993 году принят Указ Президента Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне», а позже – Государственная программа по данному вопросу. Граждане Алтайского края, подвергшиеся радиационному воздействию, получили право на соответствующие компенсации и льготы. Множество объектов социальной сферы и здравоохранения были построены именно за счет средств Семипалатинской программы, действие которой продолжается и сейчас.

В это же время было принято решение о строительстве нового автомобильного моста через реку Обь, открытие которого состоялось в 1997 году.

6 декабря 1993 года было принято Постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации «О развитии газификации Алтайского края», которым предусматривался ввод в эксплуатацию газопроводов Новосибирск-Барнаул в 1994 году и Барнаул-Бийск в 1995-1996 годах.

Газ по однопоточному магистральному газопроводу «Новосибирск – Барнаул» пришел в столицу Алтайского края в декабре 1995 года.

В 1995 году Барнаульский аэропорт получил статус международного.

С началом рыночных реформ меняется ситуация в социальной и культурной сферах. Руководством региона были приняты постановления о предотвращении безработицы, выделении земельных участков для садов и

огородов, разработке мер по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам. Это время отмечено попытками сохранить систему народного образования и медицинского обслуживания населения, сведения к минимуму издержек перехода к рынку в области культуры и т.д. 20 июля 1993 года было принято постановление Администрации края «О передаче религиозным организациям культовых зданий и иного имущества», а в 1994 году разработана программа возрождения кумандинского народа.

В 1993 году создано Акционерное общество энергетики и электрификации Алтайского края – АО «Алтайэнерго» – в составе РАО «ЕЭС России». В структуру предприятия входили: ТЭЦ-1, ТЭЦ-2, ТЭЦ-3, Барнаульская теплоцентраль, а также филиалы электрических сетей и Энергосбыт.

Новые проекты и предприятия, появившиеся в начале 1990-х годов, выходят на передовые позиции в экономике. В 1991 году на базе ФНПЦ «Алтай» создана компания «Эвалар», ставшая впоследствии одной из крупнейших в России фармацевтических компаний, специализирующейся на выпуске натуральных препаратов для сохранения и укрепления здоровья, лечебной косметике.

В 1992 году на базе зерноперерабатывающего предприятия было организовано Акционерное общество открытого типа «Алейскзернопродукт» – мощный агропромышленный комплекс с полным технологическим циклом по выращиванию и переработке зерна, производству и упаковке продукции.

В 1993 году Рубцовский комбинат хлебопродуктов преобразован в Акционерное общество «Мельник», выпускающее муку, макароны, крупы, подсолнечное масло и корма для сельскохозяйственных животных.

С целью возрождения добычи полиметаллических руд на территории Алтайского края Администрацией региона в 1998 году создано ОАО «Сибирь-Полиметаллы», занимающееся добычей полиметаллических руд, золота, производством медного, цинкового, свинцового концентратов.

В целях сохранения в естественном состоянии ценных природных комплексов 15 декабря 1998 года принято постановление краевого Законодательного собрания «О государственном природном заповеднике «Тигирекский». А 21 января 1998 года в целях предотвращения утраты генофонда и сохранения редких и исчезающих видов растений и животных вышло постановление об издании Красной книги Алтайского края.

В 2003 году был одобрен проект программы развития города Бийска как наукограда Российской Федерации на 2003-2007 годы. В 2005 году Правительство Российской Федерации поддержало инициативу Губернатора региона Александра Карлина, администрации города Бийска по присвоению статуса наукограда второму по величине городу Алтайского края. В 2011 Постановлением Правительства РФ статус наукограда Российской Федерации сохранен за г. Бийском еще на 5 лет.

## **ТЕМА 3. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ**

### **3.1. Исторический опыт становления местного самоуправления в России**

### **3.2. Нормативно-правовая база организации местного самоуправления и ее совершенствование по мере перехода к рыночным отношениям**

### **3.3. Задачи и пути организации местного самоуправления в Алтайском крае и России на современном этапе развития рыночных отношений**

### **3.1. Исторический опыт становления местного самоуправления в России**

Развитие политической системы России на протяжении большей части ее истории характеризовалось доминированием централизованного государства, сравнительно низким уровнем гражданского участия в решении публичных дел в сочетании с сильной коллективистской (общинной) традицией. Поэтому Российская Федерация имеет отличный от западного исторический опыт становления местного самоуправления, и в силу этого его система не может быть отнесена к какой-либо из классических моделей муниципальной организации.

В дореволюционной России выделяют следующие наиболее устойчивые формы самоуправления: вечевая демократия Древней Руси, слободское самоуправление, земское и городское самоуправление.

Вечевая демократия – наиболее раннее проявление самоуправленческих начал на Руси. Ее развитие происходило в период перерастания родоплеменных объединений в добровольные общности самостоятельных хозяев – древнерусские общины. Общества общины представляли собой самоуправляющиеся, автономные организации, обладающие административно-судебной самостоятельностью. Высшими органами управления общины были сходы жителей – вече, на которых решались важнейшие вопросы их жизни: о войне, мире, приглашении и изгнании князей, принятии законов, избрании должностных лиц и др.

Классическими образцами самоуправляющихся городских общин древней Руси являются Новгород и Псков. Административно-территориальное устройство, порядок формирования органов управления и разделение функций между центральными и местными органами в этих городах – все говорит о наличии там элементов местного самоуправления.

Формами местного самоуправления России с конца XV до начала XVIII в. являются самоуправление городских слобод и крестьянское общинное самоуправление. Как отдельная самоуправляющаяся единица каждая городская слобода имела возможность выбирать старосту, десятских, складчиков и других должностных лиц. Основные вопросы решались на слободских сходах. Для населения такая организация самоуправления означала определенную защиту от вмешательства администрации в их дела и безудержного расширения системы налогов.

Вместе с тем, в этот период местное самоуправление как институт не получило должного правового оформления.

Первая реформа местного самоуправления в нашей стране была проведена при Петре I в 1699 г., когда были учреждены бурмистерские палаты в Москве и земские избы в городах. Состав их был выборный. Избы собирали доходы и заведовали повинностями, лежавшими на купеческих и промышленных людях. Управление делами города как целого на них возложено не было, кроме того, их относительная самостоятельность длилась недолго – к 1720 г. повсеместно вместо бурмистерских изб создаются магистраты, подчиненные непосредственно губернатору.

Для эпохи Петра I стало характерным усиление государственного вмешательства в быт народа, рост бюрократической опеки над деятельностью общества. И наряду с этим постоянно делаются попытки вызвать к жизни самодеятельность местных обществ. Так, в 1718 г. проводится городская реформа: вводится сословное самоуправление.

Земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы Александра II преследовали цель децентрализации управления и развития начал местного самоуправления в России как системы, выполняющей функции государственные и общественные.

Несмотря на наличие в историческом опыте России определенных самоуправленческих начал (начиная с новгородской вечевой демократии), только становление земского и городского самоуправления дает начало местному самоуправлению в нашей стране в его современном понимании.

Земское самоуправление охватывало около половины населения России и имело по закону более широкую сферу деятельности, чем самоуправление в других государствах. Земские учреждения существовали на уровне губерний, уездов, сами избирали свои руководящие органы, формировали структуру управления, определяли основные направления деятельности, подбирали и обучали специалистов.

Формирование местного самоуправления в России и порожденные им политические процессы были прерваны революционными событиями 1917 года.

Сначала в стране возникло двоевластие традиционных органов власти и новой публичной формы – Советов депутатов. После октябрьской революции советы постепенно заняли место прежних земств и городских самоуправлений.

С конца 1920-х гг. Советское государство пошло на ликвидацию начал самоуправления, а также институтов и правовых форм, включая институт частной собственности, гражданские права. Партийным руководством были приняты решения о централизации хозяйственного управления и усилении роли партии.

Традиции самоуправления в течение последующих лет господства командно-административной системы в значительной мере были утрачены и замещены установками, связывавшими процессы принятия любых решений с вертикальным администрированием.



Муниципальные реформы начались в 1990-1991 гг. Местным советам был присвоен статус местного самоуправления и дана определенная автономия. На практике они продолжали исполнять компетенцию прежней власти, а также решали стихийно возникавшие повседневные задачи, по существу, во многом самостоятельно определяя свои полномочия.

Переломное значение для развития местного самоуправления в постсоветской России имело принятие Конституции 1993 года. Гарантируя автономность местного самоуправления, она оставляла простор для творчества в построении российской модели местного самоуправления.

После принятия Конституции Президентом России в целях дальнейшего осуществления реформы местного самоуправления, обеспечения его государственной поддержки был издан Указ от 22 декабря 1993 г. «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации». Указ устанавливал, что органы местного самоуправления самостоятельно утверждают перечень объектов (имущества), составляющих муниципальную собственность; устанавливал, что решения органов местного самоуправления могут быть отменены лишь в судебном порядке, и др.

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не содержал, по принципу всех рамочных законов 1990-х гг., детального регулирования местного самоуправления, оставляя эту сферу субъектам Федерации. Он не устанавливал жестких ограничений по видам муниципальных образований, уровням, на которых реализуется самоуправление (район, поселение, город могли быть, а могли и не быть муниципальными образованиями); не разграничивал единообразно компетенцию муниципалитетов. В результате в регионах были выстроены различные модели организации местной власти. В то же время закон не был принят исключительно в интересах регионов. Закон был разработан при непосредственном участии муниципальных ассоциаций и активистов муниципального движения. В частности, закон фиксировал выборность местной власти, устанавливал гарантии местного самоуправления, требовал муниципальной автономии, а также учета мнения населения при территориальных изменениях в муниципалитетах.

В конце 1990-х – начале 2000-х гг. в регионах сложились два полярных мнения о перспективах местного самоуправления. Первое мнение исходило от руководства субъектов Федерации, которые предлагали сужение сферы местного самоуправления и расширение сферы влияния государственной власти вплоть до передачи ей всей социальной сферы, разумеется, с соответствующим финансированием. Другое мнение инициировалось муниципальными органами, располагающими положительным результатом своей деятельности, которые рассчитывали на урегулирование объемов полномочий, ресурсов, совершенствование законодательства и т.д.

Таким образом, неформальность политической системы, наличие в ней значительных противоречий, ослабление местного самоуправления потребовали от федерального центра провести новые реформы: федеративную, административную, муниципальную и связанную с ними бюджетную и

налоговую. Эти реформы привели к принятию 6 октября 2003 года нового Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Собственно, этот закон позволяет констатировать появление в России национальной модели местного самоуправления.

### **3.2. Нормативно-правовая база организации местного самоуправления и ее совершенствование по мере перехода к рыночным отношениям**

Местное самоуправление опирается на определенные основы: правовую, территориальную и финансово-экономическую.

Правовое регулирование местного самоуправления в России относится к предметам ведения субъектов Федерации. К совместному ведению Федерации и субъектов РФ относится лишь установление общих принципов системы местного самоуправления (п. «и» ст. 7 Конституции РФ). В соответствии с этим Федерация вправе издавать законы об общих принципах местного самоуправления и делает это детально. Местное самоуправление регулируется законами субъектов РФ и уставами самих муниципальных образований.

Правовое регулирование не ограничивается принципами. Правовая основа местного самоуправления – это совокупность различных нормативных правовых актов и отдельных правовых норм, регулирующих вопросы местного самоуправления.

В состав правовой основы местного самоуправления в России входят прежде всего некоторые международно-правовые нормы, содержащиеся в актах международного права. Это общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры, ратифицированные государством. Россия ратифицировала многие такие договоры, присоединившись к ним. Важнейшим из них для местного самоуправления является Европейская хартия местного самоуправления 1985 г. В ней содержится ряд положений, воспринятых российским законодательством: признание местного самоуправления одной из важнейших основ демократического общества, запрет на ограничение компетенции органов местного самоуправления, изменение территориальных границ местного самоуправления только на основе консультации с населением или путем референдума, право на судебную защиту местного самоуправления, право органов местного самоуправления объединяться с другими органами местного самоуправления и вступать в Международную ассоциацию органов местного самоуправления и др.

