

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования
УЛЬЯНОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ТЕХНИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

**В. В. КУЗНЕЦОВ,
В. В. ВАХОВСКИЙ,
И. С. БОЛЬШУХИНА**

**ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИИ
И УЛЬЯНОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

Ульяновск
2010

УДК 338.27 (075)
ББК 65.23 7
К 89

Рецензенты:

кафедра «Частная зоотехника и технология животноводства»
Ульяновской государственной сельскохозяйственной академии
(зав. кафедрой, доктор биологических наук, профессор
Б. П. Мохин); зав. кафедрой экономики и управления
ФГОУ ВПО «ПАГС им. П. А. Столыпина» в г. Ульяновске,
кандидат экономических наук, доцент И. П. Лаврентьева

*Утверждено редакционно-издательским советом университета
555 в качестве учебного пособия*

Кузнецов, В. В.

К 89 История развития местного самоуправления в России и Ульяновской
области : учебное пособие / В. В. Кузнецов, В. В. Ваховский, И. С. Боль-
шухина ; Ульян. гос. техн. ун-т. – Ульяновск : УлГТУ, 2010. – 145 с.

ISBN 978-5-9795-0735-4

В пособии на основе анализа учебных пособий, статей, научных трудов, моно-
графий ведущих специалистов России, длительное время занимающихся проблемами
региональной экономики, ставилась задача показать современные тенденции и направ-
ления развития России в целом и ее регионов, роль государства в управлении процес-
сами становления экономики регионов в новом экономическом пространстве. На осно-
ве изучения социально-экономических процессов, происходящих в Ульяновской обла-
сти, выявлены причины застойных явлений и высказаны некоторые предложения, на-
правленные на повышение экономической активности региона и социально-
экономического уровня жизни населения области.

Настоящая работа имеет учебное и научное предназначение. Учебная его функ-
ция заключается в том, чтобы ввести в учебную работу студентов специальности «Ме-
неджмент организации» по дисциплине «Государственное и муниципальное управле-
ние» новый материал, а научная – в том, чтобы помочь студентам и аспирантам в даль-
нейшей разработке этой сложной и актуальной проблемы.

**УДК 338. 27 (075)
ББК 65. 23 7**

© Кузнецов В. В., Ваховский В. В., Большухина И. С., 2010

ISBN 978-5-9795-0735-4

© Оформление. УлГТУ, 2010

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
Глава 1. Государство как общественное явление.....	8
1.1. Природа и функции государственного управления.....	8
1.2. Становление Российской Федерации как демократического государства.....	10
1.3. Законодательная и исполнительная власть в России	14
1.4. Региональная власть	20
Контрольные вопросы	26
Глава 2. Формирование и развитие местного самоуправления в России	27
2.1. Формирование догосударственного самоуправления.....	27
2.2. Местное самоуправление Древней Руси.....	28
2.3. Этапы развития самоуправления в России.....	31
2.3.1. Местное самоуправление в 988-1764 гг.....	32
2.3.2. Местное самоуправление в 1785-1917 гг.....	40
2.3.3. Местное государственное управление в 1917 – 1990 гг.	48
2.3.4. Реформы местного управления с начала 90-х годов	50
2.4. Развитие местного самоуправления в Ульяновской области	52
2.4.1. Из истории развития местного самоуправления в Симбирской губернии - Ульяновской области.....	52
2.4.2. Экономика губернии после Октябрьской революции	54
2.4.3. Экономика области в годы Великой Отечественной войны.....	55
2.4.4. Послевоенный период развития народного хозяйства области	56
2.4.5. Местное самоуправление в Ульяновской области	58
Контрольные вопросы	60
Глава 3. Основы местного самоуправления в России	61
3.1. Правовые основы местного самоуправления в России	61
3.2. Современные взгляды на развитие потенциала территории	67
3.3. Европейские модели развития самоуправления	71
Контрольные вопросы	73
Глава 4. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ...	74
4.1. Бюджетное устройство муниципальных образований.....	74
4.2. Межбюджетные отношения.....	88
Контрольные вопросы	92
Глава 5. развитие экономики Ульяновской области.....	93
5.1. Современное социально-экономическое положение региона.....	93
5.2. Стратегический план развития экономики Ульяновской области до 2020 года	98
Контрольные вопросы	113
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	114
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	117
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	119

ВВЕДЕНИЕ

Современное управление территориями и экономикой регионов основано на концепции активного участия в нем государства не только как государства-регулятора, устанавливающего «правила игры» на рынке и реализующего механизм регулирования, но и как государства-собственника в рыночной экономике, его субъекта. Однако к настоящему времени государственное регулирование экономикой в России в полной мере еще не сложилось. Есть отдельные законы и постановления по регулированию некоторых сфер экономики, социальной сферы, но нет научно обоснованной программы развития страны и ее регионов, нет кодекса по государственному регулированию социально-экономическим развитием.

XXI век характерен ускорением всех процессов, в том числе и процессом качества управления. Значительный научный вклад в разработку теории перехода к новому качеству управления развитием регионов, например, внесли научные силы Российской Академии государственной службы. Проф. Ю. Алексеев основные положения, выработанных рекомендаций, сводит к трем направлениям¹:

1) качество жизни населения региона и отдельных его структур призвано стать главной задачей сферы управления;

2) качество социально-экономического развития территории должно основываться на современных передовых теориях, способствующих максимально эффективному использованию созданного потенциала территорий и устойчивому его развитию;

3) качество управления должно быть построено на современных теориях менеджмента, которые должны содержать новейшие технологии, инструменты и ресурсы управления, необходимые для обеспечения качества жизни населения территорий: квалификация менеджмента, мониторинг текущего состояния и анализ.

Профессор Г. В. Атаманчук² считает, что «теория государственного управления должна:

– учитывать приоритетность деятельности людей по производству материальных, социальных и духовных продуктов;

– представлять обоснованную социально эффективную модель управления обществом;

– учитывать, что авторитаризм в государственном управлении заложен не социалистической моделью, а всем ходом развития государственности, а в России – самодержавной властью;

– от пустых слов переходить к практическим делам по улучшению плодородия земли, осовременивания наших городов и поселков, технического обнов-

¹ Алексеев Ю. П. Качество управления как научная категория // Сб. Регион: к новому качеству управления / Науч. ред. Ю. П. Алексеев, А. Н. Падучин. – М. : Изд-во БСТ, 2000.

² Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М. : Издательство Омега-Л ; Предисловие.

ления промышленного и сельскохозяйственного производства, укрепления здоровья, образованности и культуры всего населения».

Со времени отказа от централизованной системы управления территориями остается не до конца решенным вопрос разделения полномочий и финансового обеспечения выполнения регионами их полномочий. Вопрос, безусловно, более широкий. Очевидно, речь должна идти о праве владения собственностью и системе распределения доходов, получаемых от использования этой собственности. Довольно много исследований, подтверждающих недостаточность местных бюджетов для обеспечения выполнения полномочий местных органов. В результате этой политики происходит дальнейшая дифференциация регионов по основным макроэкономическим показателям. Большой авторитет в вопросах размещения производительных сил академик А. Гранберг отмечает, что такая огромная внутренняя дифференциация уникальна для одного государства; она превышает даже разрыв между странами «золотого миллиарда» и остальной беднейшей частью человечества³.

До населения через средства массовой информации доводится мысль, что капиталистический общественный строй обеспечивает более эффективное использование собственности и, следовательно, ее надо приватизировать. За последнее десятилетие как в России, так и за рубежом появились теоретические исследования, подтверждающие спорность этого утверждения. Предложенная профессором РАГС С. Мельниковым программа «СЭПИН» (Социально-экономическая поддержка интересов населения территорий) предполагает новые отношения к собственности и к доходам. Он справедливо, на наш взгляд, считает, что население данной территории, при достаточной информированности и создании адекватной структуры управления принадлежащим ему имуществом, будет работать на себя с максимальной результативностью для обеспечения своих социальных, экономических интересов и в интересах саморазвития.

Проф. С. В. Казанцев считает, что «...сегодня нельзя еще говорить о высоком качестве и результативности этих документов: нет единообразия в оформлении, зачастую нет очерченной разницы между концептуальным, стратегическим планом и программой развития территорий, нет увязки планов развития по уровням управления: муниципальные органы, города, регионы. Разработанные документы зачастую нелегитимны и не заключают факта общественного согласия, намечаемые программы развития не подкреплены ресурсами и в неполной мере учитывают влияние внешних факторов»⁴.

Говоря о реформе местного самоуправления, а точнее – о реформировании местной власти на принципах самоуправления – необходимо отметить отсутст-

³ Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза / Рук. авт. колл. и отв. ред. А. Г. Гранберг. – М. : ЗАО «Изд-во «Экономика», 2000.

⁴ В настоящее время издан ряд учебников по государственному регулированию национальной экономики, в том числе: 1) Орешин В. П. Государственное регулирование национальной экономики / В. П. Орешин. – М. : ИНФРА-М. 2000. – 122 с.; 2) Бабашкина А. М. Государственное регулирование национальной экономики / А. М. Бабашкина. – М. : Финансы и статистика, 2003. – 476 с.; 3) Самофалова Е. В. Государственное регулирование национальной экономики / Е. В. Самофалова. – М. : Финансы и статистика, 2008. – 258 с. и др.

вие какого-либо «общественного договора», нормативного документа на федеральном уровне, определяющего элементы осмысленного реформирования общественных отношений. Соответствующие статьи Конституции России в лучшем случае могут рассматриваться как некая конечная цель, декларация «о намерениях» государственной власти и «правах» населения в этой области. В связи с отсутствием в ряде случаев органов контроля (кроме прокуратуры) за исполнением законов, многие статьи и Конституции не выполняются должным образом. Об этом свидетельствует систематическая распродажа в частные руки муниципальной собственности, недостаточная обеспеченность бюджетов муниципальных образований собственными источниками, отсутствие в руках муниципальных образований каких либо существенных пакетов акций предприятий, находящихся на территории муниципальных образований, возможности содержания доходопотребляющей доли собственности, необходимой муниципальным образованиям для надлежащего выполнения своих социальных полномочий в отношении слабозащищенной части населения, государственная политика, поддерживающая мелкое, неконкурентоспособное сельскохозяйственное производство и др. К ним в последние годы добавляется еще правовая незащищенность муниципальных территорий от рыночного беспредела, лишаящего местное население гарантий на созданные ранее рабочие места, утраты механизмов воздействия на распределение доходов, получаемых от государственной и муниципальной собственности и возможности местных органов в восстановлении пропорционального развития необходимой социальной инфраструктуры по причине опять-таки отсутствия финансовых ресурсов на инвестиции. Это происходит в условиях почти полной утраты и федеральным и муниципальным уровнем какого-либо значимого как административного, так и экономического контроля.

Современное местное самоуправление обладает определенными критериями, которые позволяют отличать его от других форм целенаправленного воздействия на соответствующие территории:

а) возможность самостоятельного существования территориального образования (автономный бюджет, административный контроль над подведомственными ему территориями);

б) отсутствие непосредственной вертикальной подчиненности местного органа власти вышестоящему, свобода и ответственность местных органов самоуправления в рамках своей компетенции;

в) реальная возможность участия всего населения территории муниципального образования в выработке и принятии решений по всем основным вопросам местного значения;

г) гарантии социальной защиты местного населения;

д) выборность всего состава местных органов власти на широкой демократической основе, регулярная сменяемость и отчетность перед населением.⁵

⁵ Рохчин В. Е. Социально-экономическое развитие муниципальных образований: методологическая разработка концепции и механизмы ее реализации / В. Е. Рохчин, А. И. Филипов. – СПб., 1966. – С. 13, 25, 43.

Следует отметить, что реформы местного самоуправления происходят в условиях институциональных трансформаций собственности, в том числе и муниципальной.

В предложенном учебном пособии рассмотрены этапы развития местного самоуправления в догосударственной Руси и государственного периода истории России, включая состояние местного самоуправления в регионах современной России.

Учитывая то обстоятельство, что многие исследователи исключают советский период развития местного управления из общей системы самоуправления, авторы подчеркивают ошибочность таких утверждений, ссылаясь на то, что в советский период самоуправление развивалось в рамках общей системы общенародного государственного управления и в рамках общей государственной бюджетной системы, учитывающей интересы всех низовых структур местных Советов – всего населения.

Рассмотрено содержание правовых документов реформы местного самоуправления постсоветского периода, особенно взаимодействие местных органов власти и субъектов экономики, взаимообусловленность бюджетов местных органов от состояния экономики, состояние исполнения полномочий местных органов в условиях жесткой зависимости местных бюджетов от региональных.

Авторы пособия, осознавая всю сложность решения поставленных проблем, остаются на позициях, что поиск путей повышения качества жизни населения должен быть продолжен в сфере совершенствования методов управления регионами, муниципальными образованиями.

Поставленные в пособии проблемы имеют учебное и научное предназначение. Учебная их функция заключается в том, чтобы ввести в учебный процесс новый материал, а научная – в том, чтобы помочь студентам, магистрам и аспирантам в дальнейшей разработке этой сложной и актуальной проблемы.

ГЛАВА 1. ГОСУДАРСТВО КАК ОБЩЕСТВЕННОЕ ЯВЛЕНИЕ

1.1. Природа и функции государственного управления

Создание надежной конструкции российского государства – острая общественная потребность, и эта задача заставляет глубоко осмыслить феномен государства.

Государство есть необходимый способ жизнедеятельности общества, иного человечество не придумало. Любое общество имеет общие (публичные) дела, общий интерес и потребности в самосохранении, обеспечении своей жизнедеятельности. Можно сказать, что государство – это способ целевого объединения людей, заинтересованных в обеспечении мира и порядка на территории проживания. Государство – это не просто организация общества, а высшая форма общности. Поколения людей прошли через несколько этапов развития. Родоплеменная общность постепенно сменилась населением более высокого уровня общностью этнографической, территориальной. Любое общество заинтересовано в том, чтобы успешно управлять своими делами, решать проблемы публичные, отражающие общий интерес и потребности, организовывать, упорядочивать, регулировать поведение, отношения людей, поддерживать общественный порядок. Иначе не наладить производство, не обеспечить развитие культуры, не помочь человеку в удовлетворении его потребностей и интересов (самореализации). Следовательно, государство – это политическая организация общества.

Обобщая сущностные признаки, можно определить *государство* как *способ и форму организации общества, механизм взаимосвязи и взаимодействия людей, проживающих на единой территории, объединенных институтом гражданства, системой государственной власти и права.*

Функции государства – это виды управляющего воздействия на общество со стороны органов государственной власти и должностных лиц, главные направления их деятельности или, иными словами, государственная политика – внутренняя и внешняя. Среди функций государства целесообразно выделить, прежде всего, те, которые выражают его сущность во все времена, у всех народов. Ради этих видов деятельности люди и создали государство, аппарат управления и согласились поддерживать его материально, морально, обеспечивать ресурсами, выполнять свое главное предназначение – удовлетворять насущные потребности и интересы людей.

Если принять за основу типологию потребностей⁶, предложенную А. Маслоу, то можно различать пять уровней в иерархии потребностей:

– на самом нижнем (первом) уровне – физиологические: в пище, жилище и т. д., что сегодня условно определяется как потребительская корзина;

⁶ Потребности (от слав. *потреба, треба* – нужда, необходимость) категория, фиксирующая свойства, присущие людям: объективная нуждаемость во внешних и внутренних условиях, средствах для поддержания жизни, требующая удовлетворения.

– второй уровень в иерархии потребностей – необходимость безопасности (физической, социальной, экологической, психологической), связанной с уверенностью в наличии контроля за происходящими событиями;

– третий уровень – потребность в общении. Человек – существо социальное, он может жить и развиваться только среди себе подобных, а государство должно помочь каждому человеку, гражданину адаптироваться в обществе, усвоить культуру, традиции, нормы общежития, найти свое место, т. е. обеспечить условия для социализации личности;

– четвертый уровень – потребность в самоутверждении. Человек не просто ищет общения, а стремится к единомышленникам, чтобы рядом и вместе с ними утвердиться как личность;

– пятый уровень – потребность человека в творческой самореализации.

На рис. 1.1 схематически приводятся основные функции государства и государственного управления.



Рис. 1.1. Основные функции государства и государственного управления

1.2. Становление Российской Федерации как демократического государства

Российская Федерация утверждается как демократическое, федеративное, правовое, социальное, светское с республиканской формой правления государство – ст. 1, 14 Конституции РФ. Безусловно, данное конституционное утверждение следует принимать не как свидетельство реальности, а скорее как заданный вектор, стратегическую программу развития России.

Форма устройства любой организации, основанной на равноправии ее членов, периодической выборности и отчетности органов управления, принятии решений по принципу большинства (партийная, профсоюзная, производственная демократия – совет трудового коллектива).

Таким образом, демократическое государство представляет собой наличие демократии во всех указанных проявлениях как показатель зрелости общества, массового становления самостоятельных, ответственных людей – граждан⁷. Для России проблема государственного устройства всегда имела особую значимость. Это объясняется уникальными геоэкономическими и историческими характеристиками страны.

Изначально Русь развивалась на многонациональной основе. 130 национальностей (народов) имеют здесь свою историческую родину, сохранили свою самобытность. Разнообразие ландшафтов, масштабы и экономико-географические особенности различных регионов повлияли на русский народ, придав этнографическую специфику проживающим на Дону, Кубани, Урале, в Сибири, на Дальнем Востоке.

Блокируют поиски пути к становлению демократии некоторые идеологи последнего времени. «Запущена» ложная посылка, что сначала нужно создать в обществе слой богатых людей, а затем они-то сделают богатым само общество. Однако известно, что национальное богатство создается трудом, а не перераспределением и концентрацией богатства в руках немногих.

Суровые почвенно-климатические условия осложняют все виды жизнедеятельности: сельское хозяйство, добычу ресурсов, транспорт, жилищное и коммунальное строительство, промышленность – везде издержки выше, чем в странах Западной Европы, Азии.

В рамках российской государственности формировалась общая интегрированная система производства, в нее вложены огромные ресурсы практически каждого народа, рассчитана она на обслуживание потребностей всех народов.

⁷ *Демократия (гр. Demos – народ и cratos – власть, народовластие).*

В Средневековье возникла демократия городов-государств (Венеция, Женева, Генуя, Новгород). В Новое время демократия стала ассоциироваться с народным суверенитетом, суть которого не только в том, что власть исходит от народа, осуществляется для народа, но в том, что само общество основано на уважении к человеческой личности, имеет право и возможность ограничить правительство, чтоб оно не мешало стремлению граждан к самовыражению, самореализации, творчеству. В демократическом обществе не человек существует для закона, а закон служит ему.

Федерализм как форма государственного устройства России конституционно, т. е. юридически, была признана Конституцией РСФСР 1918 г. и трактовалась в качестве государственно-правового механизма решения, главным образом, национальных проблем.

На пути становления России как нового федеративного государства сделано два крупных шага. Первый – заключение 31 марта 1992 г. Федеративного договора между федеральными органами государственной власти, с одной стороны, и органами власти краев, областей, Москвы и Санкт-Петербурга, органами власти автономной области и автономных округов, с другой стороны. Это были по сути дела три отдельных договора, имеющих учредительный характер. Они подготовлены и подписаны полномочными представителями органов государственной власти тех образований, которые выразили желание быть субъектами Федерации.

Второй шаг – принятие Конституции 1993 г. В ее тексте заложены нормы, создающие необходимые основы для становления России как федеративного государства в современной трактовке этого понятия (рис. 1.2).

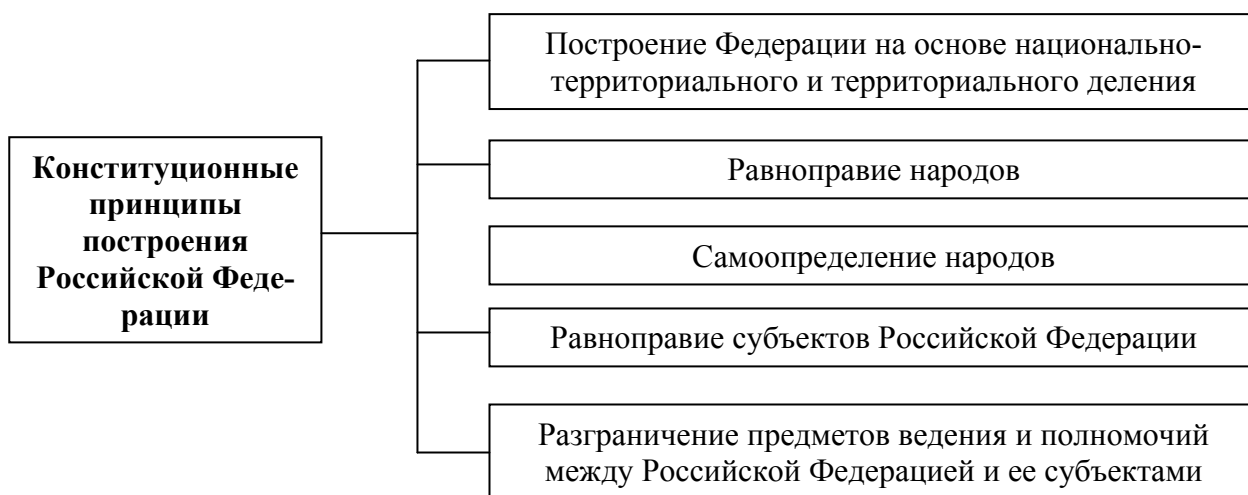


Рис. 1.2. Принципы построения Российской Федерации

1. Конституция подчеркивает, что в основе федеративного устройства РФ лежит примат ее государственной целостности, единство государственной власти при разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти субъектов (ст. 5, ч. 3).

2. Правовую основу Российской Федерации и ее эффективного функционирования составляет Конституция Российской Федерации, которая имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Федерации (ст. 4, ч. 2; ст. 15, ч. 1).

3. Конституция признала равноправие субъектов между собой и во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ст. 5, ч. 1).

4. Конституция признала равные права и свободы людей независимо от их местожительства, их принадлежности к национально-государственному или административно-территориальному образованию (ст. 6).

5. Конституция признала разнообразие национальной, демографической, географической, коммуникативной, бытовой и иной специфики субъектов Федерации и предоставила возможность конституционного (уставного) регулирования общественных отношений в пределах каждого субъекта РФ (ст. 5, ч. 2; ст. 66, ч. 2; ст. 63, ч. 2, 3; ст. 76, ч. 2). Все народы равноправны независимо от их численности и уровня развития. Существует взаимосвязь между правами и свободами личности и правами и свободами народов. Не может быть свободным тот народ, в котором подавляются права человека, как не может чувствовать себя свободным человек, если попираются права его народа.