В состав правовой основы местного самоуправления в России входят также положения, содержащиеся в других правовых актах: в Конституции РФ (ст. 12, гл. 8 и др.); основных законах (конституциях, уставах) субъектов РФ; рамочных федеральных законах (об общих принципах организации местного самоуправления, 2003 г.); федеральных законах; указах Президента РФ (например, об утверждении основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления, 1999 г.); постановлениях

Правительства РФ (например, о ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации, 2005 г.); постановлениях Конституционного суда РФ; уставах муниципальных образований; некоторых других правовых актах конкретного муниципального образования.

В состав правовой основы местного самоуправления могут входить положения федеральных правовых актов и актов субъектов РФ, которые в целом относятся к другим областям регулирования, но включают те или иные нормы, затрагивающие вопросы местного самоуправления.

Особое место среди источников муниципального права занимают уставы муниципальных образований и Европейская хартия местного самоуправления 1985 г.

*Устав* – это учредительный документ муниципального образования, имеющий для данного образования всеобъемлющий характер, являющийся основой муниципального нормотворчества и характеризующийся особым (усложненным) порядком принятия и изменения.

*Европейская хартия местного самоуправления* – международный документ, но она в 1998 г. ратифицирована Россией (утверждена для себя) и таким образом стала в России источником внутреннего права.

При регулировании полномочий органов муниципальных образований используется принцип субсидиарности, в применении к разграничению предметов ведения государства и государственных образований, с одной стороны, и муниципальных образований – с другой. Он означает, что вопросы, которые можно решать на низшем уровне, не следует передавать на верхний уровень, муниципальным органам передаются задачи, с которыми не могут справиться объединения граждан путем использования самоорганизации, других форм непосредственной демократии.

### **3.3. Задачи и пути организации местного самоуправления в Алтайском крае и России на современном этапе развития рыночных отношений**

Как показывает практика демократических государств, местный уровень власти - это самый короткий и прямой путь к решению насущных, жизненно важных для современного человека проблем. Эффективность власти люди оценивают по элементарным, понятным для каждого критериям - тепло в домах, освещенность улиц, качество дорог, транспортное обеспечение и т.п. Эти вопросы рациональнее решать с учетом мнения населения в местах непосредственного проживания граждан - в городах, поселках, селах, хуторах и пр. Именно поэтому одним из приоритетных направлений государственной политики России является развитие местного самоуправления, налаживание постоянного и всестороннего взаимодействия муниципальных органов и населения.

Формирование эффективной системы местной власти - всегда длительный и довольно сложный процесс. Поэтому нет ничего удивительного в том, что в Российской Федерации данный процесс до сих пор находится в стадии развития и включает множество нерешенных проблем, связанных с законодательным

обеспечением деятельности органов местного самоуправления, острым дефицитом квалифицированных специалистов в области муниципального управления, отсутствием надежных материально-финансовых основ деятельности местных органов власти.

Одним из источников сложившейся ситуации является низкое качество законодательной базы местного самоуправления. Федеральный закон о местном самоуправлении и соответствующие акты субъектов Федерации в малой степени согласованы как с реальным состоянием местного самоуправления, так и друг с другом.

Оценивая современное состояние местного самоуправления в Российской Федерации, большинство отечественных и зарубежных ученых и практиков отмечают крайне низкий уровень эффективности действующей в стране системы органов местной власти. Несмотря на признание муниципальной реформы в качестве приоритетного направления деятельности Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, переход к новой конституционной модели местного самоуправления в нашей стране явно затянулся. До сих пор существуют проблемы в сфере правового обеспечения деятельности, в качестве основных причин, сдерживающих развитие местного самоуправления в Российской Федерации, например, называют:

- недооценку, непонимание, а нередко и ошибочное представление о самой сути местного самоуправления, его чрезвычайной важности в деле демократических преобразований всего российского общества. В значительной мере именно этим обстоятельством можно объяснить инертность, пассивность населения, образующего местные сообщества, в организации эффективного местного самоуправления в муниципальных образованиях России;

- низкий уровень научного и методического обеспечения местного самоуправления. Это проявляется, прежде всего, в отсутствии целостной теории местного самоуправления как системы научных знаний, акцентирующей внимание на проблемах территориальной самоорганизации населения. На сегодняшний день имеются теоретические наработки лишь по отдельным вопросам местного самоуправления. Явно недостаточным представляется и уровень методического обеспечения работ по организации местного самоуправления, формированию и применению регламентирующих и обеспечивающих функционирование местных органов власти документов. Практически нет рекомендаций по разработке и реализации местной социальной, экологической, экономической, кадровой, научно-инновационной политики. Отсутствие необходимых научных рекомендаций вносит в местное самоуправление значительный субъективизм и приводит к грубым ошибкам в процессе его осуществления;

- отсутствие у местных органов власти опыта самостоятельного хозяйствования в системе рыночных отношений. На сегодняшний день многие руководители на местах не владеют стимулирующими методами управления и в большинстве случаев придерживаются иждивенческой позиции, связывая перспективы подъема экономики своего муниципального образования в первую очередь с увеличением объемов бюджетного финансирования, а не с

возможностью «зарабатывания» собственных средств. Не имея опыта создания муниципальных финансово-хозяйственных структур и в то же время худобедно существуя за счет государственных дотаций, многие муниципалитеты не признают значение формирования предпринимательской среды в качестве реального способа подъема экономики и решения местных проблем;

- отсутствие реальной ответственности государственных должностных лиц за превышение своих полномочий, а федеральных органов власти - за несоблюдение провозглашенных в некоторых государственных актах гарантий местного самоуправления в Российской Федерации, комплекс неподотчетности у некоторых руководителей местного ранга за свои ошибочные действия; явно недостаточное использование зарубежного и прошлого отечественного опыта муниципального строительства, а также передовых технологий организации местной власти, применяемых сегодня в некоторых регионах России.

Устранение и предотвращение указанных причин - важная задача проводимой в стране реформы местного самоуправления. Местную власть чаще всего ругают за то, что в решении простейших вопросов жизнеобеспечения, например, водоснабжения, ремонта канализации, получения необходимой справки и т.п., со стороны органов местного самоуправления проявляется пассивность. Однако во многом это происходит не по вине чиновников, а из-за сложной и неэффективной системы управления, в которой они вынуждены работать.

Для того чтобы цели нового этапа муниципальной реформы были достигнуты, всем уровням власти в самое ближайшее время предстоит приложить серьезные усилия в направлении укрепления организационно-правовых и экономических основ местного самоуправления. Ведь даже самая идеальная нормативная база сама по себе еще не является гарантом создания в стране эффективной системы местного самоуправления. Для того чтобы конституционное право населения на осуществление местного самоуправления получило свое реальное воплощение, требуются предпосылки не только законодательного характера.

Очевидно, что до тех пор, пока в стране отсутствует прочная материально-финансовая база развития местного самоуправления и сохраняется экономическая зависимость органов местного самоуправления от федеральных и региональных органов государственной власти, процесс ее перехода к автономной модели местного самоуправления нельзя считать завершенным. Создание на местах организационно обособленных от государства властных структур, пусть даже на минимально возможном локальном уровне, - это лишь полдела. Власть должна быть обеспечена экономически. А это означает, что судьба всей муниципальной реформы, проводимой в стране, находится сегодня в прямой зависимости от результатов поиска эффективных механизмов укрепления экономической базы местного самоуправления.

Следует также учитывать, что масштаб стоящих сейчас перед местным самоуправлением задач требует кардинального повышения квалификации муниципальных служащих. И потому необходимо создать адекватную потребностям дня систему подготовки и переподготовки кадров. Только

квалифицированная и ответственная, обеспеченная ресурсами и прозрачная местная власть сможет достойно решать проблемы граждан.

Весьма актуальной задачей является повышение политической культуры населения муниципальных образований, приобщение людей к процессу управления местными делами.

Наличие обладающих экономической и правовой возможностью организационных структур местного самоуправления при активном участии и заинтересованности государства и населения может привести к созданию реального эффективного местного самоуправления, а значит, и обеспечению стабильного поступательного развития российского общества и российского государства.

## **ТЕМА 4. ДЕМОГРАФИЧЕСКИЙ И ТРУДОВОЙ ПОТЕНЦИАЛ АЛТАЙСКОГО КРАЯ**

### **4.1. Характеристика демографических процессов в Алтайском крае**

### **4.2. Миграция и территориальное перемещение трудовых ресурсов**

### **4.3. Состав трудовых ресурсов. Количественные характеристики трудовых ресурсов региона**

### **4.4. Проблемы обеспечения демографической безопасности**

### **4.5. Рынок труда в регионе. Баланс трудовых ресурсов региона**

#### **4.1. Характеристика демографических процессов в Алтайском крае**

Алтайский край - регион с демографической ситуацией, отражающей общие закономерности демографического развития России (низкая рождаемость, высокий уровень смертности и, как следствие, снижение численности населения). Особенности демографического развития Алтайского края являются значительные диспропорции в численности населения, соотношении компонентов ее изменения, размещении населения по муниципальным образованиям, значительная миграционная убыль населения (преимущественно трудоспособного возраста).

Численность постоянного населения края на начало 2015 года составила 2384,8 тыс. человек. Снижение численности населения наблюдается в регионе с 1995 года.

Динамика уровня рождаемости в целом соответствует общероссийской, а его значение превышает показатель по России за последние 10 лет в среднем на 2,5%, однако рост рождаемости не компенсирует естественные и миграционные потери. Низкая рождаемость обусловлена современной структурой семьи, девальвацией семейных ценностей, неудовлетворенностью условиями жизни, неблагоприятными условиями труда, снижением уровня репродуктивного здоровья.

В значительной степени на рождаемость влияют процессы брачности. В Алтайском крае, как и в России в целом, стабильно повышается средний

возраст вступления в брак, что приводит к откладыванию первых рождений и оказывает негативное влияние на возрастную структуру рождаемости.

С 2004 года уровень общей смертности в Алтайском крае стал превышать показатель по Российской Федерации в среднем на 0,84 в расчете на 1000 населения, а с 2011 года разница между показателями смертности возросла и в 2014 году достигла 1,1 на 1000 населения (Российская Федерация - 13,1, Алтайский край - 14,2). Анализ смертности по причинам показал, что ситуация, складывающаяся в Алтайском крае, соответствует общероссийской. В структуре смертности первое место занимают болезни системы кровообращения, второе - новообразования, третье - внешние причины. Особенностью Алтайского края является повышенная доля самоубийств в структуре внешних причин смерти (в 2014 году показатель по региону превысил показатель по России в 1,85 раза).

Динамика показателя младенческой смертности в Алтайском крае в целом соответствует общероссийской тенденции снижения младенческой смертности. С 2004 года младенческая смертность ежегодно превышает общероссийский показатель в среднем на 0,9 в расчете на 1000 родившихся живыми, в 2014 году - на 1,1.

В показателях смертности сохраняются значительные гендерные и территориальные различия. Так, в 2014 году показатель преждевременной смертности сельских жителей превысил аналогичный показатель у жителей городов на 47,7%. Уровень преждевременной смертности женщин села выше на 46,6%. Показатель преждевременной смертности у сельских мужчин выше, чем у городских, на 42,3%.

С 2006 года ожидаемая продолжительность жизни по Российской Федерации стала превышать показатель по Алтайскому краю, причем с 2009 года разница в продолжительности жизни увеличивалась. Аналогичная тенденция характерна для городского населения (как для мужчин, так и для женщин). Для сельского населения динамика продолжительности жизни значительно отличается. До 2010 года показатель по региону превышал общероссийский, но в последние годы наметилась тенденция к увеличению разницы в ожидаемой продолжительности жизни в значительной степени за счет снижения продолжительности жизни сельских женщин. В 2014 году в Алтайском крае ожидаемая продолжительность жизни при рождении лиц женского пола составила 70,01 лет, в России - 70,93 лет (предварительные данные).

Основным компонентом снижения численности населения является миграционная убыль, доля которой в 2014 году составила более 56,9%. Наиболее существенной является миграционная убыль трудоспособного населения (свыше 70%). С 2005 года миграционная убыль населения формируется за счет значительного превышения отрицательного сальдо миграции в пределах России над положительным сальдо международной миграции. В структуре миграционных потоков наибольшую долю составляют внутрирегиональные перемещения (в среднем 64%), вследствие которых происходит смещение населения к Барнаульской агломерации. Лишь 8

территорий края в последние годы имеют стабильный положительный миграционный баланс.

Реализация комплекса мер по решению первоочередных демографических проблем способствовала появлению в Алтайском крае позитивных изменений в демографической ситуации. С 2005 года в регионе стали сокращаться естественная и миграционная убыль населения, а с 2007 года отмечается рост общего и суммарного коэффициентов рождаемости. Суммарный коэффициент рождаемости в 2012 году составил 1,841 детей на 1 женщину и превысил показатель, обозначенный в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года N 606 "О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации"(1,750). Тренды уровней общей смертности и смертности населения трудоспособного возраста (преждевременной смертности) приобрели нисходящую направленность.

Главным итогом достигнутых позитивных изменений в демографической ситуации является существенное сокращение темпов убыли населения края за счет снижения показателя естественной убыли.

Вместе с тем положительная динамика основных демографических показателей еще не свидетельствует о стабилизации демографической ситуации в целом. В течение последних пяти лет рост общей численности населения отмечается только в 6 территориях края, население большинства муниципальных образований сокращается. Достигнутый уровень рождаемости не обеспечивает простого воспроизводства населения и является самым низким в Сибирском федеральном округе.

В ближайшие десятилетия демографические процессы в крае будут протекать в условиях выраженной неблагоприятной динамики возрастной структуры населения, что будет выражаться в увеличении численности и удельного веса старших возрастных групп населения при одновременном сокращении численности населения трудоспособного возраста и существенном росте демографической нагрузки. Наиболее интенсивно эти процессы будут реализовываться в городах и районах, уже имеющих высокую долю пожилого населения и устойчивую миграционную убыль, являющуюся одной из причин снижения численности трудоспособного населения.

По среднему варианту прогноза Федеральной службы государственной статистики, к 2025 году доля лиц старше трудоспособного возраста составит почти треть (30,4%) в общей численности населения края, а доля лиц трудоспособного возраста снизится до 51,4%. Прогнозируемые изменения, усугубленные миграционной убылью женщин репродуктивного возраста, приведут к снижению уровня рождаемости. Вследствие этого произойдет увеличение естественной убыли населения, что приведет к дальнейшему сокращению численности населения края к 2025 году до 2184,1 тыс. человек.

В сложившихся условиях неблагоприятного течения демографических процессов решение задач долгосрочного развития региона, определенных стратегией социально-экономического развития Алтайского края до 2025 года, требует реализации дополнительного комплекса мероприятий, направленных на обеспечение стабилизации численности населения.



## 4.2. Миграция и территориальное перемещение трудовых ресурсов

Как отмечается в официальных документах, в частности Стратегии развития сферы труда и занятости населения Алтайского края до 2025 года, на численность и качество трудовых ресурсов в Алтайском крае существенное влияние оказывают миграционные процессы. За период 2005 – 2009 гг. ситуация в регионе характеризовалась уменьшением ее объемов, однако с 2010 года в крае отмечен рост масштабов миграции. Количество зарегистрированных миграционных перемещений (внутренних и внешних) возросло в 1,7 раза (со 107,4 тыс. чел. в 2005 году до 179,9 тыс. чел. в 2012 году). При этом в 2012 году в крае продолжилась миграционная убыль населения, которая составила 6226 чел.

На фоне общего роста миграционных потоков возросло количество мигрантов с высшим образованием, как в общем, так и во внешнерегиональном обмене при этом количество выбывающих специалистов с высшим образованием превышает количество прибывающих (в 2012 году на 2,4 тыс. чел.). Самой многочисленной группой в общем объеме миграции являются мигранты со средним общим (полным) и средним профессиональным образованием. При этом в межрегиональной миграции край теряет ежегодно в среднем по 2,3 тыс. чел. (в 2012 году убыль составила 1583 чел. данной образовательной категории).

Доминирующим компонентом в миграционных процессах является внутрикраевая миграция населения. На ее долю приходится более 65 %, на долю внутрикраевой миграции сельского населения – 53%. С 2005 по 2008 гг. включительно в крае отмечалась миграционная убыль городского населения: в 2005 году она составляла 2 647 чел. Начиная с 2009 года убыль городского населения сменилась миграционным приростом, который в 2012 году составил 3 637 чел. Вместе с тем, в крае наблюдается стабильный отток населения из сельской местности (в 2005 году он составил 3 755 чел., достиг своего пика в 2011 году – 10 652 чел., несколько снизился в 2012 году – 9 863 чел.). Эта тенденция связана с направлением передвижения молодежи преимущественно из сельских территорий в города, где расположены учреждения профессионального образования, с последующим трудоустройством в городах. Получив высшее или среднее профессиональное образование, молодые специалисты не стремятся вернуться в село. Невысокий уровень заработной платы, условия труда и быта сельских жителей для них социально непривлекательны. Поэтому численность прибывших в сельские районы выпускников вузов и средних специальных учебных заведений многократно ниже количества выпускников сельских школ, выезжающих для получения профессионального образования. Это вызывает проблемы в восполнении трудовых ресурсов в сельской местности.

Сдерживание роста трудовой мобильности населения внутри края также обусловлено высокими затратами, связанными с переменой места жительства, отсутствием развитой системы инфраструктурного сопровождения рабочих мест – жилья, транспортной сети и иных объектов, повышающих качество

проживания в территориях. Отсутствие отлаженных механизмов решения жилищных и социальных проблем в значительной мере препятствует решению проблемы привлечения в край квалифицированных кадров.

В структуре притока иностранных трудовых мигрантов избыточна доля неквалифицированных и малоквалифицированных работников, занятых на сезонной или временной основе, что сопряжено с целым рядом рисков в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Возможность использования дешевого неквалифицированного труда иностранных граждан лишает предприятия стимулов к увеличению количества и повышению качества рабочих мест, привлекательных для жителей края.

С учетом того, что коэффициент использования трудовых ресурсов края (доля трудоспособного населения, занятого в экономике, в общей численности трудоспособного населения) составляет около 78%, в краткосрочной и среднесрочной перспективе стоит задача повышения эффективности использования имеющегося трудового потенциала края.

За 10 месяцев 2015 года при поддержке службы занятости населения в Алтайском крае 1570 человек устроились на работу с использованием принципа маятниковой миграции. Из них 1333 человека живут в сельской местности.

Специалисты центров занятости населения помогают подбирать подходящую работу в других территориях края тем клиентам, которые не могут устроиться по месту жительства. Работодатели имеют возможность привлечь высококвалифицированные рабочие кадры из других городов и районов края. Чаще такие специалисты находят работу в сферах сельского хозяйства, торговли и пищевой промышленности. В 2015 году партнерами центров занятости выступили около 700 работодателей: Алейский мясокомбинат, Подсосновский пивоваренный завод, предприятия «Алтайская буренка», «Ирэн», «Чикен-Дак», птицефабрика «Енисейская», агрофирма «Черемновская» и многие другие.

#### **4.3. Состав трудовых ресурсов. Количественные характеристики трудовых ресурсов региона**

Рынок труда представляет собой совокупный спрос и предложение рабочей силы, который за счет взаимодействия этих двух составляющих обеспечивает размещение экономически активного населения относительно рабочих мест по сферам хозяйственной деятельности в отраслевом, территориальном, демографическом и профессионально-квалификационном разрезах. Он является социально-экономической категорией, включающей в себя исторически сложившийся специфический общественный механизм, реализующий социально-трудовые отношения, которые способствуют соблюдению баланса интересов между трудящимися, предпринимателями и государством.

Рынок труда – важнейший элемент рыночной экономики. Это обуславливает важность изучения основных закономерностей его формирования и функционирования как на общероссийском, так и на

региональном уровне. Ситуация в сфере труда в значительной степени определяет социальный климат в обществе. Недаром проблемы занятости и безработицы, развития человеческих ресурсов, трудовых отношений выделяются в развитых странах в качестве государственных приоритетов. На состояние сферы труда и занятости влияет не столько государство, сколько экономическая конъюнктура, научно-технический прогресс, демографические и миграционные процессы, степень вовлеченности страны в мировое хозяйство. На рубеже XXI в. действие этих факторов породило в РФ принципиально новые тенденции на рынке труда.

Современный рынок труда в России формируется в беспрецедентно сложной обстановке – после длительного периода командно-административных методов в экономике и иждивенческого настроения общества, в условиях накапливающихся экономических проблем переходного периода.

На состояние российского рынка труда влияют социально-экономические процессы, происходящие в стране в последнее десятилетие. Просчеты в ходе экономических реформ необратимым образом отразились на демографической ситуации и трудовом потенциале страны. Одной из его составляющих является категория «трудовые ресурсы», к которой относится население страны, находящееся в трудоспособном возрасте, обладающее способностью к трудовой деятельности. В России в соответствии с законодательством к нему относятся мужчины 15-59 лет и женщины 15-54 лет, за исключением неработающих инвалидов детства, труда и войны. К трудовым ресурсам относятся также работающие пенсионеры и работающие подростки в возрасте от 14 лет.

Доля трудоспособного населения зависит от ее пополнения населением моложе трудоспособного возраста.

Анализ региональной структуры населения по возрастным группам показывает, что в среднем по РФ доля старших возрастов превышает долю молодых возрастов, однако в шести районах (Северном, Северо-Кавказском, Уральском, Западно-Сибирском, Восточно-Сибирском и Дальневосточном) доля населения моложе трудоспособного возраста сохраняется высокой по сравнению с долей населения старших возрастов. Противоположный процесс характерен для пяти экономических районов (Северо-Западный, Центральный, Волго-Вятский, Центрально-Черноземный и Поволжский) и Калининградской обл.

Самая высокая доля трудоспособного населения (64,1%) на Дальнем Востоке, а самая низкая (56,6%) в Центрально-Черноземном и Северо-Кавказском районах. Самая высокая доля молодых возрастов в Восточной Сибири (29,9%) и на Северном Кавказе (29,8%).

Лидеры по доле лиц старших возрастов также два района – Центрально-черноземный (24,8%) и Центральный (24,3%). Таким образом, определенный резерв пополнения трудовых ресурсов в России имеется, их формирование будет зависеть от проводимой социально-экономической политики и будущих законодательных решений.

Для того чтобы оценить современное состояние российского рынка труда, следует рассмотреть его основную категорию – экономически активное население. Это часть населения, включающая в себя занятых общественно полезной деятельностью, приносящей доход, и безработных, активно ищущих работу и готовых приступить к ней.

Характеристику рынка труда дополняют производные показатели экономически активного населения: уровень его активности и уровень занятости населения.

Уровень экономической активности населения в определенных возрастных группах представляет собой отношение численности экономически активного населения к общей численности населения соответствующей возрастной группы.

Анализ изменений на российском рынке труда опирается на оценку перемещения населения между тремя альтернативными состояниями рынка труда (или категориями занятости): занятости, безработицы и экономической неактивности.

К категории занятых относится трудоспособное население в возрасте от 16 лет и старше, которые имеют работу, находятся в оплачиваемом или неоплачиваемом отпуске, включая работающих студентов и пенсионеров.

Уровень занятости населения в определенных возрастных группах – это отношение численности занятого населения к общей численности населения соответствующей возрастной группы.