Российская Федерация – самая большая в мире федерация. Реформа государственной власти, предложенная президентом Российской Федерации В. Путиным, включала территориальное деление Российской Федерации на семь федеральных округов:

- Центральный федеральный округ;
- Северо-Западный федеральный округ;
- Северо-Кавказский федеральный округ;
- Приволжский федеральный округ;
- Уральский федеральный округ;
- Сибирский федеральный округ;
- Дальневосточный федеральный округ.

С образованием семи федеральных округов^{8,9} основная работа ведется в рамках данного территориально-государственного деления.

На 1 октября 2010 года федеративное устройство Российской Федерации включает 83 субъекта, что создает проблему управляемости (состав субъектов РФ приводится на рис. 2.3).

Особенностью и одновременно противоречием российского федерализма является закрепленное в Конституции РФ (ст. 11, ч. 3) положение о том, что разграничение полномочий может осуществляться не только Конституцией, но и Федеративным и иным договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Данное противоречие делает проблематичным направления развития федеративных отношений: они могут иметь конституционный характер или договорной, или смешанный.

Существующие отношения органов государственной власти субъектов РФ с федеральными органами исходя из конституций и уставов субъектов Федерации можно условно разделить на три вида:

- 1) близкие к конфедеративным (Тува, Татарстан, Якутия);
- 2) федеративные, но основанные на индивидуальных договорах (Башкортостан, Алтай, Адыгея, Чувашия и др.);
- 3) строящиеся в основном на Конституции РФ и Федеративном договоре (Калмыкия, Карелия) и уставах большинства субъектов Федерации.

⁸ Сравнительный регионализм: Россия – СНГ – Запад. – Н. Новгород, 1997. – С. 107.

⁹ Калининградская область составляет самостоятельный восьмой округ.



Рис. 2.3. Состав субъектов Российской Федерации

Указанные особенности, противоречия Российской Федерации определяют задачи и основные направления развития федеративных отношений, федеральной национальной и региональной политики. Важнейшие были обозначены на парламентских слушаниях в Федеральном Собрании 8 апреля 1996 г. и первой Всероссийской научно-практической конференции (январь 1998 г.), где обсуждались проблемы и перспективы российского федерализма преимущественно к специфике современной социальной и политической ситуации России.

Назрела необходимость (думается, и возможность) внести ясность в правовое, политическое и нравственное содержание понятия и явления, именуемого «государственный суверенитет».

В теории российского конституционного права государственный суверенитет понимается как верховенство государственной власти и ее независимость во внешнеполитических отношениях.

Конституция РФ не упоминает термина «суверенитет» по отношению к субъектам Федерации. Государственный суверенитет России распространяется на всю ее территорию (ст. 4). Однако федеральная власть компетентна в решении только таких вопросов, которые касаются всего государства и определены в Конституции.

В то же время в соответствии со ст. 76 Конституции РФ вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Федерации и ее субъектов республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов, причем, в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Федерации, в данной сфере действует нормативный правовой акт субъекта Федерации (ст. 76, п. 4), а это подчеркивает известную «суверенность» государственной власти субъекта Российской Федерации.

Субъекты Федерации самостоятельно распоряжаются своей собственностью и решают ряд других вопросов, закрепленных за ними Конституцией РФ и федеральными законами. В этом плане они суверенны и имеют широкие возможности реализовать свои национальные потребности и интересы.

Проблема заключается в том, что конституции ряда субъектов РФ (Чеченская республика, Татарстан, Саха (Якутия), Башкортостан) суверенитет республики признают более объемным, фактически повышают статус своего государственного образования, выводя его за рамки, установленные Конституцией РФ и международными принципами федерализма. Речь идет, прежде всего, о заявленном в конституциях республик праве на односторонний выход из состава Федерации.

1.3. Законодательная и исполнительная власть в России

Президентская власть

Конституция 1993 г. значительно расширила функции российского Президента, чем прежняя Конституция. Президент не только олицетворяет государственную власть, персонифицирует ее облик, но и выполняет функции главы государства. Он является гарантом Конституции, равно как и гарантом прав и свобод человека и гражданина; объединяет все власти, способствует их согласованному и эффективному функционированию. Между Президентом и Федеральным Собранием установлены обязательные отношения – обращение Президента к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства, представление Президентом законопроектов, кандидатур на соответствующие должности, подписание Президентом законов.

Конституция предусматривает систему сдержек и противовесов широким полномочиям Президента в виде возможности отрешения Президента от должности. Президент же, со своей стороны, имеет право роспуска Государственной Думы. Президент может отклонить федеральный закон, принятый Государственной Думой, но в установленном порядке Государственная Дума и Совет Федерации могут преодолеть вето Президента. Президент наделен полномочиями в области формирования государственного управления: он назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации и назначает по предложению Председателя Правительства и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, утверждает структуру федеральных органов исполнительной власти – структуру федеральных органов государственного управления.

Президент имеет право председательствовать на заседаниях Правительства, принимать решение об отставке Правительства. Он определяет основные направления внутренней и внешней политики. Указы и распоряжения Президента обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации, его указы составляют правовую основу деятельности Правительства¹⁰.

Федеральное Собрание Российской Федерации

Этот институт государственной власти регламентируется гл. 5 (ст. 94-109) Конституции РФ. Статья 94 определяет статус федерального парламента как представительного, органа Российской Федерации. Двухпалатная структура Федерального собрания РФ¹¹ отражает федеративное устройство государства и различные основания у палат в их организации и осуществления функции представительства, выражение общественного мнения. ***Совет федерации (верхняя палата)*** представляет субъекты Федерации, интересы всех 83 административ-

¹⁰ Последний вариант структуры федеральных органов власти утвержден Указом Президента Российской Федерации «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 17 мая 2000 г. № 867 // Российская газета. – 2000. – 20 мая.

¹¹ Справочно: *Парламент*. Считается, что родиной современного парламента является Англия – в XIII в. королевская власть в соответствии с Великой хартией вольности (1215 г.) была ограничена собранием крупнейших феодалов, высшего духовенства и представителей территориальных единиц (графств). Формирование современного института парламента начинается во второй половине XVIII – первой половине XIX вв. и связано с формированием представительной демократии в странах Западной Европы.

Первое учреждение парламента типа в России – Государственная Дума. Она возникла в ходе Первой русской революции на основе царского манифеста от 17 октября 1905 г. и Указа (декабрь 1905 г.), регламентирующего выборы в Государственную думу на основе всеобщего, непрямого голосования. Открытие Думы состоялось 27 апреля 1906 г. Стремясь создать противовес Думе, император реорганизовал Государственный совет, наделив его также законодательной функцией и любой законопроект принимался вначале Государственной Думой, затем рассматривался Государственным Советом и только с его одобрения поступал на подпись царю.

Конституция Российской Федерации 1993 г. впервые в истории страны использовала «парламент» для обозначения представительного и законодательного органов государства и по содержательным характеристикам приблизила его к сложившейся в мировой практике парламента модели.

но-территориальных образований. В его состав входят по два представительных и исполнительных органа государственной власти (ст. 95 ч. 2). Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные конституционные законы, а также федеральные законы по вопросам:

- 1) федерального бюджета;
- 2) федеральных налогов и сборов;
- 3) финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;
- 4) ратификации и денонсации международных договоров РФ;
- 5) статуса и защиты государственной границы РФ;
- 6) войны и мира.

Федеральный бюджет – это роспись государственных доходов и расходов, принимается парламентом ежегодно. Бюджет разрабатывает и вносится в Государственную Думу Правительством РФ. Государственная Дума бюджет принимает, Совет Федерации в обязательном порядке рассматривает бюджет и одобряет, Президент РФ подписывает и тем утверждает бюджет.

Контроль за деятельностью Правительства – это функция не закреплена за Федеральным Собранием Конституцией РФ, в отличие от законодательства большинства парламентских республик Европы и Азии, однако осуществляется совокупностью контрольных полномочий.

Совет Федерации на основании статьи 102 Конституции РФ имеет следующие *полномочия*:

- утверждение изменения границ между субъектами Федерации. Такие изменения (ст. 67, ч. 3) могут осуществляться только с взаимного согласия субъектов РФ. Роль Совета Федерации в данном случае состоит в санкционировании договоренностей соответствующих субъектов Федерации;
- утверждение Указа Президента РФ о введении военного положения, о введении Чрезвычайного положения;
- решение вопроса об использовании Вооруженных Сил РФ за пределами территории Федерации;
- назначение выборов Президента РФ (как в связи с истечением срока полномочий, так и в случаях их досрочного прекращения);
- отрешение Президента РФ от должности. Окончательное решение об импичменте Президента отнесено к компетенции Совета Федерации ввиду того, что Президент не вправе распускать верхнюю палату Федерального Собрания;
- назначение на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности Генерального Прокурора РФ. Указанные кадровые назначения осуществляются по представлению Президента РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

По вышеперечисленным вопросам Совет Федерации принимает *постановления* простым большинством голосов. Однако и ряде случаев, предусмотренных Конституцией (решение об отрешении Президента от должности, пересмотр положений Конституции), постановления принимаются в ином порядке (ст. 93, ч. 2; ст. 134-137).

Нижняя палата Совета Федерации – Государственная Дума состоит из 450 депутатов, избираемых сроком на четыре года по смешанной мажоритарно–пропорциональной избирательной системе. На основании ст. 103 имеет следующие полномочия:

- дает согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства;
- решает вопрос о доверии Правительству РФ;
- назначает на должность и освобождает от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;
- назначает на должность и освобождает от должности Председателя Счетной палаты и половину состава ее аудиторов;
- назначает на должность и освобождает от должности Уполномоченного по правам человека. Этот институт рассматривает жалобы на нарушение конституционных прав, анализирует состояние дел в области прав человека и гражданина в стране;
- объявляет амнистии – акты о полном или частичном освобождении от ответственности (как правило, уголовной) лиц, совершивших преступления;
- выдвигает обвинение в адрес Президента для отрешения его от должности. Нижней палате российского парламента предоставлено право лишь возбуждения вопроса (инициировать импичмент), вовлечения в процедуру Верховного Суда РФ, Конституционного Суда РФ, а окончательное решение по данному обвинению принимает верхняя палата.

По перечисленным вопросам Государственная Дума принимает постановления большинством голосов. Конституцией предусмотрен иной порядок принятия решений по некоторым вопросам.

Вследствие наделения обеих палат парламента различными Полномочиями Конституцией установлен отдельный порядок заседаний Совета Федерации и Государственной Думы (они размещены в разных зданиях: соответственно на Большой Дмитровке, 26 и Охотном Ряду, 1). Как правило, заседания палат проходят открыто, т.е. на них имеют право присутствовать представители средств массовой информации, различных государственных органов и т. п. Однако в случаях, предусмотренных регламентами палат, могут проводиться закрытые заседания. Конституция предусматривает случаи, когда обе палаты могут заседать совместно: для заслушивания посланий Президента РФ, посланий Конституционного Суда РФ, выступлений руководителей иностранных государств.

Каждая из палат образует комитеты и комиссии, в которых осуществляется детальное обсуждение проблем, прорабатываются законодательные акты по различной предметной (тематической) компетенции данных структурных подразделений палат.

Комитеты – постоянные структурные подразделения палат, создаются по соответствующим направлениям законодательной деятельности. Совет Федерации состоит из 11 комитетов, Государственная Дума имеет 28 комитетов.

Комиссии создаются на постоянной или временной основе, их сравнительно узкая специализация, небольшой численный состав позволяют с необходимой глубиной и компетентностью курировать отдельные области государственной деятельности.

Исполнительная власть. Исполнительную власть и ее органы в литературе и быту именуют административной властью (от лат. администрировать – управлять, распоряжаться, заведовать). На нее возложено непосредственное управление государственными делами.

Исполнительную власть представляет правительство – коллегиальный орган, в состав которого входят руководители министерств и центральных ведомств.

Компетенция Правительства, как и Президента РФ, определяется ведением Федерации и совместным ведением РФ и ее субъектов. Предметы ведения регулируются ст. 71-72, 114 Конституции РФ¹².

Основные задачи и важнейшие функции Правительства:

- разрабатывать и представлять в Государственную Думу федеральный бюджет, обеспечить его исполнение, представлять Государственной Думе отчет;
- обеспечивать единую финансовую, кредитную и денежную политику на всей территории России;

¹² Справочно: Правительство именуется по-разному, чаще совет министров или кабинет министров. Встречаются и другие наименования: Государственный совет (Норвегия, Финляндия, Швеция), Федеральный совет (Швейцария), Федеральное правительство (Германия), Правительство (Россия) и т. д. Различие в наименовании правительства не влечет за собой изменение сущности этого высшего органа исполнительной власти. Конституционный статус и роль правительства зависят от формы правления, политических и исторических традиций конкретной страны.

В зависимости от формы правления избирается определенный порядок формирования правительства. Существуют два основных способа создания правительств: парламентский и внепарламентский.

Парламентский способ используется в странах с парламентской формой правления – парламентских республиках (или монархиях), смешанных парламентско-президентских республиках. Право на формирование правительства получает та политическая партия или коалиция партий, которая имеет большинство мест в нижней палате парламента. Традиционный порядок формирования правительства сводится к тому, что вначале глава государства назначает главу правительства, который затем формирует правительство и предлагает парламенту его персональный состав. Таким образом, юридическое закрепление кандидатуры председателя и состава правительства осуществляет парламент республики с помощью вынесения волевого доверия.

Внепарламентский способ формирования правительства используется в президентских республиках и смешанных республиках – президентско-парламентских. Право на формирование правительства в этих странах имеет не парламент, а президент, выбираемый всенародно. В США, к примеру, президент является главой кабинета, возглавляет всю его структуру исполнительной власти. Должности премьер-министра не предусмотрена. Кабинет состоит из министров (глав департаментов), которые назначаются президентом по совету и согласию сената.

По *политической структуре* правительства бывают однопартийными, многопартийными (коалиционными) и беспартийными.

- обеспечивать единую государственную политику во всех сферах жизнедеятельности общества;
- осуществлять управление федеральной собственностью, государственным имуществом;
- осуществлять меры по безопасности граждан, охране собственности и общественного порядка;
- осуществлять меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики РФ;
- обеспечивать единое правовое пространство, действие и верховенство Конституции РФ, федерального законодательства.

Полномочия Правительства РФ как высшего органа исполнительной власти общей компетенции достаточно широки:

1) Правительство направляет и координирует деятельность государственного аппарата через министерства, департаменты и другие ведомства.

2) Участие в законодательной деятельности и исполнение законов. Правительство и его учреждения, ведомства принимают во исполнение законов свои акты, вырабатывают различные программы реализации законов, которые затем должны в самом точном, прямом смысле осуществиться, претвориться и жизнь. Федеральное правительство осуществляет надзор за тем, чтобы субъекты Федерации исполняли федеральные законы.

3) Нормотворческая деятельность правительства тесно связана с исполнением законов. Различного рода нормативные акты, прежде всего постановления Правительства, принимаются по вопросам, входящим в его компетенцию.

4) *Составление и исполнение бюджета.* Здесь инициатива и полномочия всецело принадлежат Правительству. По общему правилу различные правительственные структуры готовят проект федерального бюджета, его доходную и расходную части. Окончательный проект представляется на утверждение Правительства Министерством финансов. Затем проект федерального бюджета направляется в парламент, который может вносить в него поправки и дополнения. Парламент утверждает проект закона о бюджете, представленный Правительством. После утверждения федеральный бюджет целиком выходит из сферы влияния парламента. Правительство может принимать меры по его корректировке. Исполнение бюджета полностью возлагается на Правительство и подчиненный ему административный аппарат.

5) *Осуществление внешней политики.* Федеральное Правительство РФ представляет интересы страны в международных организациях; заключает международные договоры Российской Федерации в соответствии со своей компетенцией; регулирует внешнеэкономическую деятельность, осуществляет контроль в этой области.

Председатель Правительства. Возглавляет Правительство Российской Федерации его *Председатель*. Он определяет направления деятельности Правительства и организует его работу, представляет Правительство внутри страны и в международных отношениях, подписывает акты Правительства, вносит Президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной

власти, назначении и освобождении заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, наложении на них дисциплинарных взысканий, распределяет обязанности между заместителями Председателя Правительства, утверждает регламент работы Правительства, систематически информирует Президента о работе Правительства, исполняет обязанности Президента во всех случаях, когда Президент не в состоянии исполнять свои обязанности.

Конституция РФ предусматривает осуществление Государственной Думой парламентского контроля за деятельностью Правительства в следующих формах:

- рассмотрение вопроса о доверии Правительству по инициативе самой Государственной Думы или по инициативе Правительства;
- парламентские слушания комитетов и комиссий Государственной Думы по вопросам деятельности федеральных органов исполнительной власти;
- отчет Правительства об исполнении федерального бюджета;
- назначение Уполномоченного по правам человека, деятельность которого связана с контролем за Правительством и другими органами администрации в области соблюдения прав человека;
- запросы депутатов, отчеты Правительства и его членов, депутатские расследования и др.

1.4. Региональная власть

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим органом законодательной власти субъекта Российской Федерации. Структура его, официальное название и численность депутатов определяется самим субъектом Федерации. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определяет полномочия региональных представительных органов власти. Они принимают (устав) субъекта РФ и поправки к ней; осуществляют законодательное регулирование по предметам ведения субъекта РФ и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в пределах полномочий субъекта РФ.

Законодательный орган государственной власти субъекта РФ:

- утверждает бюджет субъекта РФ и отчет о его исполнении;
- утверждает программы социально-экономического развития;
- устанавливает налоги и сборы, находящиеся по федеральному законодательству в ведении субъекта РФ;

– устанавливает порядок проведения выборов в органы местного самоуправления на территории субъекта РФ, а также определяет порядок их деятельности;

– устанавливает порядок управления и распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации;

– устанавливает основы организации и деятельности законодательного органа власти;

– устанавливает порядок образования и деятельности внебюджетных и валютных фондов субъекта РФ;

– определяет порядок проведения выборов в законодательный орган государственной власти субъекта РФ, а также выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;

– утверждает заключение и расторжение договоров субъекта РФ;

– устанавливает административно-территориальное устройство субъекта РФ и порядок его изменения;

– утверждает схему управления субъектом РФ и определяет структуру высшего исполнительного органа власти субъекта Федерации.

Законодательный орган государственной власти субъекта РФ может принимать постановления: о порядке своей деятельности; о назначении на должность и освобождении от должности отдельных должностных лиц субъекта Федерации, о назначении даты региональных выборов, о назначении референдума и др. Законодательный орган субъекта РФ участвует в осуществлении контроля за соблюдением и исполнением законов субъекта РФ, исполнением бюджета субъекта РФ, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта РФ; участвует в решении вопроса об изменении границ субъекта РФ и др. Согласно Федеративному Договору, администрации субъектов Федерации, с целью оперативного решения своих проблем, создают при федеральных органах исполнительной власти свои постоянные представительства.

Отделение государства от хозяйственной деятельности ограничило возможности прямого административного контроля субъекта Федерации в экономической сфере. Однако Федеральный Центр сохраняет рычаги воздействия на социально-экономическое положение регионов, в том числе:

– поддержка регионов финансовыми ресурсами;

– регулирование развития регионов посредством общенациональных целевых программ;

– реструктуризация субъектов экономики государственного значения.

Предметы ведения субъектов Российской Федерации. Разграничение предметов ведения между РФ и субъектами РФ проводится на основании ряда природных, экономических, культурных, социальных, географических и других особенностей субъектов РФ. Чаще всего к предметам ведения РФ и субъектов РФ относят:

1) развитие агропромышленного комплекса субъектов РФ;

2) распределение бюджета внутри субъектов РФ;

3) экономическое развитие и контроль структурных экономических изменений субъектов РФ;

4) управление социальной защиты населения субъекта РФ, в том числе пенсионное обеспечение, решение вопросов занятости населения, развитие молодежной политики, образования. Также к предметам ведения может относиться организация социальных защитных мероприятий, направленных на поддержку малообеспеченных и многодетных семей, инвалидов;

5) организация энергетических, информационных, транспортных систем субъектов;

6) разработка и проведение кадровой политики в субъектах РФ;

7) поддержка и развитие военно-промышленного комплекса и усиление гражданской обороны в субъектах РФ.

Субъекты вправе вносить в договор между РФ и субъектами РФ собственные предметы ведения в соответствии с особенностями своего региона. К предметам ведения относят также полномочия управления в субъектах РФ, которые могут стать предметом спорных ситуаций.

Контроль над деятельностью субъектов федерации. Контроль над деятельностью органов государственной власти субъектов РФ осуществляет Президент РФ, Федеральное собрание РФ, Казначейство РФ и его филиалы как наблюдатели, Полномочные представители Президента РФ в субъектах РФ, Счетная палата РФ, Генеральная прокуратура РФ, кредиторы, суды, Институт федерального вмешательства.

Региональная политика – это деятельность органов государственной власти по разработке и применению мер, направленных на максимальное развитие политики в региональном ракурсе по установлению оптимальных взаимоотношений между государством и регионами, а также между самими регионами.

Цели региональной политики РФ:

1) Сохранение и укрепление единого экономического пространства.

2) Обеспечение правовых, экономическо-социальных и организационных основ.

3) Выравнивание условий социально-экономического развития регионов.

4) Обеспечение социальных прав и свобод граждан.

5) Оптимальное использование природно-климатических ресурсов региона.

Задачи региональной политики РФ:

– содействие развитию экономической реформы;

– сокращение различий в развитии регионов;

– создание условий, разработка мер по укреплению или поддержанию экономической базы;

– повышение уровня и качества жизни населения, благосостояния;

– повышение конкурентоспособности регионов на рынке.

Важнейшие положения региональной политики в России:

– децентрализация власти сверху вниз в связи с расширением полномочий органов государственной власти регионов в сферах совместного ведения;

– принцип равноправия региональных органов государственной власти между собой и в их отношениях с федеральными органами¹³.

Государственное регулирование экономики – это система законодательных, исполнительных и контролирующих мер, применяемых государственными органами власти с целью приспособления экономической системы к изменяющимся условиям. Государственное регулирование экономики – это процесс воздействия органов государственной власти на элементы внутреннего и внешнего рынков посредством макро- и микроэкономических регуляторов.

Макроэкономическое регулирование экономики – это управленческая деятельность федеральных органов власти, осуществляемая для подготовки решений и выработки мероприятий, необходимых для реализации центром и субъектами РФ.

Цели государственного регулирования экономики:

- 1) экономический рост;
- 2) социально-политическая стабильность;
- 3) экономическая стабильность;
- 4) экономическая справедливость;
- 5) комплексное и динамичное развитие экономики;
- 6) повышение благосостояния и уровня жизни населения;
- 7) международное сотрудничество, развитие интеграции.

Задачи государственного регулирования экономики:

- 1) реализация функций государства;
- 2) создание стимулов к самореализации возможностей человека;
- 3) рациональное использование материальных, трудовых, природных и иных ресурсов;
- 4) определение стратегических, социально-экономических целей и средств их достижения;
- 5) осуществление фундаментальных научно-технических исследований.