К категории безработных относятся лица в возрасте, установленном для измерения экономической активности, которые в рассматриваемый период удовлетворяли одновременно следующим критериям:

- не имели работы (доходного занятия);
- занимались поиском работы, т.е. обращались в государственную или коммерческую службу занятости, использовали или помещали объявления в печати, непосредственно обращались к администрации предприятий или работодателю, использовали личные связи и т.д. или предпринимали шаги к организации собственного дела;
- были готовы приступить к работе;
- учащиеся, студенты, пенсионеры и инвалиды учитываются в качестве безработных, если они занимались поиском работы и были готовы приступить к ней.

К категории экономически неактивного населения относится все остальное население в возрасте 16 лет и старше.

К числу основных показателей рынка труда относится уровень безработицы, который определяется в соответствующих возрастных группах как удельный вес численности безработных в численности экономически активного населения.

#### *Структурные изменения на российском рынке труда*

Возраст оказывает существенное влияние на динамику и интенсивность движения населения по секторам экономики и категориям занятости. Для представителей старших возрастных групп характерна наиболее низкая

вероятность потери работы по всем формам занятости. Однако им присущи не только относительно стабильная занятость, но и довольно длительные периоды безработицы. После потери работы такими лицами шансы ее найти у них значительно ниже, чем у представителей более молодого поколения.

Еще один важный фактор, оказывающий влияние на динамику российского рынка труда, – уровень образования. С одной стороны, по всем секторам экономики с повышением уровня образования снижается риск потери работы, с другой – в случае ее потери образование может как помочь индивиду найти работу, так и препятствовать быстрому трудоустройству. С повышением уровня образования возрастают требования работников к условиям труда и его оплаты, более высоко оценивается духовный уровень отдачи затраченного труда и в результате период поиска подходящей работы становится более продолжительным.

Уровень занятых умственным трудом – это важный показатель качества трудовых ресурсов страны: специалисты с высшим образованием, администраторы и управляющие, административно-вспомогательный персонал, торговые работники.

Существует ряд показателей, которые быстрее реагируют на изменение ситуации на рынке труда, чем показатель безработицы. К ним относятся число безработных на одну заявленную вакансию (коэффициент напряженности на рынке труда); средняя продолжительность безработицы; масштабы «скрытой» безработицы и др.

Коэффициент напряженности на рынке труда рассчитывается как отношение численности зарегистрированных в органах службы занятости граждан, не занятых трудовой деятельностью, к заявленной предприятиями и организациями потребности в работниках.

В большинстве регионов страны существуют районы с очаговой безработицей. Она локализуется на определенных территориях, и устранить ее без вмешательства извне практически невозможно. Этому способствуют различные факторы, например, низкий уровень территориальной мобильности населения, которые сдерживают транспортные расходы и высокие цены на жилье.

В РФ актуальным явлением стала скрытая безработица. Существуют два наиболее характерных ее проявления – перевод работников на неполный рабочий день (неделю) или отправление их в отпуска (именуемые вынужденными или отпусками по инициативе администрации) без сохранения, с полным или частичным сохранением заработной платы. Крупнейший ареал распространения перевода работников на неполный рабочий день – это территории к востоку и юго-востоку от столицы, в особенности Волго-Вятский экономический район, Урал и Поволжье, обширные территории южной Сибири. Скрытой безработицы почти нет на Крайнем Севере и северо-востоке России, в регионах нового освоения и на Северном Кавказе, а наиболее сложная ситуация – в старопромышленных регионах Европейского Центра.

В аграрных районах со слабой промышленностью и небольшими предприятиями скрытая безработица, очевидно, не регистрируется, тем более

что у работников есть возможность хоть как-то себя обеспечить во время простоев предприятий личным подсобным хозяйством. На Севере же проявления скрытой безработицы сдерживаются высокой ценой содержания работников. Общая тенденция такова, что чем ниже уровень скрытой безработицы в данном регионе, тем дальше к северу, востоку или югу от центра он расположен. Практически нигде восточнее Урала уровни скрытой безработицы и вынужденных отпусков одновременно не превышают среднероссийской величины, относительно часто здесь практикуется лишь перевод работников на неполный рабочий день.

#### **4.4. Проблемы обеспечения демографической безопасности**

Среди важнейших проблем и процессов демографического развития России в начале XXI в. следует выделить:

- 1) проблему депопуляции – сокращения численности населения страны;
- 2) проблему естественной убыли населения;
- 3) проблему старения населения;
- 4) проблему сокращения ожидаемой продолжительности жизни;
- 5) проблему деградации генофонда нации;
- 6) проблему сохранения института семьи;
- 7) проблему усиления напряженности в межэтнических и межрелигиозных отношениях;
- 8) проблему изменения миграционных потоков в условиях отсутствия государственной миграционной политики;
- 9) проблему неравномерности размещения жителей по территории страны;
- 10) проблему занятости населения, роста уровня безработицы.

Сокращение численности населения в России связано с превышением уровня смертности над уровнем рождаемости, т.е. естественной убылью населения. Снижение естественного прироста в стране наблюдается на протяжении нескольких десятилетий, но именно с 1992 г. отмечается его отрицательное значение (превышение смертности над рождаемостью); происходит рост абсолютной отрицательной величины естественного прироста. В последние годы в связи с изменением возрастного состава населения рождаемость несколько выросла, но продолжала расти и смертность, вследствие чего коэффициент естественной убыли практически не меняется, оставаясь одним из самых высоких среди всех стран мира.

Главные причины высокой и растущей смертности в России: 1) старение населения; 2) недостаточный уровень развития сети общедоступных учреждений здравоохранения и качества оказываемых медицинских услуг; 3) относительно высокий уровень производственного травматизма (главным образом по причине несоблюдения норм техники безопасности на рабочих местах); 4) алкоголизм; 5) косвенное влияние отрицательных изменений экологической обстановки; 6) сверхсмертность мужчин трудоспособного возраста; 7) огромная нагрузка, особенно на женщин, их переутомление и, как следствие, тенденция к повышению заболеваемости, рождению физически

ослабленных детей; 8) резкое падение уровня благосостояния, ухудшение питания, рост цен на лекарства и услуги медицинских учреждений, что сузило возможности их использования; 9) повышенные эмоциональные нагрузки, частые стрессовые ситуации, неумение расслабляться в стремительном темпе городской жизни, малая подвижность и большое распространение пассивных форм отдыха; 10) низкая культура организации досуга, отдыха (но одна из причин этого – нехватка общедоступных физкультурно-оздоровительных и рекреационно-развлекательных объектов, а также учреждений культуры); 11) тревожная криминогенная обстановка.

В структуре причин смерти первые места занимают болезни системы кровообращения (54% умерших), отравления и травмы (15%). Из-за меньшей биологической стойкости мужчин смертность мужчин гораздо выше, чем женщин. У мужчин особенно велика смертность от неестественных причин (убийства, травмы, самоубийства, отравления и т.п.). В 1990-х гг. была отмечена стабильная динамика возрастания числа смертей от инфекционных и паразитарных болезней, в том числе от туберкулеза. Еще одна существенная причина высокого уровня и роста смертности мужчин в трудоспособном возрасте – алкоголизм и производственный травматизм как следствие алкогольного отравления, а также наркомания.

Старение населения является одной из объективных причин увеличения смертности, характерных для всех развитых стран. Особенность России в том, что у нас этот процесс происходит гораздо быстрее. Распределение населения по возрастам часто рассматривается в разрезе групп, определяющих способность к труду, так как это особенно важно для развития экономики. При этом выделяется трудоспособный возраст от 16 до 60 лет для мужчин и от 16 до 55 лет для женщин, а также возраста моложе и старше трудоспособного.

С возрастным составом тесно связан половой состав населения. Для России, как и для большинства других развитых стран, характерна половая (тендерная) диспропорция в населении. В течение всего XX в. доля женщин в общей численности населения России составляла 53-54%, только в 1950-1960-е гг. этот показатель был равен 55%. Сейчас в населении России женщины составляют 53%, их численность почти на 9 млн. человек больше, чем мужчин. В стране живет около 78 млн. женщин и 69 млн. мужчин. Причины половой диспропорции носят биологический и социальный характер. На 100 девочек рождается 104-107 мальчиков, но у мужчин меньше биологическая стойкость организма, жизнь ставит перед ними трудные задачи, решение которых нередко таит опасности, сказываются и особенности социальной психологии, характер мужчин. С 30-40 лет уже ощутимо численное преимущество женщин. С увеличением возраста увеличивается и доля женщин в структуре населения. В возрасте старше 70 лет женщин в 3 раза больше, чем мужчин.

Ухудшение демографической ситуации в России, сопровождаемое ростом смертности населения в трудоспособном возрасте, особенно мужчин, находит подтверждение и в показателе ожидаемой продолжительности жизни. На протяжении последних лет она неуклонно сокращалась и составляет сегодня 59 лет у мужчин и 72 года у женщин. Для сравнения: в большинстве развитых

зарубежных стран ожидаемая продолжительность жизни составляет 71-74 года, а в США, Великобритании, Германии, Франции, Финляндии, Швеции, Швейцарии, Японии – 77-80 лет.

#### **4.5. Рынок труда в регионе. Баланс трудовых ресурсов региона**

При рыночных отношениях фактор занятости населения является определяющим в формировании социально-экономического состояния общества в целом и каждого человека в частности. Поэтому одной из важнейших функций государственного управления в регионе, как и в государстве в целом, является изучение (анализ) и адекватное полученному результату регулирование процессов занятости населения. Рынком труда называют систему отношений между работодателями и трудоспособным населением, по которой между ними ведутся переговоры, заключаются коллективные или индивидуальные соглашения о количестве труда, условиях труда, заработной плате.

Ситуация на регистрируемом рынке труда Алтайского края в январе – ноябре 2015 года характеризуется следующими показателями:

1) Количество вакансий, заявленных работодателями в службу занятости населения в течение рассматриваемого периода, составило 147,1 тыс. единиц.

2) В целях поиска подходящей работы в службу занятости населения в январе - ноябре 2015 года обратилось 93,5 тыс. человек. При содействии государственной службы занятости нашли работу (доходное занятие) 69,3 тыс. человек, в том числе к общественным и временным работам приступили 25,0 тыс. человек, получили финансовую помощь на организацию собственного дела 566 человек.

К обучению по направлению центров занятости населения профессиям, востребованным на рынке труда, приступили 5,2 тыс. граждан, в том числе 320 женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком до 3 лет и планирующих возвращение к трудовой деятельности, а также 50 незанятых граждан, которым в соответствии с законодательством РФ назначена пенсия по старости и которые стремятся возобновить трудовую деятельность.

Кроме того, организована временная занятость для 4,2 тыс. работников организаций, находящихся под риском увольнения, опережающее профессиональное обучение – для 1,7 тыс. работников. Оказана грантовая поддержка 10 предпринимателям из числа молодежи на реализацию социальных проектов. Обеспечена социальная занятость 146 инвалидов.

3) Численность граждан, признанных безработными с начала года, составила 42,2 тыс. человек. Среди признанных безработными наибольший процент составляют граждане, работавшие в сельском хозяйстве (21%, или 8,8 тыс. человек), оптовой и розничной торговле (13%, или 5,4 тыс. человек), обрабатывающих производствах (12%, или 5,0 тыс. человек).

4) По состоянию на 01.12.2015 численность официально зарегистрированных безработных граждан составила 20,8 тыс. человек. За месяц показатель увеличился на 2,9 тыс. человек, уровень зарегистрированной



безработицы возрос, составив 1,8% к численности экономически активного населения. Рост числа безработных в ноябре в основном обусловлен сезонным фактором (зимой деловая активность и выручка предприятий снижается, предприниматели оптимизируют численность персонала).

5) В базе данных службы занятости края на конец ноября 2015 года было зарегистрировано 18,3 тыс. вакансий, на 13 незанятых граждан приходится 10 свободных рабочих мест.

## **ТЕМА 5. БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВАЯ СИСТЕМА РЕГИОНА**

### **5.1. Основы построения региональных бюджетных систем**

### **5.2. Основные элементы построения рациональной системы финансовых связей региона**

### **5.3. Особенности региональной бюджетной системы в России**

### **5.4. Пути решения проблем дефицита регионального бюджета**

### **5.1. Основы построения региональных бюджетных систем**

Содержание региональной бюджетной системы образуют следующие элементы: региональные бюджеты, региональные налоги, сборы, льготы, дотации, расходные обязанности, региональные финансовые и налоговые отношения с госбюджетом и с местными бюджетами.

Региональные бюджетные системы большинства государств состоят из региональных подсистем разного уровня. При иерархическом построении территориальной организации государства между этими подсистемами возникают бюджетные отношения, во многом аналогичные отношениям типа «государство – регион».

Региональная бюджетная система – это составная и обособленная в рамках закона часть общегосударственной бюджетной системы, включающая в свой состав консолидированный бюджет региона, его региональную часть, бюджеты территориальных образований, входящих в регион, а также внебюджетные фонды региона.

Вне зависимости от меры автономности субъекта Федерации бюджетная система региона составляет именно часть целого (пока существует целостность государства) и отражает степень централизации и децентрализации, баланс центробежных и центростремительных сил. В то же время она – гарант региональной самостоятельности и ответственности.

Консолидированный бюджет региона включает в себя непосредственно сам бюджет, бюджеты городов областного подчинения, бюджеты районов, каждый из которых объединяет входящие в состав района бюджеты местных органов власти.

Большинство региональных бюджетных систем своей структурой, набором подсистем и внутренними взаимосвязями повторяют структуру и взаимосвязи соответствующих административно-территориальных единиц, их уровней и органов управления. Данные системы, отражая территориальную организацию

государства, могут стать искусственными и малополезными, если лишь формально отвечают этой организации, особенно если последняя есть выражение не исторического развития, а конъюнктурно-политических решений.

Совершенствование финансовых и налоговых отношений между РФ и ее субъектами, а также между органами государственной власти и местного самоуправления направлено на повышение уровня бюджетного самообеспечения субъектов РФ и муниципальных образований. Для этого необходимо закрепление за субъектами РФ постоянных финансовых, и прежде всего налоговых, источников доходов для самостоятельного формирования бюджетов. Это позволит уменьшить неоправданные встречные финансовые потоки между бюджетами различных уровней, снизить объемы федеральной финансовой поддержки регионов, способных к самофинансированию, и направить ее на помощь наиболее депрессивным регионам.

Необходимые условия реализации задач повышения эффективности региональной экономической политики в бюджетно-налоговой сфере:

- бездефицитность бюджетов большинства субъектов РФ;
- законодательное разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, а также органами местного самоуправления по осуществлению социально-экономической политики, формированию доходных и расходных частей соответствующих бюджетов, сбору и использованию налогов и других обязательных платежей;
- возможность при формировании бюджетов определять и учитывать финансовый и налоговый потенциал каждого субъекта РФ;
- сбалансированность бюджетов всех уровней;
- право, в пределах собственных финансовых ресурсов, самостоятельного принятия каждым органом власти на соответствующем уровне решений о направлениях и масштабах использования бюджетных средств;
- контроль за целевым расходованием средств, выделяемых из федерального бюджета на социально-экономическое развитие регионов.

При установлении рациональных распределительных отношений между различными уровнями государственного управления используются различные подходы: договорный, избирательный, уравнительный.

Договорный подход основан на заключении федеральным центром индивидуальных договоров с каждым из субъектов Федерации об условиях (нормах, пропорциях) разделения бюджетных доходов в целом или разных видов налоговых и неналоговых поступлений в бюджеты. Такой подход вносит демократическое начало в управление финансами. Но трудно применить его в условиях, когда запросы субъектов Федерации на свою долю в консолидированном бюджете намного превосходят бюджетные возможности.

Избирательный подход основывается на выделении регионов, пользующихся селективной поддержкой. За ними признаются особые права на использование бюджетных средств и получение налоговых поступлений.

Негативные стороны этого метода – отсутствие обоснованных критериев предпочтений, возможность волюнтаристских подходов и нарушения принципа социальной справедливости.

Уравнительный подход опирается на изложенный выше принцип выравнивания социально-экономического положения разных регионов посредством перераспределения бюджетных средств в пользу субъектов Федерации, находящихся в невыгодных, неблагоприятных условиях.

Финансовая политика региона должна строиться с учетом всех финансовых потоков, образующих его финансовый потенциал, и целесообразности всех расходов. Формирование финансового потенциала неразрывно связано с налоговой политикой, с ее действенностью и способностью влиять на развитие предпринимательской сферы.

Задачами управления финансами в регионе являются: достижение материально-финансовой сбалансированности социально-экономического развития региона, мобилизация свободных финансовых ресурсов, контроль за соблюдением пропорции между денежными доходами населения и возможностями потребительского рынка, создание условий для нормального денежного оборота.

Экономическая самостоятельность в управлении региональной экономикой требует существенного изменения подхода к распределению и перераспределению созданной чистой продукции региона. Если до сих пор большая ее часть перераспределялась через национальный бюджет, то переход к рыночным отношениям ведет к децентрализованному распределению созданного национального дохода на всех уровнях территориальной системы в целях комплексного развития всех ее структур.

Финансовые отношения в регионе строятся на их тесной связи с развитием производства, с предпринимательской деятельностью как основным источником воспроизводства финансовых ресурсов. Укрепление финансовой базы региона предполагает прежде всего развитие предпринимательской активности.

## **5.2. Основные элементы построения рациональной системы финансовых связей региона**

Основными элементами построения рациональной системы финансовых связей региона являются:

1. Установление материально-финансовой сбалансированности, которая достигается путем разработки двух взаимосвязанных документов: финансового баланса региона и регионального бюджета. Материально-финансовая сбалансированность социально-экономического развития региона означает согласованность материальных и финансовых пропорций в процессе функционирования и развития регионального хозяйственного комплекса.

2. Мобилизация свободных финансовых ресурсов, которая позволяет решить проблему обеспечения развития и расширения производства за счет внутренних возможностей. До последнего времени такая задача на

региональном уровне практически не стояла, так как само понятие свободных финансовых ресурсов было более чем условно: подавляющая часть доходов предприятий изымалась в централизованные и ведомственные фонды, а свободные средства населения не могли быть использованы для расширения хозяйственной деятельности. Возможность получения государственных капитальных вложений не стимулировала использование кредитных ресурсов, доля которых в инвестициях не превышала 1%.

3. Контроль за соблюдением пропорции между денежными доходами населения и возможностями потребительского рынка. Эта пропорция всегда находилась в центре внимания региональных органов управления. Разрыв между денежными доходами и расходами населения, утверждаемым планом товарооборота и централизованно выделяемым товарным покрытием, означает разрыв между спросом и предложением, который необходимо было сократить за счет так называемых внутренних резервов (повышение производства товаров и услуг на подведомственных предприятиях и в организациях, вовлечение различными способами в это производство предприятий союзного и республиканского подчинения). В рыночной экономике понятие контроля приобретает совершенно другой смысл и означает упреждающее реагирование с помощью рычагов, которыми располагают региональные органы, на ситуацию на потребительском рынке с целью интенсификации производства одних товаров и услуг и сокращения – других.

4. Создание условий для нормального денежного оборота. Эта задача решается путем разработки кассового плана, призванного поддерживать зависимость между заработной платой и другими денежными выплатами населению и результатами деятельности торговли и сферы обслуживания. Анализ выполнения кассового плана позволяет дать качественную и количественную оценку состояния экономики в регионе, эффективности воспроизводственных процессов. Невыполнение кассового плана свидетельствует о нарушении материально-финансовых пропорций, о разрывах в непрерывном процессе кругооборота денежных средств и товаров, что проявляется либо в отсутствии денег для своевременной выплаты заработной платы, либо в росте товарных запасов.

5. Обеспечение материально-финансовой сбалансированности инвестиционных процессов в регионе. Решение этой задачи во многом зависит от экономической структуры региона и возможностей развития материально-технической базы непродуцированной сферы. Отсутствие рынка подрядных работ, с одной стороны, и рынка финансовых ресурсов – с другой, привело в конечном счете к огромному количеству долгостроев, замороженных строек, к омертвлению средств, технической отсталости новых предприятий, технология которых устаревает за десятилетия строительства.

Достижение сбалансированности материально-вещественных и финансово-стоимостных пропорций в экономике региона достигается путем разработки финансового баланса региона и регионального бюджета.

А. Финансовый баланс региона отражает все имеющиеся в регионе источники финансовых ресурсов и направления их использования.

В доходной части финансового баланса выделяются пять основных групп источников, различающихся механизмом образования:

- доходы, образующие местный бюджет (нормативы, лежащие в основе образования этих доходов, регулируются государством);

- рентные платежи за используемые природные ресурсы, определяемые качеством ресурсов и условиями их добычи, что обуславливает необходимые затраты;

- поступления из вышестоящих бюджетов, определяемые долей региона в использовании средств, связанных с реализацией функций государства;

- внебюджетные средства как результат вторичного распределения доходов предпринимателей и населения, образуемые преимущественно на добровольной основе;

- заемные средства, привлекаемые для развития рынка и рыночных отношений в регионе.

В расходной части финансового баланса отражаются направления использования иммобилизованных финансовых ресурсов на различные социально-экономические нужды. Расходная часть финансового баланса охватывает затраты, связанные с расширенным воспроизводством элементов региональной системы, с финансированием социальной сферы и с обеспечением участия в формировании финансовой базы других государственных экономических структур (вышестоящих бюджетов, бюджетов министерств и ведомств).

Анализ сводного финансового баланса региона позволяет:

- выделить три группы доходов: а) доходы, которые образуются за счет распределения и перераспределения доходов предприятий, организаций и населения данного региона, – собственные доходы; б) заемные средства – долгосрочные и краткосрочные кредиты; в) средства, выделяемые из других бюджетов – вышестоящих и ведомственных;

- установить величину поступлений средств от населения, их роль в общей величине финансовых ресурсов региона и распределение между бюджетами;

- установить структуру расходов финансовых средств и участие региона в формировании других бюджетов;

- ответить на вопрос о способности региона существовать в условиях самофинансирования.

Б. Региональный бюджет – инструмент прямого активного вмешательства государственных органов региона в процесс социально-экономического развития региона: его производственной и социальной сферы.

На всех уровнях территориальной системы главным источником финансирования социальных и природоохранных мероприятий, создания социально справедливых условий для проживания на данной территории является региональный бюджет, основным источником пополнения которого служат налоги.

Реализация на практике принципа экономической самостоятельности региона существенно меняет роль регионального бюджета в финансовом обеспечении региональных программ социально-экономического развития. Во-

первых, этот бюджет становится основным источником финансирования развития социальной сферы и инфраструктурного обустройства территории. Во-вторых, доходная часть регионального бюджета реально ставится в зависимость от эффективности хозяйственной деятельности на территории. Причем у региональных органов власти появляются рычаги воздействия на общеэкономическую обстановку в регионе и возможности активизации предпринимательской деятельности.

К таким рычагам прежде всего относятся арендные платежи за используемую территорию и помещения, налоги на доходы кооперативов и малых предприятий, возможность введения местных налогов. Доходная часть формируется за счет распределения и перераспределения созданного валового регионального продукта. Она включает платежи из прибыли предприятий и организаций, налог на добавленную стоимость, налоги с населения, средства, выделяемые региону при перераспределении ресурсов, остающихся у предприятий и организаций, а также при перераспределении средств вышестоящих бюджетов.

На выбор рациональной экономической политики региона существенное влияние оказывают объективно складывающиеся отношения между уровнем ставок налогообложения и фактическим поступлением налогов в бюджетную систему региона. Эта связь исследована американским экономистом Артуром Лаффером.