Государство должно сглаживать недостатки «рыночных реформ». Необходимость участия государства в экономической жизни связана с тем, что оно обязано заботиться об инвалидах, детях и других малозащищенных слоях населения. Она влечет за собой регулирование денежного обращения, платежного

¹³ *Справочно:* Региональная политика зарождалась в Западной Европе.

Направления современной региональной политики:

- сбалансированность размещения производственных сил;
- развитие неконкурентоспособных регионов;
- оптимальное использование трудовых ресурсов;
- стимулирование слаборазвитых регионов.

Великобритания: сильные стороны региональной политики – территориальная всеохватность, стимулирование поступления инвестиций в слаборазвитые регионы. Франция: существуют две противоположные концепции – теория «вспрыскивания» в экономику (равномерное размещение производительных сил для остановки миграционных процессов) и концепция полюсов роста (развитие избранных регионов). Италия: преодоление социально-экономических контрастов между Севером и Югом. Германия: создание эффективной системы государственного управления при организации социального страхования.

баланса, валютных курсов, внешней и внутренней торговли, что является компетенцией государства.

Методы государственного регулирования экономики:

1) административное регулирование – это постановления, разрешения, предписания, включая меры запрета и принуждения;

2) правовое регулирование – установление соответствующих правил. Система законодательных норм должна определять: формы и права собственности, условия заключения контрактов и др.;

3) экономическое регулирование – методы прямого воздействия на хозяйствующие субъекты (контроль над финансовыми операциями государственных предприятий, установление соответствующих цен, тарифов) и косвенные методы (физические и юридические лица, частные предприятия).

Авторы пособия для обсуждения в учебных группах предлагают «Предложения» (табл. 1.1), направленные в основном на реализацию этих задач. «Предложения» не исчерпывают все сферы вмешательства государства в социально-экономическую сферу развития регионов, но, нам представляется, что первоочередное решение этих вопросов придаст динамику развитию регионов.

На взгляд составителей данного учебного пособия, небезынтересным является сравнение рекомендаций, приведенных в табл. 1.1 с Программой Временного Правительства, предложенной 5 мая 1917 года для утверждения Учредительным Собранием в качестве социально-экономической программы. Данная программа значительно активизировала вмешательство тогдашнего буржуазного правительства в хозяйственную жизнь России, что значительно усиливала позиции социалистов.

Предложения по совершенствованию государственного регулирования социально-экономическими процессами в регионах

Основание	Рекомендуемые предложения и механизм регулирования
<p>1. Наемные работники фактически лишены собственности и отстранены от участия в управлении предприятиями</p>	<p>1. Принятие законодательства о передаче в казну регионов и муниципальных образований управляющих пакетов акций предприятий и организаций, находящихся на данной территории; 2. Установление законодательного ограничения над распродажей государственной и муниципальной собственности и установление квот на продажу сырьевых ресурсов; 3. Предоставление региональным представительным органам права на разрешение формы приватизации региональной и муниципальной собственности как «Аренда с выкупом собственности».</p>
<p>2.1. Отсутствует четкое регулирование деятельности естественных монополий 2.2. Отсутствует действенный контроль за распродажей имущества на местах, вывозом финансовых и сырьевых ресурсов</p>	<p>1. Законодательно вывести из полномочий руководителей регионов и МО функции распоряжения имуществом (с передачей этой функции на общенародный референдум данной территории). 2. Установление жесткого прокурорского надзора над продажей общенародного имущества, в том числе имущества МО (с условием наличия экономических расчетов убыточности и отсутствия потребности в этой собственности для нужд населения). 3. Установление контроля за вывозом за рубеж зерна в ущерб отечественному животноводству. 4. Установление более высоких таможенных тарифов на вывоз сырьевых ресурсов страны.</p>
<p>3. Государственная экономическая политика и перспективные планы развития страны еще не стали предметом обсуждения и согласования с регионами</p>	<p>1. Правительству РФ необходимо разрабатывать комплексные перспективные планы развития страны с участием регионов. 2. Создание благоприятных условий для развития малой сельхозтехники, включая организацию региональных компаний по производству малой сельхозтехники.</p>
<p>4.1. Повышение уровня и качества жизни населения в регионах 4.2. Отсутствует активные рычаги регулирования цен на потребительские товары и услуги</p>	<p>1. Повышение прожиточного минимума на основе научно-обоснованных норм расхода населения и законодательное установление жесткой зависимости между минимальным уровнем зарплаты и прожиточным минимумом. 2. Введение (возврат) института Совета трудового коллектива с правом участия в распределении доходов деятельности предприятия. 3. Установление предельной нормы прибыли для всей цепочки торговых и других посреднических структур, оказывающих услуги по снабжению и сбыту. Принятие законодательства, запрещающего паразитические звенья в торговле. 4. Создание региональных закупочных компаний с установлением норм запасов.</p>

1	2
5. Сокращены общественные фонды потребления и расходы в социальную сферу	1. Законодательное решение на повышение социальных расходов до уровня развитых стран (до 21,6% ВВП). 2. Принятие законодательства по приведению в соответствие темпов коммерциализации в социальной сфере с темпами роста заработной платы работников материальной сферы. 3. Принятие законодательства по продолжению действия Национальных Проектов по восстановлению социальных объектов, в первую очередь на селе.
6. Не выполняется баланс потребности и предложения квалифицированных работников	1. Разработка балансов по труду и рабочим местам в региональном и отраслевом разрезе. 2. Осуществление региональными маркетинговыми центрами мониторинга межрегиональной миграции квалифицированных рабочих и кадров высшей квалификации.

Основные направления реформ заключались в следующем¹⁴:

- формирование системы регулирования экономики во главе с единым планово-распределительным органом;
- усиление контроля за воспроизводственными процессами, для чего предлагалось аккумулировать в госбюджете через налоговую систему подавляющую часть предпринимательской прибыли;
- введение государственной монополии на производство или (и) продажу важнейших товаров народного потребления и военно-технического назначения;
- обеспечение контроля над ценами;
- проведение мероприятий по принудительному синдицированию или трестированию в отдельных отраслях производства;
- обеспечение контроля за движением рабочей силы, планомерного распределения труда, борьбы с тунеядством.

Контрольные вопросы

1. Основные функции государства
2. Принципы и конституционное построение ветвей власти в РФ.
3. Полномочия Президента РФ и Федерального Собрания РФ.
4. Полномочия исполнительной власти в РФ.
5. Полномочия региональных представительных органов власти.
6. Рычаги воздействия федерального центра на развитие регионов.
7. Дайте свои комментарии к сравнительному анализу рекомендаций авторов по государственному регулированию экономики и основных направлений Программы Временного Правительства 1917 г.

¹⁴ Маркова, А. Н. Экономическая история России : учебник / А. Н. Маркова, А. В. Сметанин, Ю. К. Федулов ; под ред. Ю. К. Федулова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2009. – С. 180-182.

ГЛАВА 2. ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

2.1. Формирование догосударственного самоуправления

Исторически сложилось, что в жизни древнерусской деревни большую роль играла община. Ее возглавляли вожди и старейшины. Жизнь в общине обеспечивала относительную безопасность, разнообразила пищу и досуг. Крепкие общинные традиции определяли жизнь русского крестьянства в течение многих столетий. Естественно, что постепенно сложились представления об общине как высшей ценности. Только подчинение индивида интересам общины позволяло выжить наибольшему числу людей, а русскому народу сохраниться в качестве этноса. Община нужна была и как «колониционная хозяйственно-социальная единица» для освоения диких лесных массивов или степей. Колонизация требовала постоянной взаимопомощи.

Община конкретизирует для человека такие ценности, как Общество и Справедливость. Человек как личность, как социальное существо возможен только в обществе, причем в обществе определенного типа, во всяком случае близком к тому, в котором жили его предки. И если община формировала русских людей именно в качестве русских, то она и должна была сохраняться как фундаментальная ценность. Справедливость понималась как изначальное социальное равенство. Любой родившийся в общине человек имел право на свою (равную со всеми) долю земли и всех ее богатств. Община постепенно формировала такие черты национального характера, как героизм, милосердие, бескорыстие, совестливость, почтительность. Все это нашло свое отражение в литературе и живописи, архитектуре и музыке, в народном фольклоре. Вспомним наиболее известные пословицы: «Не имей сто рублей, а имей сто друзей», «Или грудь в крестах, – или голова в кустах», «С миру по нитке – голому рубаха», «От трудов праведных не наживешь палат каменных» и т. д.¹⁵

В Древней Руси имели место догосударственные формы развития самоуправления, то есть речь идет о зарождении общинного местного самоуправления. Самоуправление существовало у древних славян еще при родовом устройстве. Местное же самоуправление зарождается там и тогда, где и когда появляются союзы общин, объединившихся на основе экономических и политических интересов на определенной территории и образовавших вертикальное соподчинение власти.

Понятие местного самоуправления как непосредственной власти народа официально вошло в нашу жизнь в начале 1990 гг. До того времени термин «местное самоуправление» отсутствовал даже в законодательстве государства. Официально институт самоуправления был признан 09.04.1990 г. Законом СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в

¹⁵ Коржихина Т. П. История российской государственности / Т. П. Коржихина, А. С. Сенин. – М. : Интерпракс, 1995. – С. 20-21.

СССР». Данный закон четко определил роль, место и полномочия органов местной народной власти. Первый этап перестройки государственной власти завершился принятием в 1993 г. Конституции, подписанием с субъектами Федерации договоров о разграничении полномочий. Эта новая система предусматривает построение трехуровневой структуры управления: центральная государственная власть – региональная власть субъектов Федерации – органы самоуправления населения.

Весь процесс формирования деятельности местных органов самоуправления проводился в соответствии с международными актами, например, Европейской хартией местного самоуправления, которая осуществляет свою деятельность в пределах Совета Европы.

Россия входит в Совет Европы с 1996 г., следовательно, обязана соблюдать и подчинять свои интересы Уставу Совета Европы. Именно международный документ «Европейская хартия», который был подписан 28.02.1998 г., и вступил в законную силу 01.09.1998 г., регламентирует все важнейшие принципы, гарантии, ответственность, права и полномочия органов местного самоуправления.

На данном этапе в РФ одним из главных приоритетных направлений развития местного самоуправления считается ориентирование на формирование бюджетной системы доходов, которые могли бы обеспечивать органы местного самоуправления возможностью реализовывать свои прямые функции и полномочия.

В процессе развития системы местного самоуправления в РФ следует выделить несколько приоритетных задач. К приоритетным задачам относятся разделение и распределение полномочий между государством и новообразованными органами местного самоуправления в субъектах РФ. Основная проблема возникает в процессе реализации управленческих полномочий по вертикали власти.

2.2. Местное самоуправление Древней Руси

В историческом плане Россия уже пережила период перехода к полному народовластию. В современной, буржуазной России государственная власть, отменив советскую систему местного управления и, стремясь к реализации *правового государства*, снова возобновляет институт самоуправления населения в том виде, как он был «отработан» в буржуазных странах и в самой прежней буржуазной России. В той или иной форме самоуправление в России существовало на всем протяжении ее истории. Вся история местного самоуправления в России может быть разделена на три больших периода: первый охватывает время становления и развития общинного строя у славян, объединение производственных общин в союзы общин и городские поселения, разделение власти на центральную и местную; второй период связан с образованием и развитием государства и принятием христианства на Руси; третий – не всеми признаваемый период народовластия советского периода.

В Древней Руси имели место догосударственные формы развития самоуправления, то есть речь идет о зарождении общинного местного самоуправления. Самоуправление существовало у древних славян еще при родовом устройстве. Местное же самоуправление зарождается там и тогда, где и когда появляются союзы общин, объединившихся на основе экономических и политических интересов на определенной территории и образовавших вертикальное соподчинение власти. Суровые климатические условия жизни вынуждали население Руси объединяться в крупные родовые, общинные поселения. В свою очередь, и церковь, монастыри сыграли определенную роль в объединении общин в рамках церковных приходов.

К моменту образования государства (IX век) у восточных славян на смену родовой общине пришла территориальная община. Люди, объединившиеся в общины на основе трудовой деятельности, собственности и несения повинностей, принимали непосредственное участие в управлении общественными делами. Ремесленные цехи, купеческие гильдии, товарищества, другие корпоративные единицы, характеризуются сословным, производственным, территориальным единством, выступают в качестве первичных ячеек, являются самой органичной и естественной основой местного самоуправления.

В результате передачи князьями права на владение землей феодалам часть общин попала под их власть. Другим путем подчинения соседских общин феодалам был их захват дружинниками и князьями. Чаще всего в бояр-вотчинников превращалась старая родоплеменная знать. Общины, не попавшие под власть феодалов, обязаны были платить подати государству, которое по отношению к ним выступало и как верховная власть, и как феодал.

Создается российская система местного самоуправления, о которой можно говорить как о модели организации местного самоуправления. Местное самоуправление проявлялось в форме производственных и территориальных общин. Форма осуществления местного самоуправления была сначала родовая, а затем непосредственная представительная демократия, которая проявлялась в вечевом управлении.

Во главе славянских племенных союзов стояли князья и бывшая родовая верхушка – «нарочитые люди». Важнейшие вопросы жизни решались на народных собраниях – вечевых сходах. Компетенция общин осуществлялась через Вече и избираемые им органы. В древнерусском государстве местное самоуправление имело все необходимые признаки: экономическую и юридическую самостоятельность, осуществление на уровне старших городов и местных Вече.

Существовало ополчение («полк», «тысяча», разделенная на «сотни»), во главе которого стояли тысяцкие. Особой военной организацией была дружина. Она делилась на старшую, из которой выходили послы и княжеские управители, имевшие свою землю, и младшую, жившую при князе и обслуживавшую его двор и хозяйство.

По мере роста могущества князя, дружины теряло свою роль как военная сила народное (земское), городское ополчение, возглавлявшееся тысяцкими. Летописи донесли, а Карамзин, опираясь на них, отметил этот процесс, сопро-

вождавшийся и прямыми столкновениями князей с тысяцкими при Андрее Боголюбском и Дмитрии Донском. Князь опирался на дружину, пестовал, укреплял, увеличивал ее; в конечном счете, дружина разрослась в особое сословие поместного дворянства, всецело зависящего от князя-государя. Ему служилые были обязаны всем. Государи могли казнить, могли одарить щедро, пожаловать кубок вина, кафтан и шубу с царского плеча, доспехи, меч, огромное поместье.

Веками длившаяся мужественная борьба с захватчиками породила мощную военно-бюрократическую систему, которая не смогла ужиться с древними вечевыми институтами: выборностью, ответственностью перед своими согражданами (а не только перед особой одного князя). Этому древнему виду народовластия были присущи и свои моральные ценности: ощущение неразрывной связи личности, ее слитности с вечем, градом, «миром» – отсюда неиссякаемый источник стойкости и самоотверженности: «На миру и смерть красна!» Символом родного града выступала не особа князя, а вечевого колокол, святая София Новгородская, Полоцкая и иная. Отсюда особое внимание князей к этим вечевым атрибутам и, «когда надо», – их уничтожение, как несовместимых с великокняжеской (царской) практикой, порожденной ею системой нравственных ценностей (верность государю)¹⁶.

Время с начала XII до конца XV вв. называют удельным периодом. На основе Киевской Руси сложилось примерно 15 княжеств и земель к середине XII в., около 50 княжеств к началу XIII в., примерно 250 – в XIV столетии. Главной силой разъединительного процесса выступило боярство. Опираясь на его мощь, местные князья сумели установить свою власть в каждой земле. Однако впоследствии между усилившимся боярством и местными князьями возникли неизбежные противоречия, борьба за влияние и власть. В разных землях-государствах она разрешилась по-разному. Например, в Новгороде, а позднее в Пскове появились боярские республики. В других землях, где князья подавили сепаратизм бояр, власть утвердилась в форме монархии.

В Новгородской республике благодаря усилиям богатейших бояр сохранилось вече. До восстания новгородцев в 1136 г. Новгородом владел тот из князей, кто держал киевский престол. Это позволяло старшему среди Рюриковичей князю контролировать великий путь «из варяг в греки» и доминировать на Руси. Используя недовольство новгородцев, боярство, обладавшее значительной экономической мощью, сумело окончательно победить князя в борьбе за власть. Новгород стал боярской республикой. Высшим органом республики было вече, на котором избиралось новгородское управление, рассматривались важнейшие вопросы внутренней и внешней политики и т. д. Наряду с общегородским вечем существовали «кончанские» (город делился на пять районов – концов, а вся Новгородская земля – на пять областей – пятин) и «уличанские» (объединявшие жителей улиц) вечевые сходы. Фактическими хозяевами на вече были 300 «золотых поясов» – крупнейшие бояре Новгорода.

¹⁶ Пресняков А. Е. Российские самодержцы / А. Е. Пресняков ; автор предисловия А. Ф. Смирнов. – М. : Книга, 1990. – С. 10.

Главным должностным лицом в новгородском управлении был посадник (обычно великий киевский князь «сажал» своего старшего сына наместником Новгорода). Посадник был главой правительства, в его руках были управление и суд. Фактически в посадники избирались бояре из четырех крупнейших новгородских родов.

Вече выбирало главу новгородской церкви – архиепископа. Владыка распоряжался казной, контролировал внешние сношения Великого Новгорода, торговые меры и т. д. Третьим важным лицом городского управления был тысяцкий, ведавший городским ополчением, судом по торговым делам, а также сбором налогов (рис. 2.1).



Рис. 2.1. Политический строй Новгородской республики

Новгородская земля отличалась от других административно-территориальных единиц на Руси тем, что князь здесь играл второстепенную роль. Он скорее выполнял функции наемника, обязанного защищать вместе с дружиной Новгородскую республику от иностранных завоевателей. Избирая себе князя, вече заключало с ним договор, в котором имелся ряд условий, существенно ограничивавших его деятельность. Он не мог приобрести землю в Новгороде, не имел права торговать с иностранцами, издавать законы, заключать мир или объявлять войну. В любое время вече могло изгнать князя.

2.3. Этапы развития самоуправления в России

В историческом плане Россия уже пережила период перехода к полному народовластию. В современной, буржуазной России государственная власть, отменив советскую систему местного управления и, стремясь к реализации *правового государства*, снова возобновляет институт самоуправления населения в том виде, как он был «отработан» в буржуазных странах и в самой прежней буржуазной России. Необходимость такого решения очевидна и в связи с огромной дифференциацией основных социально-экономических показателей уровня и качества жизни населения, которые по ряду показателей выходят далеко за пределы пороговых значений, наработанных в международной практике.

В той или иной форме самоуправление в России существовало на всем протяжении ее истории. Вся история местного самоуправления в России может быть разделена на два больших периода: первый охватывает время становления и развития общинного строя у славян, объединение производственных общин в

союзы общин и городские поселения, разделение власти на центральную и местную; второй период связан с образованием и развитием государства.

2.3.1. Местное самоуправление в 988-1764 гг.

Данный период начинается с принятия христианства на Руси и продолжается до конца XVIII в. В это время местное самоуправление в России существовало в форме производственных и территориальных общин. Люди, объединившиеся в общины на основе трудовой деятельности, собственности и несения повинностей, принимали непосредственное участие в управлении общественными делами. Ремесленные цехи, купеческие гильдии, товарищества, другие корпоративные единицы, характеризуются сословным, производственным, территориальным единством, выступают в качестве первичных ячеек, являются самой органичной и естественной основой местного самоуправления.

Становление и развитие местного самоуправления в России обуславливает необходимость теоретического осмысления данных процессов в правовом аспекте, используя анализ исторического прошлого, зарубежного опыта и современных тенденций¹⁷. Создается российская система местного самоуправления, о которой можно говорить, как о модели организации местного самоуправления. Местное самоуправление проявлялось в форме производственных и территориальных общин. Форма осуществления местного самоуправления была сначала родовая, а затем непосредственная представительная демократия, которая проявлялась в вечевом управлении. Компетенция общин осуществлялась через Вече и избираемые им органы. В древнерусском государстве местное самоуправление имело все необходимые признаки: экономическую и юридическую самостоятельность, осуществление на уровне старших городов и местных Вече.

С приходом татаро-монгол вечевая власть была существенно подорвана на два с лишним века. К XVI веку образовались новые формы народовластия – крестьянская община и казачье самоуправление. Присущее славянским племенам общинное управление являло собой истинную модель местного самоуправления – имело экономическую основу и народовластие. Судебник 1550 года усилил государственную власть и привел к возникновению крепостного права. Одновременно Иван IV учредил Избранную раду – своего рода Парламент, работающий на постоянной основе. Кроме того, ввел новый орган управления – Земский собор, созываемый для решения важнейших вопросов государственной политики. Была отменена система управления на местах наместниками-кормленщиками и заменена органами местного самоуправления с установлением нового общегосударственного налога – посошной подати.

Таким образом, при Иване IV раннефеодальное Российское государство сформировалось в сословно-представительную монархию. В своей социально-экономической политике он опирался на служилое дворянство (опричнину),

¹⁷ Элеменкин В. Г. Вопросы местного самоуправления в РФ / В. Г. Элеменкин. – Астрахань, 2000.

поместье стало преобладающей формой аграрных отношений, усилив тем самым закрепощение крестьян. Территория Российского государства увеличилась вдвое (за счет присоединения Сибири), что позволяло беглым крестьянам искать лучшую долю на этих территориях.

XVII век для России был исключительно тяжелым. За 100 лет сменилось 11 правителей, а за полтора десятка лет Смутного времени – 1598-1613 гг. – шесть. В эти годы сословно-представительная монархия, установленная при Иване IV, стала абсолютной монархией.

В центральных, южных, западных районах остались одни пепелища, сократились пашни, сужалась налоговая база государства.

Значительно увеличилось число дворян, получивших поместья, но из-за нехватки крестьян земли не обрабатывались, ужесточились законы по преследованию беглых крестьян (во времена царствования Михаила Романова этот срок увеличили с 5 до 10-15 лет). Соборное уложение 1649 года утвердило законодательно, а вскоре и этот срок был отменен и крестьяне бессрочно закреплялись за помещиками, посадские люди – к городским повинностям, а служивые – к государевой службе.

Последствия тяжелого экономического разорения стали ликвидироваться только к 30-м годам XVII века. В этот период общее число крестьянских дворов распределялось так: 71% крестьян принадлежало боярам и дворянам, 14% – церкви, 10% – государеву двору и только 5% – черносошные крестьяне. При этом в северных и отчасти в центральных уездах, где преобладали малопродуктивные земли крестьяне платили оброк, а на черноземных землях преобладала барщина.