*Кривая Лаффера* – зависимость между налоговыми ставками и объемом налоговых поступлений, а также выявляющая налоговую ставку, при которой налоговые поступления достигают максимальных значений. А. Лаффер построил количественную зависимость между изменением налоговых ставок и доходами бюджета в виде параболической кривой: по мере роста ставки налога от нуля до 100% налоговые поступления также увеличиваются до некоторого максимального уровня, затем их рост несколько замедляется, и далее следует либо плавное снижение налоговых поступлений, либо наблюдается их резкое падение. Снижение налоговых поступлений объясняется, по мнению А. Лаффера, тем, что более высокие налоговые ставки сдерживают экономическую активность, в результате чего сокращается налоговая база. Так, например, налоговая ставка в 100% останавливает производство, налоговая база становится равной нулю и приносит нулевую фискальную прибыль. По оценкам А. Лаффера, допустимой предельной ставкой налоговых изъятий можно считать 30% от суммы дохода; 40-50%-ное изъятие доходов сокращает сбережения населения, снижает заинтересованность в инвестировании. Высокие налоговые ставки, кроме того, побуждают налогоплательщиков использовать различные легальные (налоговое планирование) и нелегальные (теневые) способы уклонения от уплаты налогов. Более низкие ставки налогов, напротив, создают дополнительные стимулы к работе, инвестициям и инновациям и, как следствие, к подъему национального производства. Расширение налоговой базы в этих условиях позволяет поддерживать фискальные доходы на прежнем уровне даже при снижении налоговых ставок.

### 5.3. Особенности региональной бюджетной системы в России

Бюджетный федерализм есть способ устройства бюджетной системы страны, при которой каждый из уровней государственной власти располагает собственным бюджетом и действует в пределах закрепленных за ним бюджетных полномочий. Под бюджетным федерализмом понимают форму автономного функционирования бюджетов различных уровней государственной власти, основанную на четких, закрепленных законодательством нормах.

Бюджетный федерализм отражает характер распределения и перераспределения налогов между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации, исходя из необходимости обеспечения единства общегосударственных интересов, интересов населения, проживающего на территориях субъектов Российской Федерации и входящих в них муниципальных образований.

В настоящее время в России принят способ выравнивания бюджетных доходов и расходов по регионам страны с помощью системы трансфертов. Необходимость в бюджетных трансфертах между государственным и территориальными уровнями объясняется следующим. Учитывая первостепенность государственных интересов над региональными, общепризнано такое иерархическое построение налоговых систем, при котором наименее значимые (по объему собираемых налогов, по периодичности сбора) налоговые источники закрепляются за нижними уровнями государства. Для трехуровневой территориальной структуры (федеральный бюджет, региональный бюджет, местный бюджет) распределение налогов выглядит следующим образом: земельный – низший уровень, имущественный – средний, подоходный с физических лиц и на прибыль, НДС и акцизы – верхний. Однако имущественные налоги, включая земельный, не являются достаточно крупными (на размер налога оказывают влияние рыночные факторы, например, в одинаковых по количеству жителей регионах, но расположенных на разном удалении от транспортных и промышленных узлов, будет разная рыночная стоимость недвижимости и, следовательно, разный размер налога) и стабильными (они обычно уплачиваются раз в год), их взимание сопряжено с серьезными техническими трудностями, в первую очередь связанными с определением стоимости имущества.

Потому в условиях распространенного в мире процесса децентрализации управления и передачи расходов на нижестоящие уровни (в соответствии с принципом «расходы должны осуществляться на том уровне, население которого преимущественно пользуется услугами, обеспечиваемыми данными расходами»), эти налоги не могут реализовывать расходные требования региональных бюджетов, что и определяет необходимость перераспределять поступления от наиболее действенных и надежных налогов – подоходного с физических лиц и на прибыль.

Инструментами реализации бюджетного федерализма выступают: трансферты, субвенции, дотации.

Трансферты, предоставляемые регионам из федерального фонда поддержки регионов, обладают выраженной социальной ориентацией и призваны содействовать выравниванию бюджетной обеспеченности разных территорий в расчете на душу населения. Трансферты, называемые иногда также грантами, принято делить на общие и целевые. *Общие* трансферты используются для корректировки общих уровней доходов региональных бюджетов. *Целевые* выполняют функции, определенные федеральными органами, их размер необязательно зависит от уровня бюджетной обеспеченности в расчете на душу населения. Если общие трансферты используются регионами по их усмотрению и не обусловлены встречным финансированием, то целевые трансферты связаны рядом условий. Поэтому целевые трансферты выделяются в самостоятельную группу, которую называют субвенциями.

Субвенции представляют денежные средства, выделяемые федеральным бюджетом или бюджетами регионов в пользу других регионов. Они имеют ярко выраженное целевое назначение. Неиспользование субвенций на цели, для которых они предназначены, влечет необходимость их возврата. Субвенции призваны стать одним из источников финансовых ресурсов для обеспечения саморазвития регионов.

Дотации есть средства безвозмездной бюджетной поддержки региона, обусловленной объективными неблагоприятными факторами, временными или постоянными. Дотации используются для финансовой поддержки определенных видов экономической деятельности, объектов, социальных процессов, категорий населения.

Даже такая простая систематизация межбюджетных потоков финансовых ресурсов помогает упорядочению бюджетно-налоговой системы и реализации принципов бюджетного федерализма, способствует переходу регионов в режим саморазвития.

Трансферты, субвенции, дотации и другие виды бюджетного финансирования учреждений культуры, науки, образования, здравоохранения, социальной помощи призваны создать финансовую базу, гарантирующую достижение и поддержание достойного уровня удовлетворения социальных запросов населения региона.

Адресная ориентация этой формы бюджетного финансирования – некоммерческие организации и население. Это особое направление – перспективное, не обещающее немедленной отдачи. Однако именно оно обеспечивает движение к саморазвитию. Конкретные формы реализации концепции бюджетного федерализма зависят от сочетания двух взаимодополняющих тенденций – конкуренции между региональными органами власти на условном рынке социальных услуг, с одной стороны, и выравнивания условий этой конкуренции и обеспечения на всей территории страны общенациональных минимальных стандартов – с другой.

Специфика бюджетного федерализма в современной России состоит в том, что реформирование межбюджетных отношений происходит в сложных условиях переходного периода, когда еще не действуют в полную силу



присущие рыночной экономике и демократическому государству механизмы. Как показывает мировой опыт, в кризисные периоды часто возникает соблазн централизовать экономическую и политическую власти.

Действительно, в условиях унитарной бюджетной системы центральное правительство, видимо, имело бы меньше ограничений в проведении жесткой политики финансовой стабилизации. Однако в современных условиях России усиление централизации бюджетно-налоговой системы затруднено. Представляет интерес и тот факт, что в законе «Об основах бюджетной системы» реализован принцип единства налоговой политики государства, проявляющийся, в частности, в установлении закрытого перечня налогов, действующих на всей территории РФ. В то же время в законе выделены три уровня налоговой системы: федеральный, субъектов Российской Федерации и местный. Важно отметить, что отнесение налогов к тому или иному уровню осуществляется в зависимости от компетенции органов законодательной (представительной) власти в применении налогового законодательства. На практике это означает, что независимо от распределения налогов по уровням бюджетной системы принимать решение по отдельным вопросам взимания налогов (определения конкретных размеров ставок, расширения перечня налоговых льгот и т.д.) соответствующие органы власти могут лишь в пределах своей компетенции. Например, предоставление местным органам власти права распоряжаться частью федеральных налогов (НДС, налогом на прибыль, подоходным налогом с физических лиц, транспортным налогом и т.д.) не является основанием для изменения по их усмотрению установленного порядка исчисления и уплаты этих налогов.

Следовательно, уровни налоговой системы не совпадают с уровнями бюджетной системы: если доходы федерального бюджета в части налоговых поступлений формируются только за счет федеральных налогов, то в региональные бюджеты поступают как налоги субъектов РФ, так и федеральные налоги. Аналогичная картина наблюдается и при формировании доходов местных бюджетов: кроме закрепленных за ними местных налогов они включают в себя соответствующую часть федеральных налогов и налогов субъектов РФ.

Таким образом, федеральные налоги устанавливаются законодательными актами РФ и взимаются на всей ее территории.

Ставки федеральных налогов устанавливаются Федеральным собранием РФ. При этом ставки налогов на отдельные виды природных ресурсов, акцизов на отдельные виды минерального сырья и таможенных пошлин устанавливаются Правительством РФ.

Налоги субъектов Федерации (республик в составе РФ, краев, областей, автономных образований, городов федерального значения) устанавливаются законодательными актами субъектов РФ в соответствии с законом «Об основах налоговой системы в РФ» и действующих на территории соответствующих субъектов РФ.

Местные налоги устанавливаются законодательными актами субъектов РФ и органов местного самоуправления в соответствии с законом «Об основах

налоговой системы в РФ» и действуют на территориях соответствующих городов, районов в городах и сельской местности или иного административно-территориального образования. Часть налогов, относящихся в соответствии с классификацией к местным, является обязательной к применению на всей территории РФ (земельный налог, налог с имущества физических лиц, регистрационный сбор с лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью). Другая часть налогов вводится по решению органов местного самоуправления (сбор за право торговли, налог на рекламу и т.д.).

В перспективе сфера межбюджетных отношений должна постепенно сужаться. Представляется, что это правильно, поскольку бюджетная система должна совершенствоваться путем более рационального разграничения налогов между уровнями бюджетной системы на постоянной основе, а также созданием более благоприятных условий для стимулирования зарабатывания собственных средств в региональные бюджеты.

Проблема практической реализации бюджетного федерализма – разделения сфер компетенции и связанных с ними расходов между федеральным, региональным и муниципальным уровнями управления.

Для эффективного решения этой проблемы требуется законодательно установить ответственность федерального государства и региональных структур за те или иные сферы общественной и хозяйственной жизни. Отсутствие такого разграничения не позволяет рационально организовать обслуживание нужд и запросов населения. Население же попадает в положение правовой неопределенности относительно того, от какого уровня государственной власти и управления следует требовать исполнения той или иной функции.

Проблемы составления обоснованного регионального бюджета многообразны: отражение налоговых поступлений от резидентов и нерезидентов региона, учет «теневого» и «серой» экономики, обоснованный подход к исчислению дотаций из регионального бюджета.

Отражение налоговых поступлений от резидентов и нерезидентов региона.

Объективный учет «теневого» и «серой» экономической деятельности.

По неналоговым поступлениям план сбора, как правило, не исполняется. Основными причинами существования недоимки по платежам в бюджет являются широкое применение налогоплательщиками взаимозачетов бартером, расчеты через третьих лиц, зачисление выручки, минуя расчетные счета, что в принципе не запрещено законодательно. Кроме того, тяжелым балластом для большинства региональных бюджетов являются убыточные предприятия, количество которых, к сожалению, не уменьшается.

Обоснованный подход к исчислению дотаций из регионального бюджета низовым звеньям. В расходах регионального бюджета значительное место занимают государственные дотации. Большая часть этих средств приходится на дотацию жилищно-коммунальному хозяйству. Помимо расходов на содержание бюджетных учреждений, из регионального бюджета дотируется ряд общественных организаций, на вложения в уставный капитал вновь создаваемых предприятий, на приобретение ценных бумаг, на осуществление

платежей в фонд социального развития налоговой полиции, в централизованный фонд Государственной налоговой инспекции, в централизованный фонд по борьбе с преступностью. Платежи по указанным фондам не являются произвольными (добровольными) – они обязательны, так как, как правило, закреплены в бюджете региона.

#### **5.4. Пути решения проблем дефицита регионального бюджета**

Существует несколько путей решения проблемы дефицита регионального бюджета: эмиссия ценных бумаг, привлечение внебюджетных фондов, заимствования из федеральной финансовой системы и др.

А. Эмиссия ценных бумаг, по существу, означает переложение проблемы неплатежеспособности региональных органов власти на субъектов, имеющих финансовые средства. Это осуществляется путем выпуска ценных бумаг, а именно векселей, для решения проблемы текущей неплатежеспособности, акций и облигаций для решения проблемы недостатка инвестиционных ресурсов.