Несмотря на все противоречия и трудности в социально-экономической сфере конец XVII века характеризуется развитием мануфактурного, металлургического производства, производства стекла, бумаги, кожи, обуви, соли, кирпича, развивалось винокурное производство, и др. Одновременно развивалась рыночная инфраструктура и с географической специализацией. При этом, в отличие от западной промышленности, где применялся наемный труд, спецификой развития российской промышленности оставался в значительной степени крепостной труд.

К XVI веку образовались новые формы народовластия – крестьянская община и казачье самоуправление. Во время татарского владычества многие, потеряв родных и свое имущество, ушли в степи. Из этих бродяг и составились казаки. В их числе были, кроме русских, и другие народы: половцы, венгры, сербы, татары. Самыми знаменитыми были донские, малороссийские и запорожские казаки. Донские казаки жили на Дону, малороссийские – где прежде были княжества Киевское, Черниговское и другие, запорожские – по Днепру. Место, где жили запорожские казаки, называлось Сечью. Начальник всех запорожцев назывался кошевым атаманом. Под его начальством были куренные атаманы, и вся сеча разделялась на курени.

Раздробленность постепенно сменялась централизацией. Объединение русских земель вокруг Москвы завершилось в конце XV – начале XVI вв. Князь в

присоединенных землях становились боярами московского государя. Эти княжества теперь назывались уездами, управлялись наместниками (боярами-кормленщиками) из Москвы. В основе местного управления долгое время лежала система кормления. Она представляла собой систему содержания должностных лиц (наместников, волостелей и др.) за счет местного населения. Система «кормления» была ликвидирована по земской реформе 1555–1556 гг. как формально-юридический институт, однако сохранялась фактически еще очень долгое время вплоть до XVII в. В. О. Ключевский писал: «Кормлениями... назывались в Древней Руси судебно-административные должности, соединенные с доходом в пользу должностных лиц, который получался ими прямо с управляемых... Этот доход носил общее название корма, ... отсюда и доходная должность получила название кормления»¹⁸.

Для управления областями назначались Великим князем – Царем известные лица, по одному или по два в каждую область. Наместник отправлялся в назначенную ему область с одним или двумя дьяками, которые заведовали всеми приказными делами по управлению областью. Областные правители обязаны были выслушивать и решать все гражданские дела своих областей, впрочем, с предоставлением тяжущимся права апеллировать в царскую Думу; в делах уголовных они имели право задержать, допросить и заключить в тюрьму преступника; но для окончательного решения должны были пересылать такие дела, уже исследованные и правильно изложенные, в Москву. Наконец, наместники были обязаны в своих областях обнародовать законы и правительственные распоряжения, взимать подати и налоги, собирать ратников и доставлять их на место. Областные правители и дьяки назначались по царскому указу, и через год обычно сменялись, за исключением некоторых, пользовавшихся особенной милостью у царя, для которых этот срок продолжался еще на год или два. За свою службу наместники в конце XVI в. получали 100, другие 50 или 30 руб. жалованья. В их пользу шли пени, которые они выжимали из бедных за какие-нибудь проступки, и другие доходы. Иногда наместнику вместе с городом отдавались и доходы с кружечного двора, который находился в этом городе. От простых наместников отличались наместники и воеводы 4 пограничных городов: Смоленска, Пскова, Новгорода и Казани; их назначали из людей, пользовавшихся особенным доверием, по два в каждый город. Они имели особенное значение, больше обязанностей и исполнительную власть в делах уголовных. Поэтому они получали большее жалованье, одни 700, другие 400 руб. в год.

Областные правители были чужды народу по своим интересам и не пользовались ни его доверием, ни любовью. «Являясь ежегодно в области свежими и голодными, они мучат и обижают народ без всякой совести, стараясь собрать в свое управление столько, чтобы по окончании срока, отдавая отчет, можно было, не обижая себя... За это народ ненавидит наместников, видя, что они поставлены над ним не столько для того, чтобы оказывать ему правосудие, сколько за-

¹⁸ Ключевский В. А. Сказания иностранцев о Московском государстве / В. А. Ключевский. – М. : Прометей, 1991. – С. 273.

тем, чтобы угнетать его и снимать с него шерсть не один раз в год...»¹⁹, – так характеризует отношения населения и ставленников Царя историк В. А. Ключевский.

До середины XVI в. управление на местах возглавляли наместники и воеводы: наместник был руководителем гражданского управления, а воевода ведал военным делом. Изменения в центральном правительственном аппарате, произошедшие во второй половине XVI в., сопровождались перестройкой местного управления. Происходит постепенная замена наместничьего управления воеводским, что означало сосредоточение в руках военного командования всего гражданского и военного управления. Свои функции воеводы осуществляли через особые учреждения – «приказную избу», как центральный орган местного управления. В результате губной реформы (1555 г.) были созданы местные губные и земские учреждения, во главе которых стояли губные старосты (губа – округ), избиравшиеся из местных дворян, и земские старосты – из числа зажиточных слоев черносошного населения, там, где не было дворянского землевладения, городские приказчики или излюбленные головы – в городах. После отмены кормлений в 1555 г. судебные функции и сбор податей были переданы выборным старостам. Доходы, раньше получавшиеся кормленщиками, поступали теперь под названием кормленного откупа в царскую казну. Введение земского управления было мероприятием по ликвидации наместнического управления, находившегося в руках знати, и способствовало централизации управления и финансов.

В XVII в. идет процесс дальнейшей централизации местного управления, которое сосредоточивается в руках воевод, как глав администрации уезда. Этот век положил начало бюрократизации местного самоуправления. Воевода ведал сбором денежных налогов и других повинностей, был главным судьей в уезде и представлял военную власть. Воеводское управление по мере централизации власти почти поглотило все другие виды прежней местной администрации. Земские выборные органы были подавлены воеводской властью. Объем власти на местах был очень широк и практически не был ограничен (другими институтами власти), что означало дальнейшую централизацию местного управления. Воеводства давались на три года. Такая краткость срока объясняется чисто государственными соображениями: намерением ограничить злоупотребления воевод, не дать им возможности усилиться. С этой же целью, по истечении срока, с воеводы брали отчет об управлении, принимали жалобы на него от местных жителей.

С целью укрепления власти на местах при Петре I (1708 г.) Россию разделили на восемь губерний. Во главе их стояли губернаторы, которые отвечали за все управление губернией, под их началом было судопроизводство, сбор податей и набор рекрутов. Губернии, в свою очередь, дробились на провинции (около 50) во главе с воеводами, а провинции – на дистрикты, управляемые земскими комиссарами.

¹⁹ Там же. С. 110.

Таким образом, Петром был осуществлен тип полицейского государства и перед бюрократией поставлены самые широкие задачи: не только правосудие и безопасность жителей, но и образование, благотворительность, медицина, поощрение торговли и промышленности – все это возлагалось на администрацию. Такая задача ввиду ее сложности и разнообразия оказалась не по плечу полицейско-приказной структуре управления. Попытки Петра регламентировать и упорядочить русскую жизнь, подчинив окраины крепкой центральной власти, потерпели крушение. Не будучи в состоянии дисциплинировать администрацию и справиться с многочисленными правонарушениями, допускаемыми чиновниками на каждом шагу, Петр I обращается к местному самоуправлению, но и тут его реформы терпят неудачу. С 1714 г. он учреждает выборную должность земского комиссара для сбора нового налога – подушной подати. Земский комиссар выбирался местным дворянским обществом сроком на 1 год, был ответственен перед своими избирателями и даже подлежал суду за упущения по службе. Но скоро и эта должность утратила свою независимость от центральной администрации и всецело подчинилась ее влиянию.

Петр не успел закончить реформу, и система приняла окончательный вид при Екатерине II. Важно отметить, что петровская губерния являлась не местной самоуправляющейся единицей, а лишь частью административного механизма (чиновники назначались из центра и были подчинены только ему), главной функцией которого была организация армии и отыскивание финансов на ее содержание. Сложилась единая, централизованная административно-бюрократическая система управления, решающую роль в которой играл монарх, опиравшийся на дворянство. Значительно выросло число чиновников, а соответственно и расходы на содержание управленческого аппарата.

К Петру восходят и первые попытки устройства по западно-европейскому образцу городской жизни. В 1699 г. им были изданы Указы об учреждении Бурмистерской Палаты в Москве и об открытии Земских изб в остальных городах, а в 1718–1724 гг. они были заменены магистратами. Эти меры имели своей целью устранение местных приказных властей от вмешательства в дела посадских общин. Как и земские избы, магистраты являются почти исключительно учреждениями судебными и административно-финансовыми. На них возлагалась обязанность наблюдения как за раскладкой государственных сборов и пошлин, так и за их сбором. Кроме того, на магистраты предполагалось возложить наблюдение за внутренним порядком и благоустройством в городе, однако это осуществлено не было.

Права, предоставленные магистратам, были очень скромны. Главным из них было право раскладки податей и повинностей, осуществляемое через старост и старшин с согласия всех граждан. Но права самообложения и самостоятельного расходования собранных сумм магистраты не получили. Число членов магистрата зависело от того, к какому разряду принадлежал данный город. В городах первого разряда магистраты состояли из четырех бурмистров и одного президента, стоявшего во главе их, а в городах последнего (пятого) разряда коллегиальное учреждение заменялось единоличной должностью бурмистра.

Выбираемые населением члены коллегиальных присутствий поступали в полное распоряжение центральной власти.

XVII век положил начало бюрократизации местного самоуправления. Существовали две формы местного самоуправления: губернские и земские учреждения и воеводская система управления. Городские реформы Петра I несли в себе элементы зарождения земской модели местного самоуправления, однако при сохранении сильного государственного вмешательства.

Елизавета Петровна – дочь Петра (1741 – 1761 гг.) продолжила политику отца по усилению государственного управления: она ввела исключительное право дворян на владение землей, крепостными крестьянами, в экономической сфере – поощряла развитие промышленности и торговли, продолжалось применение на мануфактурах труда крепостных крестьян (из 38 тыс. рабочих 12,5 тыс. наемных, 14 тыс. приписных и 11,5 тыс. крепостных. Труд приписных крестьян был не лучше крепостных. Рабочий день доходил до 14 часов. Участились крупные рабочие волнения, побег).

Главной отраслью экономики России и в эпоху Екатерины II оставалось сельское хозяйство, основным производителем – крестьянство. В стране, по данным переписи 1781 – 1783 гг. насчитывалось 12 млн. крестьян мужского пола, из которых 53% были помещичьими крепостными, 39% – государственными крестьянами, но численность государственных к концу правления Екатерины и при Павле I уменьшалась, так как крепостное право было введено на Украине и на Дону.

Новая реформа земского и городского управления была проведена в конце XVIII в. Екатериной II. Впервые в российском законодательстве появился документ, определивший деятельность местных органов государственного управления и суда. Вместе с тем страх перед пугачевщиной заставил Правительство опираться исключительно на дворянство. Екатерина II провозгласила принцип сословности и самостоятельности в местном самоуправлении, издала несколько актов, которые и определили систему местного самоуправления вплоть до введения Александром II земских учреждений.

7 ноября 1775 г. было принято «Учреждение для управления губерний Всероссийской империи». Страна делилась на губернии, в каждой из которых должно было проживать 300–400 тыс. душ мужского пола. К концу екатерининского царствования в России насчитывалось 50 губерний. Во главе губерний стояли губернаторы, подчинявшиеся непосредственно императрице, а их власть была значительно расширена. Столицы и несколько других губерний подчинялись генерал-губернаторам.

При губернаторе создавалось губернское правление, ему был подчинен губернский прокурор. Финансами в губернии занималась Казенная палата во главе с вице-губернатором. Губернский землемер занимался землеустройством. Школами, больницами, богадельнями ведал Приказ общественного призрения; впервые были созданы государственные учреждения с социальными функциями. Губернии делились на уезды по 20–30 тыс. душ мужского пола в каждом. Так как городов – центров уездов – было явно недостаточно, Екатерина II пере-

именовала в города многие крупные сельские поселения, сделав их административными центрами. Главным органом власти уезда стал Нижний земский суд во главе с капитаном-исправником, избираемым местным дворянством. В уезды по образцу губерний были назначены уездный казначей и уездный землемер.

Используя теорию разделения властей и совершенствуя систему управления, Екатерина II отделила судебные органы от исполнительных. Все сословия, кроме крепостных (для них хозяином и судьей был помещик), должны были принимать участие в местном управлении. Каждое сословие получало свой суд. Помещика судил Верхний земский суд в губерниях и уездный суд в уездах. Государственных крестьян судила Верхняя расправа в губернии и Нижняя расправа в уезде, горожан – городской магистрат в уезде и губернский магистрат в губернии. Все эти суды были выборными, исключая суды нижней расправы, которые назначал губернатор. Высшим судебным органом в стране становился Сенат, а в губерниях – Палаты уголовного и гражданского суда, члены которых назначались государством. Новым для России был Совестьный суд, призванный прекращать распри и мирить ссорящихся. Он был бессословным. Разделение властей не было полным, так как губернатор мог вмешиваться в дела суда.

В отдельную административную единицу был выделен город. Во главе его стоял городничий, наделенный всеми правами и полномочиями. В городах вводился строгий полицейский контроль. Город разделялся на части (районы), находившиеся под надзором частного пристава, а части в свою очередь – на кварталы, которые контролировал квартальный надзиратель.

После губернской реформы перестали функционировать все коллегии, исключая Иностранную коллегию, Военную и Адмиралтейскую. Функции коллегий перешли к губернским органам. В 1775 г. была ликвидирована Запорожская Сечь, а большинство казаков переселили на Кубань. Сложившаяся система управления территорией страны в новых условиях решала задачу укрепления власти дворянства на местах, ее целью было предотвращение новых народных выступлений. Страх перед восставшими был так велик, что Екатерина II приказала переименовать реку Яик в Урал, а Яицкое казачество – в Уральское. Более чем вдвое увеличилось число чиновников на местах. 21 апреля 1785 г., в день рождения Екатерины II, одновременно были изданы Жалованные грамоты дворянству и городам. Изданием двух грамот Екатерина II регулировала законодательство о правах и обязанностях сословий. В соответствии с «Грамотой на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства» оно освобождалось от обязательной службы, личных податей, телесных наказаний. Имена объявлялись полной собственностью помещиков, которые, кроме того, имели право заводить собственные фабрики и заводы. Дворяне могли судиться только с равными себе и без дворянского суда не могли быть лишены дворянской чести, жизни и имения. Дворяне губернии и уезда составляли соответственно губернскую и уездную корпорации дворянства и избирали своих предводителей, а также должностных лиц местного управления. Губернские и уездные дворянские собрания имели право делать представления правительству о своих нуждах. Господствующему сословию присваивалось наименование «благород-

ное». «Грамота на права и выгоды городам Российской Империи» определяла права и обязанности городского населения, систему управления в городах. Все горожане записывались в Городскую обывательскую книгу и составляли «градское общество». Объявлялось, что «мещане или настоящие городские обитатели ... те, кои в том городе дом или иное строение, или место, или землю имеют».

Городское население делилось на шесть разрядов:

- первый из них включал живших в городе дворян и духовенство;
- во второй входили купцы, делившиеся на три гильдии;
- третий – цеховые ремесленники;
- четвертый разряд составляли постоянно жившие в городе иностранцы;
- пятый – именитые горожане, включавшие в свой состав лиц с высшим образованием и капиталистов;
- шестой – посадские, которые жили промыслами.

Жители города каждые три года избирали орган самоуправления – Общую городскую думу, городского голову и судей. Общая городская дума избирала исполнительный орган – шестигласную думу, в состав которой входило по одному представителю от каждого разряда городского населения. Городская дума решала дела по благоустройству, народному образованию, соблюдению правил торговли и т. п. только с ведома городничего, назначенного правительством²⁰.

Жалованная грамота ставила все шесть категорий городского населения под контроль государства. Реальная власть в городе находилась в руках городничего, управы благочиния и губернатора.

Таким образом, если реформы Петра при отдельных попытках вызвать общество к проявлению самостоятельности, то законодательные акты Екатерины были направлены на децентрализацию власти и создание местного общественного, сословного управления. Эти реформы в целом были направлены на укрепление сословности в Российском обществе, которые были направлены на укрепление власти дворянства, т. е. меньшинства над большинством.

²⁰ История России с древнейших времен до наших дней : учебник / А. С. Орлов, В. А. Георгиев, Н. Г. Георгиева, Т. А. Сивохина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : «ПБОЮЛ Л. В. Рожников», 2000. – С. 166-169.

2.3.2. Местное самоуправление в 1785-1917 гг.

В России местное самоуправление пережило целый ряд важных переломных этапов в своем становлении. Существенный толчок в его развитии дали земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы Александра II, преследовавшие цели децентрализации. Разработка этих реформ началась в обстановке революционной ситуации на рубеже 50–60-х гг. XIX в. Как и всякие реформы, они явились, по выражению В. И. Ленина, «...побочным продуктом революционной борьбы», были уступками правящих классов во главе с самодержавием общественно-политическому движению в стране в эпоху его подъема. Однако подготовка и проведение этих реформ затянулись на полтора десятилетия и происходили в то время, когда революционная волна в стране была уже отбита и самодержавие вышло из политического кризиса. Далеко не все, что намечалось в обстановке общественно-демократического подъема, получило впоследствии свое воплощение в законах. В политическом отношении назрело и было осуществлено освобождение крестьян от крепостного права над ними помещиков. Посредством этой реформы самодержавие стремилось ослабить общественное движение в стране, привлечь на свою сторону часть «либерального общества», укрепить свою социальную опору – дворянство. Но, освободив от крепостной зависимости более 32 млн крестьян, необходимо было решить: кто ими будет управлять?

К марту 1863 г. был выработан проект «Положения о губернских и уездных земских учреждениях», который после обсуждения его в Государственном совете 1 января 1864 г. был утвержден Александром II и получил силу закона. По этому закону создаваемые земские учреждения состояли из распорядительных органов – уездных и губернских земских собраний, и исполнительных – уездных и губернских земских управ.

Те и другие избирались на трехлетний срок. Члены земских собраний назывались гласными (имевшими право голоса). Количество уездных гласных по разным уездам колебалось от 10 до 96, а губернских – от 15 до 100. Губернские земские гласные избирались на уездных земских собраниях из расчета 1 губернский гласный от 6 уездных. Выборы в уездные земские собрания проводились на трех избирательных съездах (по куриям). Все избиратели делились на три курии: 1) уездных землевладельцев, 2) городских избирателей и 3) выборных от сельских обществ.

В первую курию входили все землевладельцы, имевшие не менее 200 десятин земли, лица, обладавшие недвижимой собственностью на сумму свыше 15 тыс. руб. или же получавшие годовой доход свыше 6 тыс. руб., а также уполномоченные от духовенства и землевладельцев, имевших менее 200 десятин земли. Эту курию представляли преимущественно землевладельцы-дворяне и отчасти крупная торгово-промышленная буржуазия.

Вторую курию составляли купцы всех трех гильдий, владельцы торговых и промышленных заведений в городах с годовым доходом свыше 6 тыс. руб., а также владельцы городских недвижимых имуществ стоимостью не менее чем

на 500 руб. в мелких и на 2 тыс. руб. в крупных городах. Эта курия была представлена главным образом крупной городской буржуазией, а также дворянами, владеющими городской недвижимостью.

Третья курия состояла из представителей сельских обществ, главным образом крестьян. Однако по этой курии могли баллотироваться также и местные дворяне и духовенство – тоже как представители «сельских обществ».

Если по первым двум куриям выборы были прямыми, то по третьей – многостепенными: сначала сельский сход выбирал представителей на волостной сход, на котором выбирались выборщики, а затем уже уездный съезд выборщиков избирал гласных в уездное земское собрание. Многостепенность выборов по третьей курии преследовала цель провести в земства наиболее состоятельных и «благонадежных» гласных из крестьян и ограничить самостоятельность сельских сходов при выборе представителей в земства из своей среды. Важно отметить, что по первой, землевладельческой курии избиралось такое же количество гласных в земства, как и по остальным двум, что обеспечивало преобладающее положение в земствах дворянства. Вот данные о социальном составе земских учреждений за первое трехлетие их существования (1865-1867): в уездных земских собраниях дворяне составляли 42%, крестьяне – 38%, купцы – 10%, духовенство – 6,5%, прочие – 3%; в уездных земских управах дворян было 55,5%, крестьян – 31%, купцов, духовных и прочих – 13,6%. Еще большее преобладание дворян было в губернских земских учреждениях: в губернских земских собраниях дворяне составляли 74%, крестьяне – 10,6%, прочие – 15%, а в губернских земских управах дворяне составляли уже 89,5%, крестьяне – всего 1,5%, прочие – 9%.

Председателями уездного и губернского земских собраний являлись уездный и губернский предводители дворянства. Председатели управ избирались на земских собраниях, при этом председателя уездной земской управы утверждал губернатор, а губернской управы – министр внутренних дел. Гласные земских собраний созывались ежегодно на сессии для рассмотрения годовых отчетов исполнительных органов – управ, для утверждения плана земского хозяйства, сметы доходов и расходов. Гласные земских собраний никакого вознаграждения за службу в земстве не получали. Земские управы действовали постоянно; члены управ получали определенное жалованье. Кроме того, земства получали право содержать на своем жалованье (по найму) земских врачей, учителей, статистиков и прочих земских служащих (которые составляли так называемый третий элемент в земстве). На содержание земских учреждений собирались земские сборы с населения. Земство получало право облагать особым сбором доходы с торгово-промышленных заведений, движимых и недвижимых имуществ. На практике основная тяжесть земских сборов была возложена на крестьянство, а основные расходы земств (80-85%) шла на содержание земских учреждений; на медицину тратилось 8% и на народное образование – 5% земских средств.

Земства лишены были каких бы то ни было политических функций. Сфера деятельности земств ограничивалась исключительно хозяйственными вопроса-

ми местного значения. В ведение земств отдавались устройство и содержание местных путей сообщения, земской почты, земских школ, больниц, богаделен и приютов, «попечение» о местной торговле и промышленности, ветеринарная служба, взаимное страхование, местное продовольственное дело, даже постройка церквей, содержание местных тюрем и домов для умалишенных. Впрочем, исполнение земствами местных хозяйственно-административных функций рассматривалось самим правительством даже не как право, а как обязанность земств: ранее этим занималась администрация, теперь заботы о местных делах перекладывались на земства. Члены и служащие земств привлекались к судебной ответственности, если они выходили за рамки своей компетенции.

Однако и в пределах этой компетенции земства находились под контролем местной и центральной власти – губернатора и министра внутренних дел, которые имели право приостановить любое постановление земского собрания, признав его «противным законам или общим государственным пользам». Многие из постановлений земских собраний не могли вступить в силу без утверждения губернатора или министра внутренних дел. Сами земства не обладали исполнительной властью. Для выполнения своих постановлений (например, взыскания недоимок по земским сборам, требование исполнения натуральных повинностей и т. д.) земства вынуждены были обращаться за содействием к местной полиции, которая не зависела от земств.

Положением 1 января 1864 г. о земских учреждениях введение земств предусматривалось в 34 губерниях, т. е. примерно в половине губерний страны. Земская реформа не распространялась на Сибирь, Архангельскую, Астраханскую и Оренбургскую губернии, где не было или почти не было помещичьего землевладения, а также на национальные окраины России – Польшу, Литву, Кавказ, Казахстан и Среднюю Азию. Но и в тех 34 губерниях, на которые распространялось действие закона 1864 г., земские учреждения вводились не сразу. К началу 1866 г. они были введены в 19 губерниях, к 1867 г. – еще в 9, а в 1868–1879 гг. – в остальных 6 губерниях. «...Земство, – писал В. Ленин, – с самого начала было осуждено на то, чтобы быть пятым колесом в телеге русского государственного управления, колесом, допускаемым бюрократией лишь постольку, поскольку ее всевластие не нарушалось, а роль депутатов от населения ограничивалась голой практикой, простым техническим исполнением круга задач, очерченных все тем же чиновничеством... И, сделав такую безвредную для себя уступку, Правительство на другой же день после введения земства принялось систематически стеснять и ограничивать его: всемогущая чиновничья клика не могла ужиться с выборным всесословным представительством и принялась всячески травить его»²¹.

Компетенция и деятельность земства все более ограничивались законодательными мерами. Уже в 1866 г. последовала серия циркуляров и «разъяснений» Министерства внутренних дел и Сената, которые предоставляли губерна-

²¹ Вдовин В. А. История СССР. XIX – начало XX в. : учеб. для вузов по спец. «История» / В. А. Вдовин, В. А. Георгиев, Н. Д. Ерофеев и др. ; под ред. И. А. Федосова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Высш. шк., 1987. – С. 169-171.

тору право отказывать в утверждении всякого избранного земством должностного лица, признанного губернатором «неблагонадежным», ставили земских служащих в полную зависимость от правительственных учреждений, ограничивали возможности земств облагать сборами торговые и промышленные заведения). В 1867 г. последовали запреты земствам разных губерний сноситься друг с другом и сообщать друг другу свои решения, а также печатать без разрешения местного губернского начальства отчеты о своих собраниях. Председателей земских собраний обязывали под угрозой наказания закрывать заседания собраний, если на них обсуждались вопросы, «не согласные с законом». Циркуляры и указы 1868–1874 гг. ставили земства в еще большую зависимость от власти губернатора, стесняли свободу прений в земских собраниях, ограничивали гласность и публичность их заседаний, оттесняли земства от заведования школьным образованием.

И все же земства сыграли немалую роль в решении местных хозяйственных и культурных вопросов: в организации местного мелкого кредита путем образования крестьянских ссудо-сберегательных товариществ, в устройстве почт, дорожном строительстве, в организации медицинской помощи в деревне, народного образования. К 1880 г. на селе было создано 12 тыс. земских школ. Земские школы считались лучшими. Медицинские учреждения в деревне, хотя и малочисленные и несовершенно, целиком были образованы земством. Велика роль земств и в статистическом изучении состояния народного хозяйства.

В 1862 г. началась подготовка реформы городского самоуправления. В 509 городах возникли местные комиссии. Министерство внутренних дел составило сводку материалов этих комиссий и на основании ее к 1864 г. выработало проект «Городового положения». В марте 1866 г. проект был внесен на обсуждение Государственного совета, где он пролежал без движения еще два года. Подготовка городской реформы проходила в условиях усиления реакционного курса самодержавия после покушения на царя Д. В. Каракозова 4 апреля 1866 г. Поэтому правительство затягивало проведение реформы, а сам проект неоднократно подвергался изменениям в сторону ограничения прав городского самоуправления. Лишь 16 июня 1870 г. измененный проект «Городового положения» был утвержден Александром II и стал законом.

По этому закону в 509 городах России вводились новые, формально бессловесные, органы городского самоуправления – городские думы, избираемые на четыре года. Городская дума избирала свой постоянно действующий исполнительный орган – городскую управу, состоящую из городского головы и двух или более ее членов. Городской голова одновременно являлся председателем и городской думы, и городской управы. Право избирать и быть избранным в городскую думу получали лишь обладавшие определенным имущественным цензом плательщики городских налогов – владельцы торгово-промышленных заведений, банков и городских недвижимостей. По размерам уплачиваемого ими городу налога они разделялись на три избирательных собрания: в первом участвовали наиболее крупные плательщики, уплачивавшие треть общей суммы городских налогов, во втором – средние налогоплательщики, уплачивавшие

также треть городских налогов, и в третьем – мелкие налогоплательщики, уплачивавшие остальную треть общей суммы городских налогов. Каждое избирательное собрание избирало равное число членов городской думы (гласных), что обеспечивало преобладание в городских думах и управах представителей наиболее крупной буржуазии города. Рабочие, служащие, интеллигенция, составлявшие основную массу населения города, устранялись от участия в городском самоуправлении, как неплательщики городских налогов. Так, в 1871 г. в Москве при численности ее населения в 602 тыс. человек право избирать и быть избранными в городскую думу имели лишь 20,6 тыс. человек, (т. е. около 3,4%), из которых 446 человек составляли первое избирательное собрание, 2220 – второе и 18 тыс. человек – третье. Поскольку каждое собрание избирало одинаковое число гласных в думу (по 50 гласных), то норма представительства у избирателей первого собрания была в 8 раз выше, чем у второго, и в 40 раз выше, чем у третьего. Так обеспечивалось преобладание в городской думе крупной буржуазии.

Городская дума подчинялась непосредственно Сенату, а не местной администрации, однако губернатор смотрел за «законностью» ее постановлений, иначе говоря, осуществлял надзор за деятельностью думы. Городской голова в крупных городах утверждался в своей должности министром внутренних дел, а в мелких – губернатором. Компетенция городского самоуправления, как и земского, была ограничена узкими рамками чисто хозяйственных вопросов: благоустройство городов, устройство рынков и базаров, попечение о местной торговле и промышленности, о здравоохранении и народном образовании, принятие санитарных и противопожарных мер. Хотя городской думе и предоставлялось право обложения имущества и доходов частных лиц города, но оно ограничивалось законом: дума могла облагать сбором дома и прочую городскую недвижимость не выше 1% их стоимости; в таком же размере облагались сбором городская торговля и промышленность. Но из собранных средств львиная доля направлялась не на городские, а на казенные нужды: на содержание полиции и гражданского управления (на это уходило до 50-60% городских сборов). Расходы на благоустройство городов составляли до 15% бюджета, на образование – 13% и на медицину – всего около 1%.

Как и земства, городские думы не имели принудительной власти и для выполнения своих постановлений обязаны были прибегать к полиции, не подчиненной городской думе. Фактически власть в городах принадлежала не городскому самоуправлению, а градоначальникам и губернаторам.

«Городовое положение» 1870 г. первоначально было введено в русских городах. В 1875-1877 гг. оно распространилось и на национальные окраины, за исключением Средней Азии, а также Польши, Финляндии, где действовало прежнее городское устройство.

Несмотря на ограниченность реформы городского самоуправления, она явилась все же крупным шагом вперед, поскольку заменила прежние, феодальные, сословно-бюрократические органы управления городом новыми, основанными на буржуазном принципе имущественного ценза. Новые органы город-

ского самоуправления сыграли немалую роль в хозяйственно-культурном развитии пореформенного города.

12 июля 1889 г. было издано «Положение о земских участковых начальниках». В 40 губерниях России, на которые распространялось это «Положение» (главным образом на губернии с помещичьим землевладением), создавалось 2200 земских участков (примерно по 4-5 на уезд) во главе с земскими начальниками. В уездах учреждался уездный съезд земских начальников, который состоял из административного и судебного присутствий. Земские начальники назначались министром внутренних дел по представлению губернаторов и губернского предводителя дворянства из местных потомственных дворян. Земский начальник должен был обладать определенным имущественным цензом (свыше 200 десятин земли или другим недвижимым имуществом на 7500 руб.), иметь высшее образование, трехлетний стаж службы в должности или мирового посредника, или мирового судьи, или члена губернского по крестьянским делам присутствия. При недостатке кандидатур, удовлетворявших этим требованиям, земскими начальниками могли назначаться местные потомственные дворяне со средним, а иногда и начальным образованием, состоявшие в военных или гражданских чинах, независимо от стажа службы, однако имущественный ценз для них повышался вдвое.

Введение института земских начальников – одна из наиболее реакционных контрреформ 80–90-х годов, яркое проявление продворянской политики самодержавия. Этот акт преследовал цель восстановить власть помещиков над крестьянством, утраченную ими в результате реформы 1861 г.

Волостные суды, ранее выбираемые крестьянами, теперь назначались земским начальником из предложенных сельским обществом кандидатов. Земский начальник мог отменить любое постановление волостного суда, а самих судей в любой момент отстранить от должности, подвергнуть аресту, штрафу, телесному наказанию. Постановления и решения земского начальника считались окончательными и не подлежавшими обжалованию.

Закон 12 июля 1889 г. с удовлетворением был встречен дворянскими реакционными кругами, которые требовали дальнейшего расширения и без того достаточно широких прерогатив земских начальников. Самими крестьянами этот закон был воспринят как возвращение крепостного права. «Среди крестьян бродит подозрение, что новые органы правительственной власти есть не что иное, как первый шаг к их вторичному закрепощению», – писал министру внутренних дел московский генерал-губернатор В. А. Долгоруков. Участились случаи сопротивления крестьян распоряжениям земских начальников.

В связи с учреждением института земских начальников в 1889 г. упразднены уездные по крестьянским делам присутствия, учрежденные в 1874 г. взамен уездных съездов мировых посредников, и мировые суды, введенные судебными уставами 1864 г. Функции этих упраздненных учреждений были переданы земским начальникам, что значительно усилило их административно-полицейскую власть на местах.

Следующими актами реакции явились контрреформы местного управления. Несмотря на стремление самодержавия уже с самого начала введения земств обеспечить в них преобладание дворянства, позиции дворянства в земствах под влиянием объективных условий капиталистического развития страны ослабевали. В ряде губерний обнаружился «недобор» гласных из дворян из-за сокращения числа дворян-землевладельцев. В промышленных губерниях представительство дворян в земствах сокращалось за счет усиления торгово-промышленной буржуазии и новых землевладельцев из купцов и богатых крестьян. Правительство было обеспокоено оппозиционными настроениями и конституционными притязаниями земских деятелей. Эти настроения особенно ярко проявлялись в либерально-оппозиционном земском движении на рубеже 70–80-х гг.

Поэтому Правительство поставила себе задачу усилить роль дворянства в земстве за счет обеспечения этому сословию более полного и устойчивого господства в земских учреждениях, ограничить представительство и права недворянских элементов, в особенности крестьянства, и вместе с тем еще более усилить контроль за деятельностью земств со стороны административных властей. Реакционное дворянство требовало вообще ликвидировать бессословность и выборность земств. В этом плане и был разработан проект о преобразовании земских учреждений, автором которого стал директор канцелярии Министерства внутренних дел А. Д. Пазухин. При обсуждении проекта в Государственном совете правительство не решилось пойти на удовлетворение этих притязаний наиболее реакционной части дворянства.

12 июня 1890 г. было утверждено новое «Положение о губернских и уездных земских учреждениях». Формально оно сохраняло принципы бессословности и выборности земств, однако эти принципы были сильно урезаны, в чем заключался смысл земской контрреформы. Так, землевладельческая курия, по которой ранее могли баллотироваться землевладельцы всех сословий, теперь стала курией дворян-землевладельцев. Ценз для дворян уменьшался вдвое, а число гласных землевладельческой курии существенно увеличивалось; соответственно этому уменьшалось число гласных по остальным куриям – городской и сельской. Крестьяне лишались выборного представительства: теперь они выбирали только кандидатов в земские гласные, список которых рассматривал уездный съезд земских начальников, и по представлению этого съезда губернатор утверждал гласных. Лишалось избирательных прав духовенство. Резко повышался избирательный ценз для городской курии, вследствие чего более половины избирателей по этой курии лишалось права участвовать в выборах в земства. В результате этого удельный вес дворян в уездных земских собраниях повысился с 42 до 55%, в губернских – с 82 до 90%. В уездных земских управах удельный вес дворян повысился с 55 до 72%, а в губернских – с 90 до 94%. Гласные от крестьян теперь составляли: в уездных земских собраниях – 31% (вместо, прежних 37%), в губернских собраниях – 2% (вместо прежних 7%). Удельный вес гласных от буржуазии сократился с 17 до 14% в уездных земских собраниях и с 1 до 8% – в губернских. Впрочем, кардинальных изменений в со-

циальный состав земств контрреформа 1890 г. не внесла, ибо и раньше, несмотря на наметившуюся тенденцию к «обуржуазиванию» земств, дворянство в них решительно преобладало.

Обеспечивая решительное преобладание дворян в земствах, земская контрреформа пошла на дальнейшее ограничение прав этого дворянского земства. Теперь губернатор фактически полностью контролировал деятельность земских учреждений. Он мог отменить любое постановление земств, поставить на обсуждение земских собраний любой вопрос. Вводилось новое административное звено – губернское по земским делам присутствие (посредствующая инстанция между земством и губернатором), которое проверяло «законность» и «целесообразность» постановлений земских собраний. Земская контрреформа хотя и затормозила, но все же не смогла предотвратить объективного процесса «обуржуазивания» земств. Потерпели крах надежды правительства на подавление земского либерального движения, которое продолжало нарастать.

11 июня 1892 г. было издано новое «Городовое положение», по которому значительно урезались избирательные права городского населения. От участия в городском самоуправлении теперь устранились не только трудящиеся массы города, но и мелкая буржуазия – мелкие торговцы, приказчики и пр. Это достигалось путем значительного повышения имущественного ценза. Преимущество отдавалось дворянам-домовладельцам и крупной торговой, промышленной и финансовой буржуазии. В результате резко сократилось число самих избирателей в городские думы, например в Петербурге – с 21 тыс. до 8 тыс. избирателей, в Москве – с 20 до 7 тыс. Таким образом, даже в этих двух столичных городах правом участия в выборах в городское самоуправление пользовалось не более 0,7% населения. В других городах число избирателей сократилось в 5-10 раз, нередко количество гласных равнялось числу участвовавших в выборах. Эта система местного самоуправления оставалась неизменной до 1917 г.

Пореформенный период стал временем огромного роста в России промышленного производства, о чем можно судить по данным табл. 2.1.

Таблица 2.1

Динамика производства в отдельных отраслях промышленности России в 1890-1900 годы, млн руб.²²

Отрасли	1890	1900	в 1900 г. к 1890 г., %
Угольная	23,3	89,8	364
Нефтяная	29,9	197,0	659
Металлическая	260,7	680,8	261
Горная	57,3	66,8	117
Силикатная	32,6	80,7	248
Деревообработка	58,1	153,3	264
Химическая	67,7	131,2	194
Кожевенная	60,8	118,8	195
Текстильная	494,4	805,2	162
Пищевая	494,7	767,4	155

²² Маркова А. Н. Экономическая история России: учебник / А. Н. Маркова, А. В. Сметанин, Ю. К. Федулов ; под ред. Ю. К. Федулова. – М. : ЮНИТИ, 2009. – С. 144.

2.3.3. Местное государственное управление в 1917 – 1990 гг.

Октябрьская революция принесла становление новой модели местного самоуправления – советской. Земское самоуправление было заменено новыми органами самоуправления, которыми явились Советы.

5 ноября 1917 г. В. И. Ленин обратился к трудящимся России с призывом: «Товарищи трудящиеся! Помните, что вы сами теперь управляете государством... Ваши Советы – отныне органы государственной власти, полномочные, решающие органы. Сплотитесь вокруг своих Советов. Укрепите их. Беритесь сами за дело снизу, никого не дожидаясь».

Окончательно и законодательно переход всей власти к Советам подтвердил II съезд Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов (позднее – народных депутатов). Ликвидация земских органов самоуправления проводилась на основе циркуляра Наркомата внутренних дел от 6 февраля 1918 года. Остальные же органы самоуправления входили в аппарат местных Советов. Таким образом, власть перешла в руки городских Советов, которые распространили свои полномочия на территорию соответствующих губерний и уездов.

В основу организации власти на местах был заложен принцип единства системы Советов как органов государственной власти, где местные Советы и их исполкомы выступали как местные органы государственной власти и управления, являясь при этом структурной частью единого централизованного, государственного аппарата управления. Таким образом, образовалась единая государственная советская система управления²³. В первые годы советской власти еще сохранялось административно-территориальное деление страны на губернии, уезды, волости. Высшим органом местной власти являлись съезды Советов (областной, губернский, уездный, волостной), а также городские и сельские Советы. Задачи местных Советов состояли в реализации постановлений высших органов власти; решение вопросов, касающихся местного значения; координации деятельности Советов в пределах данной территории; проведении мероприятий по хозяйственному, культурному развитию территорий. Прямыми были выборы в сельские и городские Советы. Эти Советы избирались непосредственно населением. Сельский Совет состоял из председателя и секретаря, и избирался жителями села, и редко, но мог назначаться волостным исполкомом. Городские же Советы формировались на производственной основе, то есть путем выборов на заводах, фабриках, либо через профсоюзы из одного депутата от одной тысячи человек населения, что составляло не менее пятидесяти и не более тысячи членов. Если брать крупные города, то в них создавались районные Советы. Выборы в областные органы являли собой многоступенчатую систему. Представители сельских Советов выбирались на волостной съезд Советов, а их представители – на уездные съезды Советов. Уездные съезды и городские Советы посылали своих представителей на губернские съезды Советов. Губернские и областные съезды выбирали делегатов на Всероссийский съезд Советов. Та-

²³ Бородкин Ф. М. Проблемы самоуправления в России и задачи социологии / Ф. М. Бородкин // Регион: экономика и социология. – 1993. – №1.

ким образом, съезды Советов формировались на основе многоступенчатых выборов.

Текущую работу выполняли исполнительные комитеты (исполкомы), являвшиеся исполнительно-распорядительными органами. Исполкомы являлись высшими органами власти, которые удерживали в своих руках управление всеми сторонами жизни общества. Исполкомы, в свою очередь, подразделялись на отделы и управления. Исходя из необходимости, могли создаваться подотделы, комитеты, комиссии.

К началу 30-х годов становится ясно, что местная власть не соответствует центральной системе власти, а также восстановленной государственной собственности, и поэтому в 1933 году принимается новое положение «О горсовете». В нем городские Советы приобретают роль органа пролетарской диктатуры, с проведением политики центра на местах. В этот период также происходит усиление общественных форм самоуправления домкомов, уличкомов и др. Тут следует отметить, что ряд исследователей истории развития местного управления, доказывает, что советский период, якобы ознаменовался ликвидацией элементов самоуправления. При этом забывают то обстоятельство, что советская власть сама была общенародной и, следовательно, структурные элементы низкой власти представляли из себя народную власть. Объективности ради нужно отметить, что даже в годы Великой Отечественной войны продолжали функционировать местные органы власти и управления наряду с центральными. Понятно, что в этот период в них происходили структурные изменения, которые были направлены на максимальную централизацию политического, хозяйственного и военного руководства. В период жизни И. Сталина и после его смерти в стране каких-либо существенных изменений в организации управления не происходило. Только в период правления Н. Хрущева на некоторое время было введено разделение Советов²⁴ на промышленные (городские) и сельские. Такая реорганизация способствовала, как считалось, улучшению специализации и кооперации регионов, развитию местных предприятий. В советский период отечественной истории под органами местного самоуправления необходимо понимать местные государственные органы публичной власти в составе общенародной системы управления обществом, обладавшие независимостью в решении вопросов местного значения по отношению к центральным органам государственной власти. Как органы советской власти для выполнения своих полномочий местные органы финансировались из центрального бюджета страны.

Конституция 1977 года закрепила положение «О развитии социализме» и усилила влияние партийного управления, в том числе и местными органами. Согласно данной Конституции, основу местной власти и управления составили Советы депутатов трудящихся. Формой работы Советов являлись сессии. В своей работе Советы опирались на постоянные и временные комиссии. Непосредственное управление осуществлялось исполнительными комитетами. Исполко-

²⁴ Комкова Г. Н. Государственная власть и местное самоуправление в Российской Федерации / Г. Н. Комкова, Ю. А. Крохина, В. И. Новоселов ; под общ. ред. В. И. Новоселова. – Саратов, 1998.

мы через отделы и управления руководили отраслями и сферами местной жизни. Таким образом, организационным принципом построения и функционирования местных органов являлся демократический централизм, в соответствии с которым вышестоящие Советы осуществляли руководство деятельностью нижестоящих Советов.

Восьмидесятые годы ознаменовали собой период возрождения общественно-территориальных форм местного самоуправления. В этой связи, решающим, с точки зрения процесса реформирования местных органов власти, стало принятие 9 апреля 1990 года закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Данный закон определил основные направления деятельности местных органов власти, принципы их формирования и деятельности, как органов самоуправления. Впервые этот Закон ввел понятие «коммунальная собственность», отнеся к ней «имущество, передаваемое безвозмездно субъектами СССР союзным и автономным республикам, иным субъектам, а также имущество, создаваемое или приобретенное местным Советом за счет принадлежащих ему средств»²⁵. Однако, это решение не было введено в жизнь.

Как показали последующие реформы, развитие местного самоуправления пошло по другому пути, особенно это выразилось в вопросах отношения к собственности и к системе финансирования местного самоуправления.

2.3.4. Реформы местного управления с начала 90-х годов

Переход к рыночной экономике, либерализация и развитие рыночных отношений породили в сознании и практике правящей элиты первой «волны» переходного периода абсолютизацию стихийной саморегуляции рынка и, как следствие, негативное отношение к управлению, попыткам свести к минимуму государственное воздействие в экономической и социальной сферах.

6 июля 1991 года был принят Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР». С принятием данного Закона в российском законодательстве было проведено разграничение компетенции исполнительных и представительных органов местного самоуправления. Основным правовым документом для становления современной модели организации местного самоуправления стало принятие 12 декабря 1993 года новой Конституции Российской Федерации, которая признала необходимость существования местного самоуправления, его правовых гарантий на законодательном уровне. Конституция Российской Федерации 1993 года определила концептуальные основы построения новой системы местного самоуправления, выделила местное самоуправление в самостоятельную форму осуществления власти на местах.

Организационные формы местного самоуправления в России основываются на нескольких возможных сочетаниях трех традиционно устойчивых элемен-

²⁵ Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и общего хозяйствования в СССР» от 9.04.1990 / Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР №16. 1990. ст. 267.

тов системы местной власти и управления: представительного органа, исполнительного органа и высшего должностного лица.