Перспективы вексельного обращения в регионах страны тесно связаны с формированием единого рынка ценных бумаг, одним из принципов функционирования которого должно стать взаимное признание и принятие в бюджет в качестве налогов региональных ценных бумаг. Для реализации этой идеи потребуются создание банков с широкой филиальной сетью, надежность и платежеспособность которых не будет вызывать сомнений.

Рынок ценных бумаг в настоящее время органы власти регионов еще только осваивают.

Б. Привлечение внебюджетных фондов означает заимствование необходимого объема финансовых средств из доступных региональным органам источников. К числу внебюджетных фондов относятся: пенсионный фонд, фонд занятости, фонд социального страхования и фонд медицинского страхования.

Основные направления расходования средств пенсионного фонда определяются в соответствии с задачами, изложенными в его уставе.

В структуре средств фонда занятости предусматривается, в частности, финансовая помощь работодателям в целях создания новых рабочих мест.

Главным отличием фонда социального страхования от других фондов является использование средств в основном страхователями: удельный вес этих расходов составил более половины общей суммы расходов.

В. К числу других источников заимствования региональной администрацией средств для решения своих финансовых проблем относятся заимствования из федеральной финансовой системы, а также зарубежные заимствования.

Разработка и реализация регионального бюджета – это средство участия региональной администрации в управлении ходом общественного воспроизводства в регионе путем мобилизации финансовых ресурсов и

направления их на те или иные государственные нужды, определяемые исходя из экономической и политической целесообразности.

## **ТЕМА 6. СТРАТЕГИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ АЛТАЙСКОГО КРАЯ НА ПЕРИОД ДО 2025 ГОДА**

### **6.1. Анализ текущего социально-экономического состояния Алтайского края**

#### **6.2. Сценарии социально-экономического развития Алтайского края**

### **6.3. Основы стратегии социально-экономического развития Алтайского края на период до 2025 года**

### **6.1. Анализ текущего социально-экономического состояния Алтайского края**

Современное социально-экономическое положение Алтайского края во многом определяется состоянием экономики в стране.

По итогам 2014 года сводный индекс промышленного производства (далее - ИПП) составил 100,2%, объем отгруженной продукции – 102,6% к аналогичному периоду 2013 года.

В обрабатывающем секторе индекс промышленного производства составил 100%. Наибольшее увеличение объемов производства среди обрабатывающих видов деятельности зафиксировано в:

- химическом производстве (112,9%);
- текстильном и швейном производстве (108,1%);
- производстве прочих неметаллических минеральных продуктов (107,3%);
- производстве машин и оборудования (105,3%);
- производстве кокса (104,5%).

В пищевой и перерабатывающей промышленности края ИПП в 2014 году сложился на уровне 104,1%. Отмечен рост объемов производства в:

- мукомольно-крупяной промышленности (103,4%) за счет увеличения объемов выпуска крупы (на 12,9%) и культур зерновых для завтрака (на 36,5%);
- производстве молочных продуктов (111,2%) за счет увеличения выпуска сыров и продуктов сырных (на 18,4%), сливочного масла (на 36,9%), сыворотки (на 40,4%), цельномолочной продукции (на 1,1%);
- производстве растительных и животных масел (145,4%) за счет увеличения объема производства нерафинированного (в 1,5 раза) и рафинированного растительного масла (в 1,4 раза);
- производстве готовых кормов для животных (102,8%);
- производстве напитков (109,3%) за счет увеличения выпуска минеральных вод (на 22,8%) и безалкогольных напитков (на 29,3%).

В сфере производства и распределения электроэнергии, газа и воды ИПП сложился на уровне 104,4%, объем отгруженной продукции предприятиями данного вида деятельности превысил 39,7 млрд рублей, что на 7,2% больше

уровня 2013 года. Выработка электрической и тепловой энергии превысила соответствующий уровень предыдущего года на 5,4% и 3,3% соответственно.

В 2014 году объем валовой продукции сельского хозяйства, произведенный всеми сельхозтоваропроизводителями, составил более 108 млрд. рублей.

*Животноводство.* В хозяйствах всех категорий поголовье коров сохранено на уровне 2013 года (369,7 тыс. голов), при этом в крестьянских (фермерских) хозяйствах и у индивидуальных предпринимателей зафиксировано увеличение поголовья КРС и коров на 12% и на 13,8% соответственно. Поголовье свиней в хозяйствах всех категорий увеличилось на 0,7% (621,3 тыс. голов), овец и коз – на 2,3% (до 238,6 тыс. голов).

За счет роста продуктивности коров производство молока во всех категориях хозяйств за январь-декабрь 2014 года увеличилось по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года на 3,7% и составило 1414,9 тыс. тонн. В крупных и средних сельхозорганизациях края надой на корову составил 4242 кг, что выше уровня 2013 года на 12,7%, среднесуточный прирост молодняка крупного рогатого скота – 467 г (+3,9%).

Объем производства скота и птицы на убой за 2014 год сохранился на уровне 2013 года - 336,3 тыс. тонн.

Производство яиц по всем категориям хозяйств за отчетный период увеличилось на 5,8% (до 1087,6 млн штук), в том числе по сельхозпредприятиям – на 8,8% (до 705,2 млн штук).

*Растениеводство.* Валовой сбор зерновых и зернобобовых культур составил 3,3 млн. тонн в весе после доработки. Получено 2,1 млн. тонн пшеницы, 219,4 тыс. тонн подсолнечника, 555,4 тыс. тонн сахарной свеклы. Средняя урожайность зерновых и зернобобовых культур в крае сложилась на уровне 11,2 ц/га, сахарной свеклы – 344,3 ц/га.

В расчете на одну условную голову сельскохозяйственных животных заготовлено (с учетом остатков предыдущего года) 27,1 ц кормовых единиц грубых и сочных кормов (107,9% от потребности).

За январь-декабрь 2014 года на развитие сельского хозяйства края из федерального бюджета поступило 3195,1 млн. руб. средств господдержки, из краевого бюджета – 952,8 млн. руб.

За январь-декабрь 2014 года инвестиции в основной капитал за счет всех источников финансирования оцениваются в размере 102 млрд. рублей или 105,5% к уровню 2013 года.

Средства государственной поддержки за 2014 год на реализацию 10 инвестиционных проектов в виде субсидирования части банковской процентной ставки составили 41,2 млн. рублей, в виде субсидирования затрат по уплате налога на имущество - 46,4 млн. рублей.

Объем работ по виду деятельности «Строительство» в январе-декабре 2014 года составил около 33 млрд. рублей. Ввод жилья увеличился на 13,5% к уровню января-декабря 2013 года.

За 12 месяцев построено 11105 новых квартир общей площадью 754,5 тыс. кв. м, в т.ч. в сельской местности – 228,8 тыс. кв. м, что составляет 30,3% от

общего ввода жилья в крае. Индивидуальными застройщиками за счет собственных и заемных средств построено и введено в действие 344,1 тыс. кв. метров жилых домов (45,6% от общего ввода).

В январе-декабре 2014 года наблюдается рост грузооборота всех видов транспорта – на 2,3% к соответствующему периоду 2013 года, что связано с ростом грузооборота железнодорожного транспорта (102,2%), на долю которого приходится более 96,4% объема погрузки. В абсолютном выражении объем грузооборота сложился на уровне 61,9 млрд т-км.

Сохраняется рост основных показателей уровня жизни населения. По предварительным данным Алтайкрайстата, размер среднедушевых денежных доходов населения увеличился на 14,9%.

Среднемесячная заработная плата в январе-ноябре 2014 года увеличилась по сравнению с аналогичным периодом 2013 года на 8,5%. Наибольший прирост заработной платы зафиксирован в предоставлении прочих коммунальных, социальных и персональных услуг (15,7%), образовании (12,5%) и здравоохранении (12,5%).

Объем оборота розничной торговли увеличился в действующих ценах на 8,4% по сравнению с январем-декабром 2013 года и составил 306,5 млрд руб.

За 12 месяцев 2014 года введены в действие 300 торговых объектов общей площадью 147,4 тыс. кв. м. Проведено 1767 ярмарочных мероприятий, в т.ч. 843 - в городах, 924 - в муниципальных районах.

Объем платных услуг населению за январь-декабрь 2014 года увеличился в действующих ценах на 8,1% и составил 69,6 млрд рублей. Наибольшее развитие получили услуги учреждений культуры (ИФО – 105,3%), услуги связи (104,9%), физической культуры и спорта (104,7%), коммунальные услуги (103,9%).

Рынок труда Алтайского края характеризуется позитивной динамикой. Численность официально зарегистрированных безработных граждан сократилась на 8,1%. Уровень безработицы составил 1,8% к экономически активному населению. Заявленная потребность работодателей в работниках увеличилась на 2,6%. По направлению центров занятости к обучению профессиям, востребованным на рынке труда, приступили 6,9 тыс. человек.

По итогам января-ноября 2014 года сальдированный финансовый результат крупных и средних организаций края составил 18,3 млрд рублей. Доля прибыльных организаций сложилась на уровне 70,7%. Наибольший удельный вес прибыльных организаций зарегистрирован в сельском хозяйстве (86,4%), здравоохранении и предоставлении социальных услуг (81,2%), строительстве (76,3%).

Доходы консолидированного бюджета Алтайского края за 12 месяцев 2014 года увеличились на 8%. Собственные доходы, формирующие более половины (58,1%) доходной части бюджета Алтайского края, увеличились на 6,1%.

Расходная часть бюджета увеличилась на 8,4%, составив 95,7 млрд рублей. Основная часть бюджетных средств направлена в социально-культурную сферу (70,6%) и на развитие экономики (17,2%).

## 6.2. Сценарии социально-экономического развития Алтайского края

В результате анализа достигнутого уровня социально-экономического развития Алтайского края, основных проблем и приоритетных направлений в Стратегии социально-экономического развития Алтайского края до 2025 года определены три основных сценария долгосрочного развития, являющиеся наиболее вероятными в прогнозируемых на перспективу экономических условиях.

### *Инерционный сценарий*

Инерционный сценарий предполагает реализацию начатых масштабных проектов, при этом новые масштабные проекты не иницируются, не происходит активное импортозамещение потребительских товаров, а также материалов и комплектующих. Из-за неконкурентоспособности отечественных товаров будет повышаться доля импорта в удовлетворении инвестиционного и потребительского спроса. При этом формирующиеся условия будут способствовать развитию агропромышленного комплекса (в частности, путем модернизации материально-технической и производственной базы, развития перерабатывающей сферы и пищевого производства) и туристической индустрии. Будет наблюдаться устойчивый (на среднероссийском уровне) рост основных показателей экономического развития, повышение качества жизни населения. Вероятным будет уменьшение федеральных дотаций.

Основной угрозой данного сценария будет постепенная потеря рынков продукции, производимой на территории Алтайского края. Это связано с тем, что удержание и расширение рынков, особенно внешних, требует активной переговорной и лоббистской политики, часто на уровне руководства края, направленной на формирование, поддержку и защиту региональных брендов, а также на помощь в продвижении продукции, производимой на территории края.

Ограничениями в данном сценарии являются тарифы на услуги естественных монополий (снижающие конкурентные преимущества), системы управления и подготовки кадров (снижающие эффективность деятельности хозяйствующих субъектов и производительность труда), устаревшая на предприятиях многих секторов экономики материально-техническая база.

Ожидаемые результаты реализации данного сценария. Динамика роста по мере повышения использования имеющихся резервов постепенно будет ослабевать, так как не будет сопровождаться активной позицией бизнеса в повышении конкурентоспособности компаний, их способности эффективно продвигать свою продукцию на российский и зарубежный рынки.

Данный сценарий не позволит решить стратегические задачи в области социального развития. Его реализация будет сопровождаться усилением экономической дифференциации населения, замедлением процессов модернизации социальной инфраструктуры.

### *Инвестиционный сценарий*

Инвестиционный сценарий предусматривает активизацию деятельности по привлечению в Алтайский край инвестиций, направляемых на развитие

транспортной инфраструктуры, модернизацию и интенсивное развитие объектов энергетики, институциональные преобразования и реализацию приоритетных национальных проектов. Нарастание инновационной активности предполагается только в энергетике, топливных и сырьевых отраслях (металлургия, химия), связанных с ними машиностроительных производствах. Вместе с тем высокотехнологичные сектора экономики будут характеризоваться низким уровнем инновационной активности, развиваться в инерционном режиме, характеризующемся снижением их конкурентоспособности.

Этот вариант потребует повышения объема государственных капиталовложений, значительной поддержки из федерального бюджета. Развитие Алтайского края в этом случае ставится в прямую зависимость от их постоянного и гарантированного притока. Соответственно, основной угрозой данного сценария будет риск снижения уровня государственных капиталовложений, в том числе поддержки из федерального бюджета, в результате чего произойдет сближение с инерционным сценарием развития.

Ограничения в данном сценарии – те же, что и в инерционном сценарии, однако они проявляются в более мягкой форме, причем чем выше реальный объем государственных капиталовложений, тем ниже уровень ограничений.

Ожидаемые результаты реализации данного сценария. Реализация данного сценария будет способствовать увеличению доходов бюджета, существенному повышению инвестиционной привлекательности Алтайского края за счет реализации инфраструктурных проектов. При этом недостаточно динамично будет повышаться качество человеческого капитала и формирование среднего класса в крае.

#### *Инновационно-активный сценарий*

Инновационно-активный сценарий предполагает значительно более высокую, чем в первых двух вариантах, интенсивность структурных сдвигов в экономике и инновационную активность. Возможность существенного ускорения экономического роста потребует более динамичного развития обрабатывающих высокотехнологичных секторов экономики и экономики знаний, создания новой, более эффективной технологической базы, которая бы позволила в последующем осуществить технологический прорыв в ведущих видах деятельности и секторах услуг, что обеспечит устойчивый рост производительности труда во всех отраслях экономики, развитие конкурентоспособных территориально-производственных кластеров и, как следствие, существенные сдвиги в достижении новых стандартов жизни населения.

Инновационно-активный сценарий характеризуется тем, что стратегические направления развиваются темпами в 2-3 раза выше существующих, при этом обеспечивается приход в регион крупных трансрегиональных и транснациональных компаний, включенность отраслей края в крупные макрорегиональные проекты и участие в их реализации. Прежде всего речь идет о:



- привлечении крупных инвесторов в АПК с целью проведения ускоренной модернизации материально-технической базы и стандартизации продукции для её продвижения в трансрегиональные торговые сети;

- привлечении международных партнеров в области туризма и гостиничного бизнеса с целью формирования международного туристического потока, а также приближении условий пребывания на территории края к уровню мировых стандартов (в том числе в области профессионального обслуживания);

- построении системы эффективного использования земельно-имущественного комплекса как основного механизма повышения инвестиционной привлекательности края;

- создании системы подготовки управленческих кадров международного уровня.

Модель инновационно-активного развития Алтайского края концентрирует в себе подходы, базирующиеся на использовании интеллектуального потенциала и активной позиции граждан, основным производственным ресурсом являются знания и технологии.

Ограничения и риски данного сценария связаны с возможными отклонениями от прогнозных оценок развития ключевых по отношению к приоритетным отраслям мировых рынков.

Ожидаемые результаты реализации данного сценария. Данный сценарий позволит выйти на более высокие темпы экономического роста, чем предыдущие. Успех экономического роста будет определяться как применением программно-стратегического подхода к развитию ведущих секторов экономики, так и модернизацией традиционных секторов под воздействием конкуренции и частных стратегий корпораций.

Интенсивность структурных сдвигов означает создание уже в ближайшие годы нового, более мощного «локомотива» экономического роста на базе обрабатывающих производств и сектора высокотехнологичных наукоемких услуг.

Динамичный рост экономики в рамках реализации инновационно-активного сценария будет способствовать формированию и активизации в Алтайском крае многочисленного среднего класса, ускоренному развитию сектора малого и среднего бизнеса, механизмов венчурного финансирования, внедрению новых наукоемких технологий, обеспечивающих резкий рост производительности труда на вновь вводимых основных фондах. При этом максимально эффективно должен использоваться научно-технический «задел», который формируется в крае.

Этот сценарий является наиболее предпочтительным и потому выбран в настоящей стратегии в качестве целевого сценария развития, так как предполагает выход экономики на траекторию динамичного экономического роста при активных действиях органов исполнительной власти и бизнеса по превращению края в достаточно привлекательную для инвестиций и ведения бизнеса территорию России, укреплению позиций Алтайского края на

российском и зарубежных рынках при расширении его интеграции в мировую экономику.

Содержание сценариев социально-экономического развития Алтайского края в свою очередь определяет возможности развития экономики края.

### **6.3. Основы стратегии социально-экономического развития Алтайского края на период до 2025 года**

Базовыми компонентами основных действий, обеспечивающих реализацию стратегических направлений и приоритетов развития Алтайского края, являются:

- главная стратегическая цель,
- стратегические цели,
- стратегические направления,
- основные группы стратегических задач,
- факторы (условия) реализации стратегических задач,
- инструменты реализации стратегических задач.

*Главная стратегическая цель:*

к 2025 году Алтайский край должен стать глобальным центром здоровья, культуры и отдыха; регионом, обеспечивающим современные стандарты уровня и качества жизни, обладающим эффективным аграрно-промышленным и научно-инновационным комплексами.

Достижение главной стратегической цели предполагает реализацию двух самостоятельных, но вместе с тем взаимосвязанных стратегических целей.

*Стратегические цели:*

- достижение высоких, отвечающих современным стандартам уровня и качества жизни населения;
- формирование эффективной инновационной экономики края и отчетливых социальных приоритетов в развитии.

Для выбора наиболее эффективных путей достижения поставленных целей Стратегия социально-экономического развития Алтайского края предусматривает четыре стратегических направления.

*Стратегические направления:*

- Динамичный рост и выход на качественно новый уровень конкурентоспособности аграрного и промышленного комплексов.
- Повышение уровня инновационности экономики края на основе формирования региональных центров инновационного развития и территориальных кластеров.
- «Алтай трансграничный».
- Создание туристско-рекреационного комплекса международного значения.

*Стратегические приоритеты:*

Наряду со стратегическими направлениями принято выделять стратегические приоритеты развития. В данном случае, исходя из современных

условий развития экономики и социальной сферы Алтайского края, представляется целесообразным обозначить единый комплекс приоритетов.

Для успешной реализации стратегических направлений и приоритетов развития Алтайского края необходимо решить ряд стратегических задач.

Основные группы стратегических задач:

1. Создание конкурентоспособной продукции с использованием новых технологий и масштабное внедрение инноваций.

2. Широкое применение современных высокоэффективных форм и методов организации бизнесов и управления ими.

3. Создание необходимых финансово-экономических, инвестиционных, инженерных, транспортно-логистических, коммуникационных инфраструктур, обеспечивающих динамичное социально-экономическое развитие края.

4. Развитие человеческого капитала и формирование комфортной социальной среды.

Эффективное решение поставленных задач требует создания определенных условий, обеспечивающих достижение необходимых целей в кратчайшие сроки и с наименьшими непродуктивными затратами.

Условия для успешного решения стратегических задач:

1. Необходимые объемы инвестиций.

2. Наличие человеческих, материальных, природных и иных видов ресурсов.

3. Благоприятный социально-экономический климат, готовность общества к масштабным преобразованиям.

4. Наличие нормативно-правовых и организационно-управленческих механизмов для осуществления преобразований.

Основным инструментом, обеспечивающим успешное решение стратегических задач, на наш взгляд, является комплекс региональных политик, состоящий из десяти специализированных политик, каждая из которых имеет свои цели, в совокупности составляющие главную стратегическую цель социально-экономического развития Алтайского края.

**ПЕРЕЧЕНЬ ВОПРОСОВ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ИТОГОВОГО КОНТРОЛЯ  
ЗНАНИЙ СТУДЕНТОВ ПО КУРСУ  
«ЭКОНОМИКА АЛТАЙСКОГО КРАЯ»**

1. Краткая характеристика региона.
2. Зарождение алтайской металлургии.
3. Особенности управления региональной экономикой.
4. Нормативно-правовая база организации местного самоуправления.
5. Общественный сектор региона.
6. Индустриализация Алтайского края.
7. Задачи и пути организации местного самоуправления.
8. Исторический опыт становления местного самоуправления в России.
9. Характеристика демографических процессов в Алтайском крае.
10. Понятие трудового потенциала региона и его состава.
11. Миграция и территориальное перемещение трудовых ресурсов.
12. Пути решения проблем дефицита регионального бюджета.
13. Человеческий капитал и стоимостная оценка трудовых ресурсов.
14. Основные элементы построения рациональной системы финансовых связей региона.
15. Особенности региональной бюджетной системы в России.
16. Характеристика демографических процессов в регионе.
17. Понятия и термины, характеризующие демографические процессы, происходящие в регионах.
18. Эффективность использования трудового потенциала региона
19. Количественные характеристики трудовых ресурсов региона.
20. Рынок труда в регионе.
21. Миграция и территориальное перемещение трудовых ресурсов.
22. Группировка трудовых ресурсов региона по уровню образования.
23. Напряженность на рынке труда в регионе.
24. Состав трудовых ресурсов.
25. Стратегический анализ развития края.
26. Стратегические направления и приоритеты развития края.
27. Оценка социально-экономического потенциала развития Алтайского края.
28. Идеология развития края.
29. Анализ текущего социально-экономического состояния Алтайского края.
30. Стратегические проблемы Алтайского края, сдерживающие его социально-экономическое развитие.

## РЕКОМЕНДУЕМЫЕ ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Официальный сайт Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.econom22.ru>.
2. Официальный сайт Алтайского края [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.altairegion22.ru>
3. Информационно-аналитический портал. Алтайский край: события и комментарии экспертов [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.doc22.ru>
4. Указ Президента РФ от 9 октября 2007 года № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» [Электронный ресурс]. - URL: <http://base.garant.ru/191961/>.
5. Распоряжение Губернатора Алтайского края от 31 июля 2015 года N 54-рг «Об утверждении Концепции демографического развития Алтайского края на период до 2025 года» [Электронный ресурс]. - URL: <http://docs.cntd.ru/document/428654219>.
6. Официальный сайт Главного управления Алтайского края по труду и социальной защите [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.aksp.ru>.
7. Официальный сайт Управления Алтайского края по туризму, курортному делу, межрегиональным и международным отношениям [Электронный ресурс]. - URL: <http://alttur22.ru>.
8. Официальный сайт Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.econom22.ru>.
9. Закон Алтайского края от 21 ноября 2012 года N 86-ЗС «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Алтайского края до 2025 года» [Электронный ресурс]. - URL: [http://www.econom22.ru/upload/iblock/f3c/Zakon86-zs\\_121121.pdf](http://www.econom22.ru/upload/iblock/f3c/Zakon86-zs_121121.pdf)
10. Углинская В.В. Региональная экономика: Учебно-методическое пособие для студентов специальности 080200.65 «Менеджмент» /Рубцовский индустриальный институт. – Рубцовск, 2014.





Ремизов Денис Валерьевич

## ЭКОНОМИКА АЛТАЙСКОГО КРАЯ

Учебное пособие для студентов направления «Менеджмент»  
всех форм обучения

Редактор Е.Ф. Изотова

Подписано к печати 14.12.15. Формат 60x84 /16.  
Усл. печ. л. 3,81. Тираж 40 экз. Заказ 151525. Рег. №155.

Отпечатано в ИТО Рубцовского индустриального института  
658207, Рубцовск, ул. Тракторная, 2/6.