Данные организационные формы отличаются:

1. Способами вступления в должность высшего должностного лица.
2. Распределением полномочий между различными органами местного самоуправления.
3. Порядком осуществления взаимодействий между органами местного самоуправления.

На базе основных организационных форм местного самоуправления возможно построение смешанных моделей, применительно к местным условиям, а также определение структуры организации местного самоуправления в условиях конкретного муниципального образования. Выбор конкретных моделей местного самоуправления напрямую зависит от условий, в которых оно осуществляется, анализ нормативных актов, касающихся местного самоуправления, принятых на федеральном уровне, свидетельствует о том, что отправной точкой формирования российской системы местного самоуправления стал 1993 год²⁶.

Одним из основных направлений государственной политики в области местного самоуправления в период с 1997-1998 гг. явилось дальнейшее формирование правовой базы местного самоуправления, обеспечивающей развитие современного местного самоуправления.

Процесс формирования системы местного самоуправления еще далеко не завершен. Необходимо осмыслить первый опыт местного самоуправления, чтобы более объективно представить функционирование современной модели местного самоуправления. Важным моментом реформы местного самоуправления на современном этапе является создание необходимых условий для формирования финансово-экономической основы местного самоуправления и осуществление мер государственной поддержки местного самоуправления.

Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает новые правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления.

Исторически на Руси сложился общинный образ социальной жизни. Позднее, в советское время, к общинному образу жизни прибавились общинные, коллективные формы организации труда землепользования и животноводства – коллективные хозяйства в российской деревне. Крестьяне не только сообща решали вопросы жизненного уклада, быта, семьи, но вопросы выживания в тяжелые неурожайные годы, сохранения детей для будущих поколений в годы войн. Уничтожение колхозов, совхозов, носителей коллективного духа и коллективной жизнедеятельности крестьянства, лишили крестьянство этой общинной опоры. В равной степени то же самое происходит и на предприятиях, организациях, где ранее поддерживался коллективный дух: Советы трудовых коллективов, профсоюзы, партийные организации на всех уровнях стояли на страже ин-

²⁶ Радченко В. И. Государственное и муниципальное управление. Системный подход / В. И. Радченко. – Ростов-на-Дону, 1998.

тересов трудовых коллективов. Российские СМИ при попустительстве властей до последнего времени целенаправленно оказывают воздействие на население по вытеснению коллективного духа и внедрению духа индивидуализма, что материализуется в замене колхозов фермерскими хозяйствами и индивидуальным крестьянским подворьем, приватизацией и акционированием предприятий и организаций. По мнению рыночников, эти меры в совокупности с куплей-продажей земли и передачей общегосударственной собственности в частные руки должны привести к созданию крупных собственников в промышленности и крупных производителей сельхозпродукции, основанных на наемном труде. Особенно пострадало крестьянство, которое десятилетиями работало в коллективных хозяйствах, а теперь им отводится роль наемной рабочей силы. Доступ населения к собственности, к владению результатами своего труда, к распределению доходов, полученных с помощью общенародной собственности, будет все более ограничен.

2.4. Развитие местного самоуправления в Ульяновской области

2.4.1. Из истории развития местного самоуправления в Симбирской губернии - Ульяновской области

История развития местного самоуправления в провинциях России берет начало в XVI веке, когда происходит замена системы местного управления через наместников и волостей, специальными органами самоуправления: губными и земскими учреждениями. Как и по всей России и на территории Симбирской губернии шли те метамарфозы с местным самоуправлением населения. В лучшие годы для этой системы выборы губных органов носили всесословный характер: в них принимали участие помещики, служилые люди, крестьяне, т. е. все население уезда. Полномочия земских властей распространялись на все ветви управления: полицейское, финансовое, экономическое. Осуществляли они и судебную власть.

В XVII веке местное самоуправление бюрократизируется: устанавливается система приказноеведческого правления на местах. Обе формы самоуправления (губные учреждения и земские) продолжали существовать.

Но лишь в последней четверти XVIII века были заложены основы самоуправления, во многом определившие структуру местного самоуправления на весь последующий период. В XVIII веке в городах были созданы «Общая Городская дума» и ее исполнительный орган – «шестигласная дума». Общая городская дума являлась представительным органом и состояла из выборных обывателей. Шестигласная дума, как постоянно действующая Управа, избиралась общей городской думой. За исполнением предписаний Думы и Управы следило полицейское управление, имевшее в каждой части города частного пристава.

Городской бюджет пополнялся, прежде всего, арендной платой. На разные сроки и, как правило, с торгов сдавались заволжские «выгодные земли», рыбная ловля, сенокосные луга на волжских островах.

Что касается расходов, больше всего денег уходило на полицию и пожарных, служащих и оплату помещений городских органов управления, учебных и благотворительных заведений.

В современных условиях, в соответствии с Конституцией РФ 1993 г., решением первой сессии городского Совета от 18 апреля 1990 года утверждена структура городского Совета, куда вошли председатель, заместитель, специалисты, а в последствии созданы отделы.

В 1994 году распоряжением Главы администрации Ульяновской области было принято Положение о местном самоуправлении. Ссылаясь на отсутствие федерального закона о выборах органов местного самоуправления, до 1996 года выборы вообще не назначались, а вопросы местного значения в городе Ульяновске решались мэром города единолично.

В августе 1995 года был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который в значительной мере расширил полномочия субъектов Российской Федерации в области правового регулирования вопросов местного самоуправления.

17 сентября 1996 года Законодательное Собрание Ульяновской области приняло закон «Об организации местного самоуправления в Ульяновской области», согласно которому и была избрана Ульяновская Городская Дума первого созыва, которая положила начало упорядочению нормативно-правовой базы деятельности органов власти муниципального образования.

Порядок выборов в органы местного самоуправления был определен законом Ульяновской области «О выборах органов и должностных лиц местного самоуправления в Ульяновской области». В соответствии с этими законами в декабре 1996 года были проведены выборы представительного органа – Ульяновской Городской Думы – и выборного должностного лица – мэра города Ульяновска. Для осуществления эффективного контроля за управлением муниципальной собственностью был принят блок нормативных правовых актов по приватизации. В Устав города была включена оговорка о том, что бюджетное устройство сохраняется на переходный период в неизменном виде, т. е. в виде бюджетов районов и города.

Городская Дума в 1997 году приняла Положение о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Ульяновске, в которое в 1998 году были внесены изменения, установившие единый городской бюджет с целью консолидации всех финансовых ресурсов. С целью дальнейшего развития предпринимательства в городе была принята Программа развития предпринимательства на 1998-2000 годы, создан Комитет по развитию предпринимательства при мэрии города и др.

За время отсутствия в городе представительного органа местного самоуправления главами администраций районов, города был принят ряд нормативных актов по местным налогам и сборам, что не входило в их компетенцию. Городская Дума разработала и утвердила новое Положение о местных налогах и

сборах, упорядочила процедуру предоставления льгот по налогам и сборам, установив обязательную предварительную экспертизу комиссией при финансовом управлении мэрии, определив перечень категорий налогоплательщиков, которые могут на заявительной основе претендовать на предоставление тех или иных льгот.

Федеральное законодательство возложило на представительный орган задачи контроля за исполнением законодательства о местном самоуправлении.

Городская Дума разработала и приняла Положение о муниципальной службе, которое детально определило статус, права, обязанности, ответственность, гарантии деятельности муниципальных служащих города, уравнив их в правах с государственными служащими.

2.4.2. Экономика губернии после Октябрьской революции

Симбирская губерния в 1918-1919 гг. была передним краем Восточного фронта: так, текстильная и кожевенная промышленность губернии оказались в непосредственном ведении командования Восточного фронта. Ежемесячно росло производство на суконных фабриках. Только в первой половине января 1919 года суконные фабрики поставили стране почти 800 тыс. аршин сукна. Одновременно деревенские кустари производили для армии грубые сукна, валяную обувь, повозки, сбрую. Во всех уездах были открыты швейные мастерские, работавшие на нужды фронта.

Таблица 2.2

Сравнительные данные производства сукна в губерниях России

Губернии	Число фабрик, единиц	Число ткацких станков, ед.	Кол-во сукна (в аршинах)	Стоимость продукции, тыс. руб.	Число рабочих, чел.
Волынская	15	96	88 000	148	298
Гродненская	166	2 504	1 827 000	4227	5 506
Киевская	15	38	93 000	87	97
Московская	45	3 638	10 450 000	13 286	15 957
Подольская	43	295	600 000	519	580
Рязанская	13	–	352 000	187	360
Симбирская	17	1 681	2 796 000	2 030	5 531
Черниговская	11	492	124 000	1 808	2 184

Трехлетняя война оставила свой отпечаток на экономическом состоянии страны. По данным переписи 1920 года в губернии насчитывалось 6525 в основном мелких, кустарных промышленных предприятий. Из них 974 предприятия бездействовали, другие значительно сократили свое производство. Так, предприятия крахмальной промышленности сократили производство на 70-75%, лесопильные предприятия – на 60-70%, а винокуренные заводы почти полностью бездействовали. В связи с прекращением военных заказов швейные мастерские, открытые во время гражданской войны, были ликвидированы. Из работавших в годы гражданской войны семи кожевенных заводов в 1921 го-

ду осталось только три. Был поставлен на консервацию Сенгилеевский цементный завод, а оборудование частично демонтировано.

Неурожай и голод 1921-1922 годов задержали процесс восстановления народного хозяйства Симбирской губернии. С помощью государства к концу 1922 года были ликвидированы в основном последствия голода, и начался, хотя и медленный, подъем экономики губернии. Успехи в восстановлении промышленности 1922-1923 гг. выразились в увеличении объема производимой продукции. Экономика губернии продолжала носить аграрный характер. Удельный вес продукции сельского хозяйства²⁷ в общем объеме производства Ульяновской области в 1927 году составил 78%. Выпуск валовой продукции в 1940 году – последний предвоенный год – вырос по сравнению с 1928 годом в 4,7 раза и по сравнению с дореволюционным 1913 годом – в 3,4 раза. В 1925 году в губернии насчитывалось 3025 предприятий мелкой промышленности, которые в дальнейшем были преобразованы в государственные и кооперативные предприятия. В 1925 году в сельской местности губернии имелось также 18 424 промысловых хозяйств.

2.4.3. Экономика области в годы Великой Отечественной войны

С первых дней Великой Отечественной войны предприятия области стали перестраиваться на выпуск продукции для фронта. Необходимо было не только освоить выпуск новых видов изделий, но и быстро наращивать производственные мощности предприятий, увеличивать выпуск продукции. Промышленные предприятия размещались главным образом в городе Ульяновске, а также Барышском, Инзенском и Мелекесском районах.

В Ульяновск были эвакуированы: часть Московского автомобильного завода, Харьковского электромеханического завода, Киевская швейная фабрика им. Горького, из Витебска – оборудование трикотажной фабрики им. КИМ. В 1941 году введен в эксплуатацию завод ЖБИ, 1944 году – моторный завод. В период войны наивысший уровень был достигнут по выпуску промышленной продукции на предприятиях области был в 1943 году, когда общий объем производства 1940 года был превзойден более чем в 2,8 раза, а по отрасли машиностроения и металлообработки – более чем в 5 раз. За годы войны получила развитие текстильная промышленность: на фабриках области было изготовлено 31,8 млн метров сукна. Этого сукна было достаточно для пошива 11,4 млн шинелей.

Общий уровень производства валовой продукции в 1945 году был выше по сравнению с 1940 годом на 30% и по сравнению с 1913 годом – в 4,3 раза. Удельный вес легкой и пищевой промышленности области в общем объеме производства все еще остается высоким – порядка 58% (табл. 2.3).

²⁷ В 1924 году Симбирская губерния переименована в Ульяновскую область.

Промышленность области в годы войны

Продукция основных отраслей производства	В процентах к 1940 году				
	1941 г.	1942 г.	1943 г.	1944 г.	1945 г.
Валовая продукция всей промышленности, в т.ч.:	128	216	284	184	130
– машиностроение и металлообработка	154	348	504	320	178
– легкая промышленность, в том числе:	92	82	83	65	60
– шерстяная	90,6	73,5	64,5	50	46,5
– пищевая промышленность	91	81,5	71	60,2	57,5

2.4.4. Послевоенный период развития народного хозяйства области

К 1957 году в общем объеме промышленного производства области машиностроение и металлообработка составляли 32,9%, текстильная промышленность – 19,2%, пищевая – 26,7% и швейная – 11,9%. Одно из ведущих мест в экономике области по-прежнему занимали текстильная и легкая промышленности. Наряду с грубошерстными сукнами с 1958 года текстильные фабрики уже вырабатывали бобрик, драп, полугрубошерстные одеяла. В том же году область дала свыше 12 млн метров сукна, 8 млн метров льняных тканей, свыше 11 млн пар чулок и носков и 7 млн изделий верхнего и нижнего трикотажа. Пищевая промышленность области в 1958 году имела 20 спиртзаводов, винокомбинат, ликероводочный завод и ряд мясокомбинатов. Бумажные и картонные фабрики в городе Барыше, в рабочем поселке Базарный Сызган и в поселке Фабричные Выселки Новоспасского района ежегодно вырабатывали около 10 тыс. тонн бумаги и картона.

Значительные темпы в экономике области набрало капитальное строительство, что потребовало резкого увеличения выпуска строительных материалов. Промышленность строительных материалов области располагала к 1958 году такими предприятиями, как Сенгилеевский цементный завод, Инзенский диатомитовый комбинат и завод термоизоляционных изделий, Шарловский комбинат стройматериалов, завод силикатного кирпича, кирпичные заводы и некоторые другие. Потенциал, которым область располагала в рассматриваемый период, вполне обеспечивал возможность успешного развития промышленности. В дальнейшем наибольшее развитие получили машиностроение, легкая и пищевая промышленность, а также промышленность стройматериалов.

Производство валовой продукции за 1966-1970 годы увеличилось более чем в 1,8 раза, а производительность труда возросла в 1,5 раза.

Характерной особенностью периода 1971-1980 гг. явилось то, что в эти годы более высокими темпами росло производство продукции машиностроения, металлообработки и электроэнергетики. За 10 лет валовый объем продукции на предприятиях этих отраслей возрос в 2,7 раза. За это же время производство лесной, деревообрабатывающей, целлюлозно-бумажной и пищевой промышленности увеличилось на 21-28%, легкой – на 40% и промышленности строи-

тельных материалов – на 56%.²⁸ Удельный вес машиностроения и металлообработки вырос за период 1958–1965 гг. с 32,9 до 35,7% (табл. 2.4).

Таблица 2.4

Структура промышленной продукции области

Наименование отраслей	Структура промышленной продукции в процентах	
	1958 г.	1965 г.
Машиностроение и металлообработка	28,1	35,7
Легкая промышленность	47,6	36,6
Пищевая промышленность	13,1	14,8
Промышленность стройматериалов	3,1	6,2

Значительно возросло производство приборов и средств вычислительной техники, установочных автоматов, сельскохозяйственных машин, цемента, кирпича, кровельных материалов, чулочно-носочных изделий, жестких и хромовых кожаных товаров и ряда другой продукции. Вместе с тем несколько снизилась вывозка древесины, производство бумаги, выработка шерстяных и льняных тканей, верхнего трикотажа, колбасных изделий, животного масла. В эти годы введены в строй действующих предприятий Димитровградский комбинат технических суконов, завод гидроаппаратуры, текстильный комбинат им. Гимова, Барышский консервный и Кузоватовский сыроваренный заводы, Инзенская фабрика первичной обработки шерсти и ряд других предприятий.

Во всех отраслях народного хозяйства области продолжались работы по совершенствованию технической базы производства, внедрению прогрессивной технологии, средств комплексной механизации и автоматизации. Только за один 1985 г. на предприятиях было установлено 59 механизированных поточных и полуавтоматических линий, внедрено 154 металлорежущих станка с числовым программным управлением и 112 промышленных роботов.

За период 1986-1990 гг. укрепился экономический потенциал области, дальнейшее развитие получили производительные силы. Заметно вырос потенциал области за счет строительства новых, расширения и реконструкции действующих предприятий. За этот период введены в эксплуатацию дополнительные мощности на Димитровградском автоагрегатном заводе, Мулловской суконной фабрике, домостроительном комбинате, заводе «Автозапчасть», Новоульяновском строительном комбинате, Новоспасском опытном производственном комплексе и ряде других. Область полностью стала обеспечивать себя основными продуктами сельскохозяйственного производства: мясом, молоком, яйцами, сахаром и др.

Дальнейшее социально-экономическое развитие Ульяновской области более подробно описано в приложении А.

²⁸ Край Ильича за 50 советских лет: Очерки. – Саратов, 1967.

2.4.5. Местное самоуправление в Ульяновской области

Правовые основы местного самоуправления в Ульяновской области

На территории Ульяновской области действует Закон Ульяновской области «Об организации местного самоуправления в Ульяновской области», который был принят Законодательным собранием 9 сентября 2004 года в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и устанавливает правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления и определяет государственные гарантии его осуществления²⁹. Местное самоуправление осуществляется на всей территории Ульяновской области в городских, сельских поселениях, городских округах, муниципальных районах.

Полномочия местных органов самоуправления³⁰

К вопросам местного значения муниципального образования относятся:

- 1) формирование, утверждение и контроль за исполнением бюджета;
- 2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;
- 3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- 4) организация в границах муниципального образования электро- и газоснабжения;
- 5) содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования между населенными пунктами, мостов и иных транспортных сооружений, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;
- 6) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- 7) организация охраны общественного порядка;
- 8) организация мероприятий по охране окружающей среды;
- 9) организация и осуществление экологического контроля объектов производственного и социального назначения;
- 10) организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти Ульяновской области;
- 11) организация оказания скорой медицинской помощи, первичной медико-санитарной помощи, первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-

²⁹ Об организации местного самоуправления в Ульяновской области: Закон Ульяновской области от 15. 09. 2004 № 055-ЗО.

³⁰ Закон Ульяновской области «Об организации местного самоуправления в Ульяновской области». Ведомости Законодательного Собрания Ульяновской области. №9 (часть 1). – Ульяновск, 2004.

поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;

12) организация утилизации и переработки отходов производства и быта;

13) формирование и содержание муниципального архива;

14) содержание мест захоронения, организация ритуальных услуг;

15) создание условий для обеспечения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания.

В целях решения вышеперечисленных вопросов органы местного самоуправления принимают уставы муниципальных образований, устанавливают тарифы за услуги, создают муниципальные предприятия и учреждения, принимают и организуют выполнение планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования и т. д.

Устав муниципального образования

Муниципальное образование имеет Устав, в котором указываются:

1) границы и состав территории муниципального образования;

2) вопросы местного значения муниципального образования;

3) формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения;

4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления;

5) наименование и полномочия органов местного самоуправления;

6) виды, порядок принятия и вступления в силу нормативных правовых актов органов местного самоуправления;

7) статус и социальные гарантии депутатов, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, основания и порядок прекращения их полномочий;

8) порядок отзыва или досрочного прекращения полномочий выборных должностных лиц местного самоуправления;

9) основания и виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

10) гарантии прав должностных лиц местного самоуправления;

11) условия и порядок организации муниципальной службы;

12) экономическая и финансовая основа осуществления местного самоуправления, общий порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью;

Устав муниципального образования разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно. Устав принимается представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно. Устав муниципального образования подлежит государственной регистрации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны создавать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления, и

оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление.

Муниципальные образования вправе иметь собственную символику (гербы, эмблемы, другую символику), отражающую исторические, культурные, социально-экономические, национальные и иные местные традиции.

Контрольные вопросы

1. Формы догосударственного самоуправления.
2. Развитие местного самоуправления в Древней Руси.
3. Местное самоуправление в России в 988-1764 гг.
4. Местное самоуправление в России в 1785-1917 гг.
5. Местное государственное управление в России в 1917-1990 гг.
6. Реформы местного управления начала 90-х годов.
7. Развитие местного самоуправления в Ульяновской области.
8. Развитие экономики Ульяновской области.

ГЛАВА 3. ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

3.1. Правовые основы местного самоуправления в России

Местное самоуправление в России – это самостоятельная деятельность населения по решению вопросов местного значения.

Основными законами, регламентирующими принципы местного самоуправления, являются:

1. Конституция РФ.
2. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 3 июня 2006 г.).
3. Закон РФ от 06.07.1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 17 апреля 2006 г.).
4. Иные федеральные законы и нормативно-правовые акты непосредственно субъектов РФ.

Существуют следующие основные *принципы местного самоуправления*, которые вытекают из положений Конституции РФ:

- 1) местное самоуправление может осуществляться гражданами или выборными органами;
- 2) границы территорий муниципальных образований изменяются по согласованию с населением данного образования;
- 3) местное самоуправление является самостоятельным в пределах принимаемых решений;
- 4) население определяет структуру избираемых им органов власти местного самоуправления;
- 5) население владеет, пользуется, распоряжается собственностью муниципального образования в соответствии с законодательством (средствами местного бюджета, имуществом органов местного самоуправления, муниципальными землями и природными ресурсами, муниципальным жилищным фондом и др.).

Полномочия органов местного самоуправления:

- формирование, утверждение и исполнение бюджета муниципального образования в соответствии с действующим законодательством РФ;
- владение, использование и управление муниципальной собственностью;
- установление штрафов и организация сбора налогов на территории, подведомственной органам местного самоуправления (земельного налога, налога на рекламу и др.);
- иные вопросы местного значения.

Гарантии местного самоуправления:

- компенсация дополнительных расходов, понесенных органами местного самоуправления при реализации своих полномочий на территории муниципального образования;
- право на защиту судебными органами.

В ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дано определение финансово-экономической основы местного самоуправления. Ее составляющими являются:

- муниципальная собственность;
- другая собственность, предназначенная удовлетворять потребности населения;
- имущество, находящееся в государственной собственности, но переданное муниципальным органам власти на праве оперативного управления.

Местное самоуправление как субъект управления общественными процессами. Местное самоуправление является системой органов власти, которые наделены полномочиями, ответственностью с целью решения проблем местного уровня с учетом всей специфики данной местности. Например, учитываются территориальное расположение населенного пункта, его финансовое состояние, материальное обеспечение, численность самого населения и другие факторы, влияющие на выбор и метод выражения голоса народа. Органы местного самоуправления формируются в пределах законодательной власти государства, обладают правом формирования собственного местного бюджета для реализации своих функций и контроля общественных процессов. Местное самоуправление как субъект РФ обладает правом управления общественными процессами на местном уровне. Изучение роли в системе органов государственной власти местного самоуправления можно проводить с помощью разных подходов:

- 1) органы самоуправления являются основным звеном, связующим население государства с высшими уровнями государственной власти;
- 2) с помощью местного самоуправления реализуются прямые права населения на самостоятельное управление местными делами на местах;
- 3) население в лице органов местного самоуправления берет на себя в полном объеме ответственность за принятые ими решения в соответствии с местными традициями, историческими устоями конкретного населенного пункта. Как самостоятельный субъект РФ местное самоуправление состоит из совокупности институтов прямого управления и организационных форм, с помощью которых население может реализовывать свои права.

Граждане имеют полное право на основании Конституции РФ осуществлять самоуправление в своих населенных пунктах следующими методами:

- путем общего схода граждан или организацией общих собраний населения, референдумов или прямых выборов, при этом используя право голоса;
- путем избрания из общего числа населения в выборные органы местного самоуправления (домовые комитеты, советы микрорайонов).

Местное самоуправление, как субъект управления общественными процессами, формируется на основании следующих принципов:

- право самостоятельного принятия решений в пределах полномочий местных органов власти;
- разграничение полномочий местных органов самоуправления в системе государственного управления;

- допустимость использования разных форм и методов выражения права голоса в процессе местного самоуправления;
- соответствие полномочий органов местного самоуправления и существующей ресурсной базы.

Важнейшим принципом государственного устройства является принцип разделения властей, который обеспечивает сбалансированность полномочий законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. Этот принцип предполагает четкое сбалансированное взаимодействие властей, единство государственного механизма.

Весь процесс формирования деятельности местных органов самоуправления проводился в соответствии с международными актами, например, Европейской хартией местного самоуправления, которая осуществляет свою деятельность в пределах Совета Европы.

На данном этапе в РФ одним из главных приоритетных направлений развития местного самоуправления считается ориентирование на формирование бюджетной системы доходов, которые могли бы обеспечивать органы местного самоуправления возможностью реализовывать свои прямые функции и полномочия. В процессе развития системы местного самоуправления в РФ следует выделить несколько приоритетных задач. К приоритетным задачам относятся разделение и распределение полномочий между государством и новообразованными органами местного самоуправления в субъектах РФ. Основная проблема возникает в процессе реализации управленческих полномочий по вертикали власти.

3.2. Организационные основы местного самоуправления

*Органы местного самоуправления*³¹. Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация, контрольный орган. Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления определяются уставом муниципального образования. На территории Ульяновской области устанавливаются следующие наименования органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления:

- для представительного органа сельского поселения – Совет депутатов;
- для представительного органа городского поселения – Совет депутатов;
- для представительного органа муниципального района – Совет депутатов;
- для представительного органа городского округа – Городская Дума или Совет депутатов;

³¹ Закон Ульяновской области «Об организации местного самоуправления в Ульяновской области». Ведомости Законодательного Собрания Ульяновской области. №9 (часть 1). – Ульяновск, 2004.

- для местной администрации сельского поселения – администрация;
- для местной администрации городского поселения – администрация;
- для местной администрации муниципального района – администрация;
- для местной администрации городского округа – мэрия города или администрация;
- для главы сельского поселения – Глава;
- для главы городского поселения – Глава;
- для главы муниципального района – Глава;
- для главы городского округа – Мэр города или Глава;
- для главы местной администрации сельского поселения – Глава администрации;
- для главы местной администрации муниципального района – Глава администрации;
- для главы местной администрации городского округа – руководитель мэрии города или Глава администрации.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления допускается только в порядке, установленном частями 5 и 11 статьи 35 Закона Ульяновской области «Об организации Местного самоуправления в Ульяновской области» 2004 г.

Схемы формирования структур местного самоуправления³²

Основная масса организационных вопросов для осуществления деятельности муниципальных образований определяется законодательством субъекта Российской Федерации и уставами самих муниципальных образований.

Из положений действующего законодательства следует, что муниципальные образования могут создаваться в границах городов, поселков, сельских поселений (село, деревня, станица, хутор и т.п.), частей поселений (район в городе, микрорайон в городе), групп поселений с общей территорией (сельсовет, волость, район, округ и т. п. – рис. 3.1).

³² Широков А. Н. Основы местного самоуправления в Российской Федерации / А. Н. Широков. – М. : РИЦ Муниципальная власть, 2000. – С. 112.

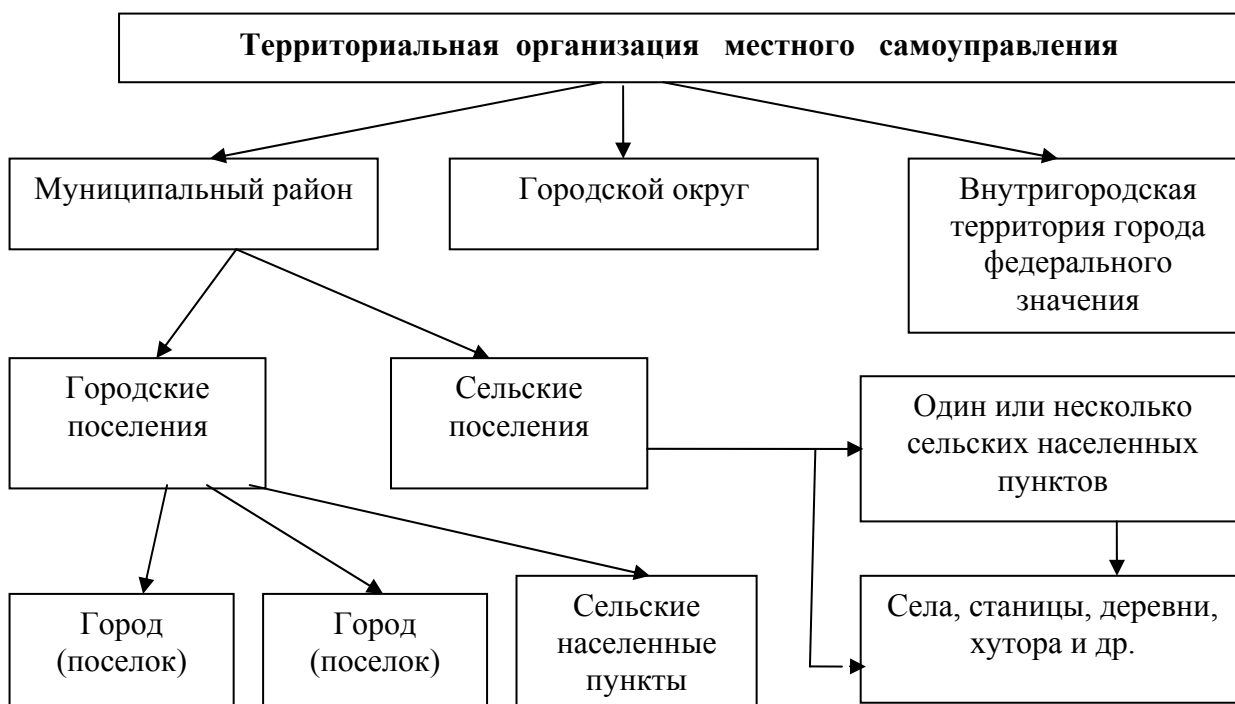


Рис. 3.1. Принцип территориальной организации местного самоуправления

Структура муниципального образования «Муниципальный район» представлена на рис. 3.2.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Законом Ульяновской области «Об организации Местного самоуправления в Ульяновской области» Глава муниципального района и Совет депутатов района избираются всенародным голосованием. Глава муниципального района также может быть избран из числа депутатов района. Глава администрации района принимается на работу по контракту по результатам проведенного конкурса на занимаемую должность. Главе администрации района подчинены все заместители и отделы, комитеты администрации района.

Совет депутатов муниципального района организует деятельность депутатов непосредственно через работу комиссий: по экономике и бюджету, по социальной политике, по вопросам жилищно-коммунального хозяйства и т. д. По способу образования органы местного самоуправления могут быть разделены на выборные и другие. В отношении выборных органов не требуется дополнительных разъяснений. Другие же органы создаются по мере необходимости (способ делегирования полномочий).

По назначению органы местного самоуправления подразделяются на органы общего и специализированного назначения (органы с широкой и узкой специализацией). Под органами общего назначения понимаются те, деятельность которых распространяется на все сферы местного самоуправления, а под органами специального назначения – «отраслевые» органы, то есть занимающиеся узким направлением деятельности местного самоуправления (например, органы управления образованием, здравоохранением, муниципальной собственностью).

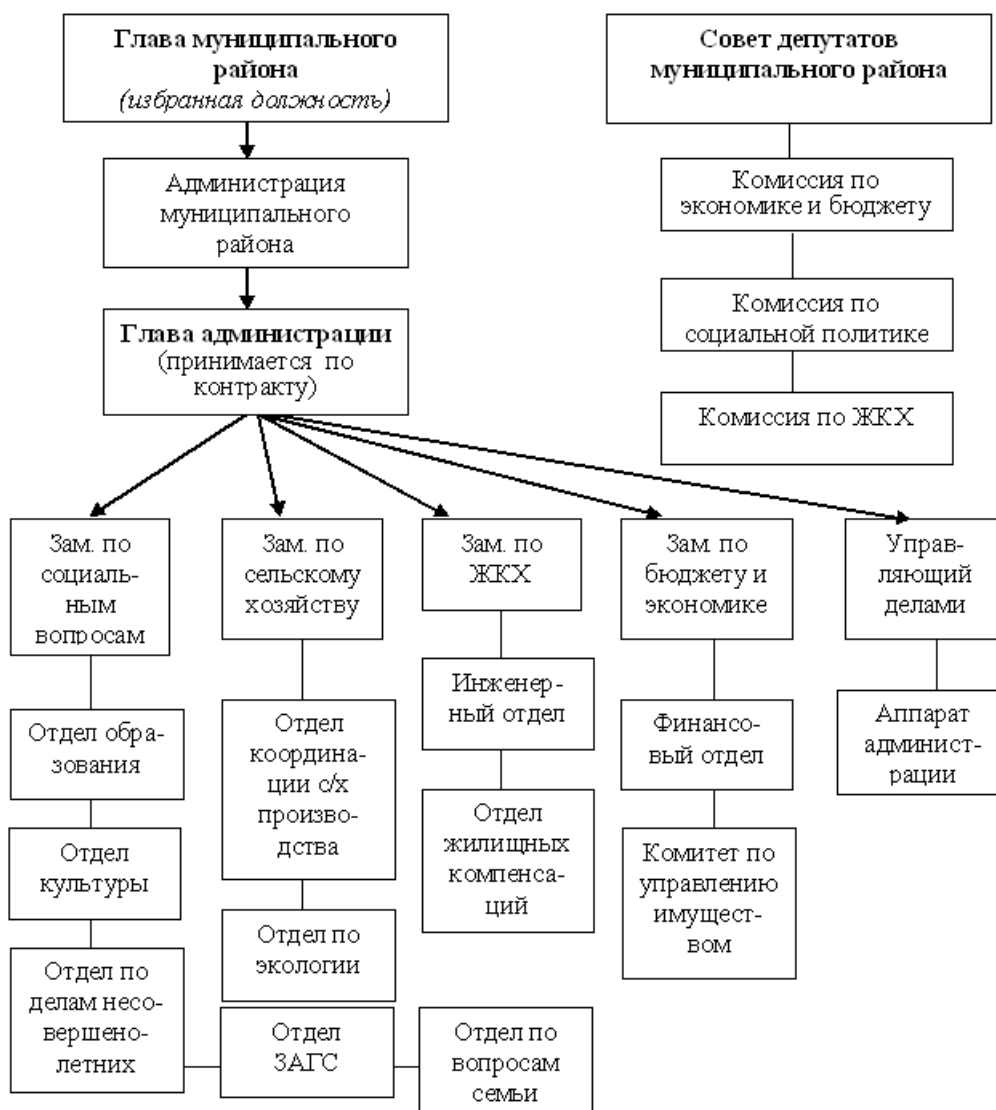


Рис. 3.2. Структура муниципального образования «Муниципальный район»

Деление по предметам ведения связано с тем, что органы местного самоуправления решают не только вопросы местного значения, отнесенные к ведению муниципальных образований, но и исполняют отдельные государственные полномочия, возложенные на них органами государственной власти. Выделение органов, исполняющих отдельные государственные полномочия существенно и потому, что материально-финансовое обеспечение их деятельности должно гарантироваться государством, что предполагает закрепление за местным бюджетом необходимых источников доходов, передачу материальных и финансовых ресурсов.

По способу принятия решений классификация вводится в зависимости от характера решений, они могут приниматься в коллегиальном порядке или единолично.

Органы местного самоуправления осуществляют два типа функций, объективно присущих этому субъекту: представлять его интересы (проектная функция) и реализовывать эти интересы (программная функция). Представление ин-

тересов заключается в их выявлении и в конечном итоге разработке проекта развития муниципального образования и принятии в форме правовых актов необходимых решений, создающих правовую базу для реализации проекта.

Реализация интересов обеспечивается путем разработки и исполнения программы деятельности органов местного самоуправления, направленной на осуществление проекта. Этим двум типам функций соответствуют два типа органов – представительные и исполнительные.

Местное самоуправление – это не только форма управления на местном уровне, но и важнейший институт демократического общества, позволяющий не просто эффективно управлять местным хозяйством, а осуществлять это управление в интересах населения.

Представительный орган местного самоуправления – правление, определяющее основные направления деятельности дирекции и осуществляющим контроль за ее деятельностью. Контроль за деятельностью, в том числе и органов МО, возложено на Контрольное управление Правительства области.

3.2. Современные взгляды на развитие потенциала территории

Потенциал – это возможность, способность, которая в соответствующих условиях может перейти в действительность. Потенциал, заложенный в историческом прошлом – это неиспользуемые сегодня производственные фонды, интеллектуальная собственность, полученная ранее квалификация кадров, уровень и качество образования и др. Каждый регион имеет свой потенциал. Например, Поволжский экономический регион является крупным, с промышленной и сельскохозяйственной специализацией. Переход к устойчивому экономическому росту здесь возможен за счет привлечения дополнительных финансовых ресурсов, развития экспорта (предприятиями химической и нефтехимической промышленности), наращивание мощностей машиностроения, а также конверсии предприятий ВПК. Сохраняется в качестве потенциала возможность развития сырьевой базы нефтяной промышленности, доразведка и ввод в эксплуатацию новых месторождений, сокращение потерь попутного газа и др.

Потенциал, заложенный в историческую память населения Ульяновской области – Симбирской губернии – это земледелие и скотоводство, чем всегда мог гордиться Симбирский край.

Жизнедеятельность людей всегда протекает в правовом, информационном, ресурсном, организационно-поведенческом и биосферном поле в различных формах организаций. Термин «потенциал организации» рассматривают как любую энергию, информацию, опыт, организационное взаимодействие, содержащуюся в хозяйственной системе и скрытом виде³³.

³³ Некрасов В. И. Организационный потенциал хозяйственных систем: вопросы управления / В. И. Некрасов. – Препринт, Екатеринбург: ИЭ Уро РАН, 1997. – 72 с.

В. Н. Лесин и А. Н. Швецов приводят три элемента, составляющих основу потенциала территории, в том числе: хозяйственный (производительные силы), природно-ресурсный и социальный.

Длительное, устойчивое развитие и самосохранение территории в интересах населения должно обеспечиваться за счет рационального, сбалансированного развития и потребления всех ресурсов, составляющих структуру территории. Однако нельзя недооценивать такой важнейший фактор потенциала территории как *организационно-управленческий*.

Организационный потенциал хозяйственных систем характеризуется как уровень запаса устойчивости эволюционирующих систем по отношению к внешним воздействиям. При устойчивом развитии система внутренне равновесна. «При этом, – указывает профессор Ю. В. Яковец, – разные элементы системы реагируют на внешние раздражители по-разному: генетическое наследственное ядро, которое определяет фундаментальные основы экономической системы и не затрагивается трансформацией; пояс наследственной изменчивости и пояс перемен, в котором происходит смена отживших элементов системы, новыми, выражающими характерные признаки нового цикла»³⁴.

Глубина трансформации и охват элементов всей системы в регионах, отдаленных территориях происходит в зависимости от глубины глобальных тенденций, происходящих в России и в целом в мире на стыке XX и XXI веков. Базисной составляющей совокупности можно рассматривать в первую очередь полезный природно-ресурсный комплекс (земля, леса, ископаемые), который не подвергается трансформации без каких-либо крупных воздействий или природных аномалий и катаклизмов (последствия землетрясений, пожаров, изменения климата и пр.), или результатов деятельности человека (сооружения энергетических плотин, ядерные взрывы, массовое переселение людей и др.); часть созданного населением капитала (созданные трудом нескольких поколений населения заводы, фабрики, коммуникации, жилищный фонд), т. е. большая часть пассивных производственных фондов и непроизводственных основных фондов.

Насколько развиты дороги, связь, жилищный сектор, сфера услуг и индустрия развлечений, насколько доступны офисные помещения, насколько обеспечен город квалифицированными кадрами – все это определяет потенциал развития постиндустриального города³⁵.

Менеджмент – это деятельность, направленная на приведение организации, как системы, из существующего в желаемое. Менеджмент – это действия, которые предпринимаются осознанно, с целью добиться определенного целенаправленного развития. Организационное развитие определяется «как долгосрочная работа по усовершенствованию процессов решения проблем и обновления организации путем более эффективного совместного регулирования

³⁴ Яковец Ю. В. Экономика России: перемены и перспективы. Business Corporation international ltd. Лондон, переиздан / Ю. В. Яковец. – М., 1996.

³⁵ Гапоненко А. Л. Управление социально-экономическим развитием городов и регионов: современные подходы и технологии: методические материалы к семинару Морозовского проекта 25 октября 1999 г. / А. Л. Гапоненко. – М. : АМиР. – С. 18.

внутри формальных рабочих групп – при помощи агента перемен, или катализатора. Обновление организации³⁶, есть процесс предложения, создания и сохранения под контролем таких необходимых перемен, которые дают возможность организации стать или остаться жизнеспособной, приспособиться к новым условиям, решить проблемы, извлечь уроки из своего опыта, а так же избежать организационного кризиса». В современных условиях, как указывает американский исследователь Э. Тоффлер, решающее воздействие на развитие оказывают новые тенденции:

– первое – сжатие времени, когда жизненно-важные решения надо принимать немедленно;

– второе – изменение параметров пространства, когда расстояния сократились многократно за счет новых технических средств как в транспорте, так и в связи;

– третье – изменился характер информации за счет того, что увеличились объемы и надо теперь научиться работать с пакетами, образами информации.

Очевидно, все это потребует формирования нового пользователя, управленца с новыми качествами. По сведениям директора института экономических стратегий РАН А. Агеева, 45% населения не адаптировалось к новым условиям. Речь идет, очевидно, не только об изменении общественного строя, но, главным образом, о новом постиндустриальном времени.

На постиндустриальной стадии развития города, муниципального образования или региона, главными элементами развития, определяющим его благосостояние, конкурентоспособность становятся, по мнению А. Агеева, девять интегральных параметров: управление, территория, природные ресурсы, население, экономика, культура и религия, наука и образование, армия, внешняя политика. На наш взгляд, представляют интерес прогнозные данные развития потенциала России на перспективу до 2025 года, выполненные Институтом экономических стратегий РАН. Профессор А. Агеев предполагает: чтобы состоялись прогнозы института, «необходимо, чтобы осуществились: инновационный прорыв, прорыв в рамках ЕврАзЭС и прорыв к более милосердному и менее мародерскому обществу»³⁷.

Если объекты социальной сферы объединить и исключить такие параметры, как армия и геополитическое положение, которые присущи только стране в целом, то потенциал развития муниципальных образований, в данном случае – города, можно представить на рис. 3.3.

³⁶ Герасимов Б. Н. Современные организации: образ, проектирование, развитие / Б. Н. Герасимов, Л. А. Лукьянов, В. В. Морозов // ФГСЗН. – Самара, 2000.

³⁷ Агеев А. Цунами инноваций / А. Агеев // Завтра – 2007. – №52.

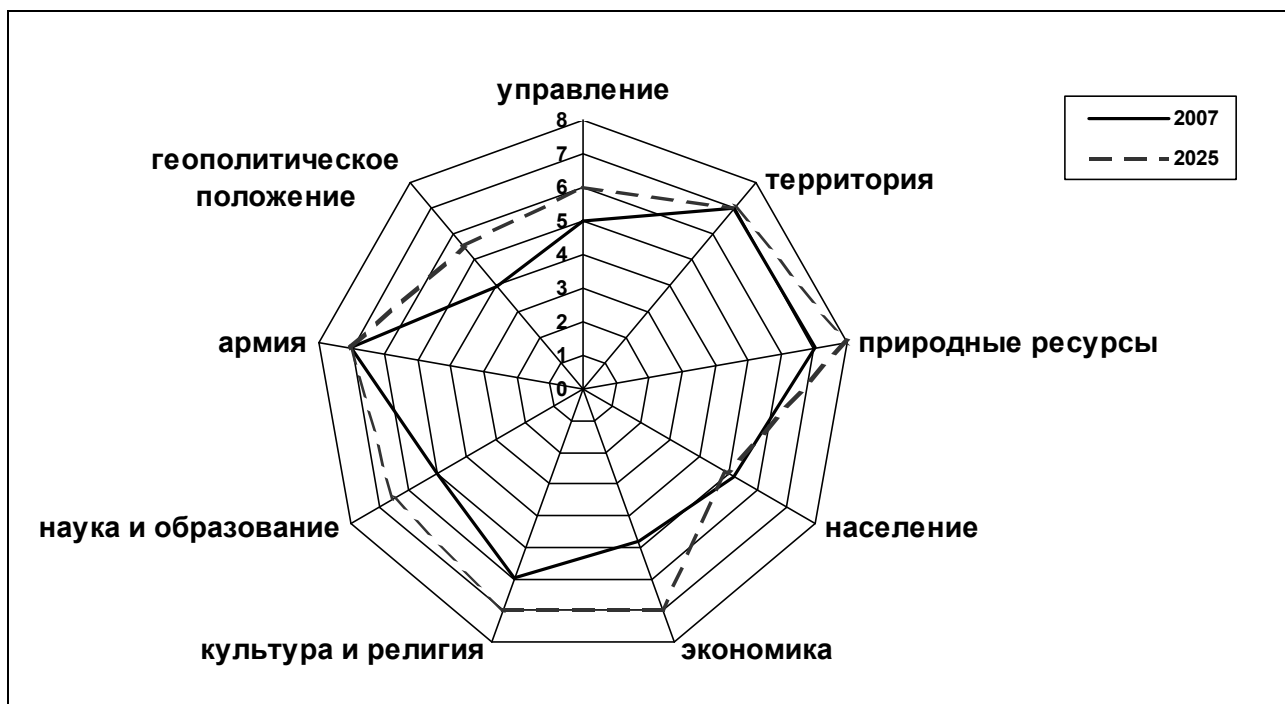


Рис. 3.3. Энниаграмма интегральной матрицы России в 2007 и 2025 гг.

Следует сказать, что потенциал территории: исторический, созданный в течение многих десятилетий, столетий, может и должен быть учтен при формировании системы управления этой территорией. Как видно из энниаграммы (рис. 3.1), Россия к 2025 г. значительно прибавит в природных ресурсах, в экономическом потенциале, в таких социальных составляющих как наука, образование, культура и религия, укрепит геополитическое положение и значительно прибавит в улучшении системы управления. Применительно к развитию муниципальных образований, нас будет интересовать, какие изменения и за счет каких практических мер, эти изменения будут происходить.

В основе всех поступательных движений, безусловно, будет иметь место развитие экономики. Анализ состояния экономики в регионах позволяет высказать предположение, что в многотысячных муниципальных образованиях на просторах России, экономика может развиваться в основном за счет привлечения инвестиций со стороны: это или иностранных, или внутренних за счет вложений из региональных, центральных бюджетов или бюджетов крупных российских «олигархов».

Геополитическое положение регионов, да и муниципальных образований изменилось. Теперь каждый регион может принимать активное участие в реализации совместных с инофирмами проектов, вести активную работу с другими регионами по горизонтальным схемам. Для решения таких задач значительно должны улучшиться механизмы, технологии и мотивации управления, как в общегосударственном, так и региональном плане. Принцип получения дохода любой ценой должен быть взаимообусловлен с принципом социальной справедливости при активном участии государственных органов в разработке правового поля.

3.3. Европейские модели развития самоуправления

В историческом плане в Европе были сформированы две основные модели местного самоуправления, которые в том или ином сочетании распространились по всему миру – англосаксонская и континентальная.

1. Англосаксонская модель

Основные черты англосаксонской модели самоуправления:

- высокая степень автономии, выборность, контроль прежде всего со стороны населения; отсутствие на местах специальных государственных уполномоченных, контролирующих органы местного самоуправления;
- отсутствие местных администраций (органов государственной власти местного уровня).

Основной принцип здесь «действовать самостоятельно в пределах предоставленных полномочий» (в Великобритании полномочия предоставляются парламентом страны, т. е. из «центра», в США – штатами, т. е. на региональном уровне). Выборные органы местного самоуправления в пределах закона, обычая, сложившейся практики, судебного прецедента самостоятельно и под свою ответственность решают вопросы, не отнесенные к компетенции государства. Государственное регулирование может осуществляться в косвенной форме, например, за счет принятия модельных законов, которые органы местного самоуправления могут вводить на своей территории с изменениями. Государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления осуществляется в форме судебного контроля. Средство влияния – государственные дотации. Надо полагать, что такая система сформировалась в силу географических и природных факторов. Островное государство меньше всего нуждалось в объединении общин против нападения извне, а плодородные земли позволяли безбедно обеспечивать себя жизненными потребностями.

Англосаксонская модель распространена преимущественно в странах с одноименной правовой системой: Великобритании, США, Канаде, Индии, Австралии, Новой Зеландии и др.

2. Континентальная модель

Эта модель распространена в странах континентальной Европы (Франция, Италия, Испания, Бельгия) и в большинстве стран Латинской Америки, Ближнего Востока, франкоязычной Африки. Ее черты:

- сочетание местного самоуправления и местных администраций (органов государственной власти местного уровня), выборности и назначаемости;
- определенная иерархия системы управления, в которой местное самоуправление является нижестоящим звеном по сравнению с вышестоящим государственным;
- ограниченная автономия местного самоуправления;
- наличие на местах специальных государственных уполномоченных, контролирующих органы местного самоуправления.

Ярким примером является Франция, где предусмотрено местное самоуправление на уровне коммун, более крупные кантоны и округа являются местными уровнями государственной власти, элементы самоуправления вновь появляются на уровне департамента, чтобы полностью смениться государственной властью на уровне региона. Основным звеном местного самоуправления являются коммуны, каждая коммуна имеет свой представительный орган – совет и мэра, избираемого из числа депутатов совета. Мэр и депутаты муниципального совета, работающие на постоянной основе, образуют муниципалитет. В то же время мэр является государственным служащим. Деятельность мэра осуществляется под контролем муниципального совета и под административным контролем комиссара республики. Последний также наблюдает за законностью принимаемых коммуной решений и в случае необходимости обращается в суд за их отменой (т. е. в отношении муниципального совета принцип административного контроля уже не действует). Континентальная Европа постоянно жила в условиях недостатка «жизненного пространства», что вынуждала их объединяться против захватчиков. В Германии, Австрии, Японии, в некоторых постсоциалистических и развивающихся странах действуют смешанные модели, вобравшие в себя разные черты англосаксонской и континентальной. Их современная форма, во многом являющаяся результатом проведенных реформ местного самоуправления, позволяет говорить об определенном сближении некогда весьма отличных муниципальных систем.

Формируются почти во всех странах четыре модели организации местного самоуправления³⁸:

- «сильный мэр», занимающийся и местными вопросами, и исполнением государственных полномочий (французская);
- «сильный магистрат», избираемый Собранием депутатов и коллегиально осуществляющий исполнительную власть (северогерманская);
- «сильный директор» – глава исполнительной власти, избираемый коммунальным советом при том, что бургомистр несет в основном представительские функции (англосаксонская);
- «сильный совет», являющийся высшим органом власти общины, бургомистр является председателем совета и одновременно главой исполнительной власти (южногерманская).

Кроме того, в Европе сформировалась *модель, присущая скандинавским странам*. Скандинавские страны отличаются высокой степенью автономии местного самоуправления, страны Южной Европы – низкой. Адольф Гессер в своей книге «Свобода муниципальных образований как спасение Европы» связывает уровень развития местного самоуправления с историей развития общественных свобод и государственности, выделяя «исконно-свободные» страны с традиционно высокой степенью гражданских свобод, выработавшие иммунитет против монархически-бюрократической централизации (Великобритания, государства Северной Европы, Нидерланды, Швейцария, вне Европы – США) и

³⁸ Баранова К. К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии / К. К. Баранов. – М. : Дело и сервис, 2000. – С. 56.

«либерализованные государства верховной власти», основанные на общем подчинении бюрократическому аппарату и оставляющие мало места для реального «управления под свою ответственность» на местном уровне (Испания, Франция, Италия и Германия).

Контрольные вопросы

1. Правовые основы местного самоуправления в РФ.
2. Организационные основы местного самоуправления в РФ.
3. Структура муниципального образования.
4. Современные взгляды на развитие потенциала территории.
5. Прокомментируйте прогнозы института экономических стратегий РАН по развитию России до 2025 г.
6. Какие условия необходимы для реализации прогноза института РАН в развитии муниципальных образований?
7. Европейские модели развития самоуправления и их черты.

ГЛАВА 4. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

4.1. Бюджетное устройство муниципальных образований

Экономическую основу местного самоуправления составляют муниципальная собственность, местные финансы, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, а также иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования.

Десятилетиями отлаженная экономика всей страны в целом, отдельных регионов, да и ячеек общественной жизни – муниципальных образований (сельских Советов), с начала 90-х претерпела ряд трансформаций. Находящиеся в общей системе функционирования, включая оборот финансовых средств, муниципальные образования оказались выведенными из общей системы и предоставлены в значительной степени самостоятельному решению многих полномочий за счет местных ресурсов. Одновременно произошло разделение собственности: появилась новая категория – «муниципальная собственность», которая имеет конституционное подтверждение; государственная (общенародная собственность) в результате приватизационных процессов в значительной части перешла в разряд частной. Эти процессы в корне изменили экономическое положение и страны, и регионов и муниципальных образований³⁹.

Федеральный Закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» установил новые общественные отношения: отношения населением и властями, отношения между бизнесом и работниками, отношения между бизнесом и социальным сектором.

Бюджетная система России просуществовала более шестидесяти лет, за это время прошла несколько этапов развития.

Переход от административно-командных методов управления к рыночным методам хозяйствования обусловили коренное реформирование всей финансовой системы РФ и ее основного звена – бюджетной системы.

С 1991 г. РФ начала переход к бюджетному устройству, предусматривающему независимость местных бюджетов от бюджетов вышестоящего уровня. Ни один из уровней этой системы не может считаться важнее другого: каждому отводится своя роль и любой из них незаменим в едином механизме финансового обеспечения жизнедеятельности государства.

³⁹ На начало 2007 года структура собственности Ульяновской области по числу предприятий (организаций) распределилась: 72,5% – в частной форме собственности, 11,5% – в муниципальной, всего 6% осталось в государственной. На начало 2000 года это соотношение было: 62,1% – в частной, 11,7% – в муниципальной, 9,1% – в государственной собственности, а по России в распоряжении государства осталось не более 3,5% предприятий с учетом оборонных объектов.

В 1998 г. были приняты нормативные документы, регламентирующие экономические отношения всей бюджетной системы страны. К ним, в первую очередь, следует отнести Налоговый и Бюджетный кодексы.

В настоящее время отрабатывается законодательный механизм перераспределения компетенции между территориальными и федеральными уровнями государственной власти, органами местного самоуправления.

Местные бюджеты являются фундаментом бюджетной системы, не укрепив который, нельзя кардинально улучшить бюджетные взаимоотношения в соответствии с функциями, возлагаемыми на каждый уровень государственной власти. Статья 14 Бюджетного кодекса РФ определяет бюджет муниципального образования как форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления. К компетенции местных органов власти, наиболее тесно связанных с населением, относится решение вопросов социальной защиты населения, здравоохранения, образования, культуры, жилья, транспорта, коммунального хозяйства, экологии.

Однако, принятые за годы реформ, законы не создали механизма гарантий местному самоуправлению финансовой самостоятельности и независимости, хотя все эти принципы провозглашаются. Формирование доходной части местных бюджетов осуществлялось и продолжает осуществляться в основном не за счет собственных доходов, а путем перечисления межбюджетных трансфертов. И даже с учетом этого финансовых ресурсов не хватает, и в доходной части местных бюджетов, несмотря на принятые законы, не снижается удельный вес средств, поступающих в виде финансовой помощи из бюджетов субъектов Федерации⁴⁰.

Реорганизация местного самоуправления, осуществляемая в рамках положений Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», была направлена, в первую очередь, на обеспечение стабильности, сбалансированности местных бюджетов, четкое разграничение прав и обязанностей различных уровней власти, необходимости совершенствования бюджетной политики, создания эффективной системы управления муниципальными финансами и внедрения новой культуры муниципального управления, ориентированной на предоставление высококачественных бюджетных услуг населению. Вместе с тем более значимой становится задача финансового обеспечения его реализации. Местные бюджеты, как и другие экономические категории, используются государственными органами власти для решения социально-экономических задач.

Объективной основой использования местных бюджетов в качестве экономического метода регулирования является реальная возможность, посредством централизации денежных средств, оказывать влияние на процессы общественного воспроизводства, следить за течением экономических процессов в ре-

⁴⁰ Захарченко А. А. Реформирование муниципальных финансов / А. А. Захарченко // Бюджет. – 2007, ноябрь. – С. 60.

гионе, контролировать своевременность и объемы поступления финансовых ресурсов в распоряжение органов управления.

По состоянию на 8 октября 2003 года (дату опубликования Федерального закона № 131-ФЗ) в Российской Федерации существовало 11 733 муниципальных образований. На 1 января 2010 года по данным Росстата в России 23 907 муниципальных образований, из них: городских округов – 512, муниципальных районов – 1829, городских поселений – 1739, сельских поселений – 19 591, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения – 236⁴¹.

Бюджеты муниципальных образований являются составной частью бюджетной системы Российской Федерации и представляют собой форму образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования. В качестве составной части бюджетов поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся поселениями. Формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом и Федеральным законом № 131-ФЗ, а также принимаемыми в соответствии с ними региональными законами⁴².

Местные бюджеты осуществляют важную роль в процессе социально-экономического развития России, обеспечивая финансирование детских дошкольных учреждений, школ, медицинских и социальных учреждений. Кроме того, из таких бюджетов финансируется и развитие отраслей муниципальной экономики, коммунального хозяйства, которые также являются важным компонентом обеспечения жизнедеятельности населения. С точки зрения экономической теории местный бюджет следует рассматривать как совокупность экономических отношений, способствующих территориальному перераспределению национально дохода страны, обеспечивающих создание финансовой базы местных органов власти.

Экономическая сущность местных бюджетов проявляется в их назначении. Они выполняют следующие функции:

– формирование денежных фондов по решению задач функционирования и развития муниципальных образований – решению «вопросов местного значения»;

– распределение и использование этих фондов между отраслями народного хозяйства с целью удовлетворения социально-экономических потребностей на подведомственной им территории. Кроме того, с помощью этой функции можно определить, насколько своевременно и полно финансовые ресурсы по-

⁴¹ Росстат. База данных показателей муниципальных образований. Характеристика субъектов Российской Федерации по типам муниципальных образований и видам муниципальных учреждений на 1 января 2010 года.

⁴² Пашпанов Э. Л. Региональные финансы – составляющая часть финансовой системы России / Э. Л. Пашпанов // Финансы и кредит. – 2004. – №20. – С. 27-30.

ступают в распоряжение органов местного самоуправления и каким образом фактически складываются пропорции в распределении местного бюджетного фонда;

– контроль за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, организаций и учреждений, подведомственных этим органам власти. Через формирование и использование фонда денежных средств органов местного самоуправления отображаются экономические процессы, характеризующие экономику муниципального образования.

Составление бюджетов муниципальных образований – исключительная прерогатива исполнительных органов местного самоуправления. Например: порядок составления, представления, рассмотрения и утверждения проекта бюджета, исполнения и уточнения бюджета, а также составления, рассмотрения и утверждения отчета о его исполнении устанавливается Положением о бюджетной системе города, утверждаемым Городской Думой⁴³.

Составление проекта местного бюджета базируется на принципах, характерных для всей бюджетной системы, это:

– принцип единства бюджетной системы РФ (под единством понимается единство формы и содержания бюджетной системы, а также применение единых правил бюджетного регулирования на всех уровнях бюджетной системы);

– принцип разграничения доходов и расходов между бюджетами разных уровней (каждый уровень бюджетной системы имеет равные права на закрепление за ним в части либо полностью доходов и расходов, определенных бюджетным законодательством);

– принцип самостоятельности бюджета (право и обязанность органов местного самоуправления самостоятельно обеспечить сбалансированность муниципального бюджета и эффективность использования бюджетных средств);

– принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов (все доходы и расходы бюджета подлежат отражению в бюджете в полном объеме);

– принцип сбалансированности бюджета (объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования);

– принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств;

– принцип совокупного покрытия расходов (все расходы должны покрываться общей суммой доходов бюджета);

– принцип гласности (обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, обязательная открытость для общества и СМИ процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов);

⁴³ Положение «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в г. Ульяновске» от 27 марта 2002 г. №42.

– принцип достоверности бюджета (надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета);

– принцип адресности и целевого характера бюджетных средств (бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных получателей бюджетных средств с обозначением направления их на финансирование конкретных целей).

– принцип специализации бюджетных показателей (бюджеты всех уровней составляются по единой бюджетной классификации – с обязательной группировкой доходов и расходов по общим признакам, присвоением отдельными разделами бюджета точных наименований и порядковых номеров Бюджетная классификация РФ утверждена ФЗ «О бюджетной классификации» от 15.08.96).

Бюджет принимается сроком на 1 год – с 1 января по 31 декабря.

Доходы местных бюджетов представляют собой поступление денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций местного самоуправления.

Доходы местного бюджета образуются за счет:

1. Налоговых поступлений.
2. Неналоговых поступлений.
3. Безвозмездных поступлений.

К налоговым доходам местного бюджета относятся предусмотренные налоговым законодательством Российской Федерации местные налоги и сборы, пени и штрафы, а также отчисления от федеральных и региональных налогов и сборов по нормативам, установленным региональными органами государственной власти или представительными органами муниципальных районов.

Нормативы отчислений в бюджеты городских округов от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, устанавливаются как сумма нормативов, установленных для поселений и муниципальных районов соответствующего субъекта Российской Федерации.

Законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном статьями 137 и 138 Бюджетного Кодекса, могут быть установлены дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации обязаны установить единые и (или) дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 10% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от указанного налога.

В состав местных налогов в соответствии со ст. 15 Налогового кодекса РФ включены: земельный налог (по нормативу 100%) и налог на имущество физических лиц (по нормативу 100%).

Они устанавливаются законодательными актами Российской Федерации и муниципальными правовыми актами органов муниципальных образований. Земельный налог установлен гл. 31 Налогового кодекса Российской Федерации, налог на имущество физических лиц – Законом РФ от 09.12.1991 г. №2003-1 «О налогах на имущество физических лиц».

Поступление местных налогов и сборов в доходную часть местных бюджетов городов и районов неодинаково и зависит от специфики района, особенностей формирования доходной части бюджета. Доля средств, собираемых с помощью местных налогов и сборов, колеблется от 8 до 11%. Так, в бюджете муниципального образования «город Ульяновск» за 2009 год местные налоги составили 10,4% доходов бюджета (без учета финансовой помощи из областного бюджета).

Органами государственной власти Ульяновской области при разграничении доходов между бюджетом Ульяновской области и муниципалитетами была избрана схема, которая дает муниципалитетам минимум из множества вариантов распределения средств. Так, помимо отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, зачисляемых по нормативам, установленным Бюджетным кодексом РФ.

Утвержденный в форме закона вариант закрепления за муниципалитетами собственных доходных источников не позволяет ни одному из муниципалитетов Ульяновской области, включая и г. Ульяновск, выполнять собственные полномочия за счет собственных средств. Указанный вариант закрепления говорит о тенденции органов государственной власти Ульяновской области к централизации административных ресурсов, бюджетных средств как рычагов управления муниципалитетами области и, в принципе, нарушает нормы международного права. Так, например, пункт 1 ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления (ратифицирована Федеральным Собранием России 11.04.1998 г., и вступила в силу для РФ с 01.09.1998 г.) определяет, что органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами.

К собственным доходам местных бюджетов относятся:

- местные налоги и сборы;
- доли федеральных налогов и доли налогов субъектов Российской Федерации, закрепленные за местными бюджетами на постоянной основе;
- доходы от приватизации и реализации муниципального имущества;
- часть доходов от приватизации государственного имущества, находящегося на территории муниципального образования;
- доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, включая аренду нежилых помещений и муниципальных земель;
- часть прибыли муниципальных предприятий;
- платежи за пользование недрами и природными ресурсами;
- штрафы, подлежащие перечислению в местные бюджеты;

- государственная пошлина, установленная в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- часть налога на имущество предприятий;
- налог на доходы физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица.

Динамика поступления местных налогов в бюджет города Ульяновска представлена в таблице 4.1.

Таблица 4.1

Поступление местных налогов в бюджет г. Ульяновска⁴⁴, млн руб.

Год	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Земельный налог	89,4	71,8	148,4	249,4	269,8	421,4	312,7
Налог на имущество физических лиц	9,1	10,7	9,8	10,4	16,6	29,3	43,2

Неналоговые доходы местных бюджетов формируются за счет:

- доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- доходов от продажи муниципального имущества;
- безвозмездных перечислений;
- штрафов и иных сумм принудительного изъятия;
- части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей.

В бюджете г. Ульяновска удельный вес неналоговых доходов на 2009 г. составил 19,5% в общем объеме собственных доходов (без учета финансовой помощи из областного бюджета), а в бюджете города на 2008 г. указанный показатель составляет 23,3%.

Основным источником налоговых доходов бюджета г. Ульяновска является налог на доходы физических лиц, который составил в 2009 г. 37,7% в общем объеме доходов местных бюджетов.

В целях увеличения неналоговых доходов в г. Ульяновске Комитетом по управлению городским имуществом и Комитетом по земельным ресурсам и землеустройству города проводится большая работа по пополнению бюджета города, основными направлениями которой являются:

- использование наиболее обоснованных и оправдывающих себя условий продажи и сдачи муниципальной собственности в аренду;
- максимальное сокращение числа объектов муниципального нежилого фонда, находящегося в безвозмездном пользовании;
- выявление и включение в реестр муниципальной собственности, проведение капитального ремонта ветхих объектов с целью вовлечения их в арендные отношения;
- проведение работы с плательщиками, судебными приставами и т. д.

⁴⁴ Доклад начальника финансового управления мэрии г. Ульяновска на заседании комитета по бюджету УГД.

К безвозмездным перечислениям относятся перечисления в виде:

- финансовой помощи из бюджетов других уровней в форме дотаций и субсидий;
- субвенций их Федерального фонда компенсаций и региональных фондов компенсаций;
- субвенций из местных бюджетов бюджетам других уровней;
- иных безвозмездных и безвозвратных перечислений между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;
- безвозмездных и безвозвратных перечислений из бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- безвозмездных и безвозвратных перечислений от физических лиц и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольных пожертвований.

Таблица 4.2

Расходы бюджета г. Ульяновска в 2004–2010 гг., млн руб.

Статья расходов	2004 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г. план
Общегосударственные вопросы, национальная безопасность и правоохранительная деятельность	223,5	643,4	663,9	422,3	604,0
Национальная экономика	10,2	78,6	180,3	644,3	371,5
Жилищно-коммунальное хозяйство	378,2	335,2	341,0	909,8	2663,7
Образование	965,9	1566,1	2295,7	2620,1	6991,3
Культура, кинематография и СМИ	19,8	37,7	85,9	90,3	94,5
Здравоохранение и спорт	994,1	1350,7	1916,2	1383,8	1447,7
Социальная политика	126,9	374,1	170,9	247,9	226,4
Прочие расходы	227,2	8,5	18,5	38,2	59,0
Итого расходов	2845,8	4394,3	5672,4	6360,3	8744,3

Проект бюджета города Ульяновска на 2010 г. по доходам был сформирован в сумме 7 928 921,8 тыс. руб. и расходам – 8 744 290,5 тыс. руб. (Прил. Б)⁴⁵.

Расходы бюджета муниципального образования. Расходы местных бюджетов – это затраты, возникающие в результате выполнения органами местного самоуправления своих функций.

⁴⁵ Пояснительная записка к проекту бюджета г. Ульяновска на 2010 г.

Согласно ст. 14-16 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» органы местного самоуправления осуществляют следующие расходы:

- формирование и управление муниципальной собственностью;
- охрану общественного порядка, содержание муниципальных органов охраны общественного порядка;
- организацию, содержание и развитие жилищно-коммунального хозяйства, учреждений образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации;
- содержание органов местного самоуправления;
- организацию транспортного обслуживания населения и учреждений; дорожное строительство и содержание дорог местного значения;
- охрану окружающей природой среды, благоустройство и озеленение территорий;
- реализацию целевых программ, принимаемых органами местного самоуправления;
- содержание муниципальных архивов;
- проведение муниципальных выборов и референдумов;
- обслуживание и погашение муниципального долга;
- целевое дотирование населения.

Некоторые расходы могут финансироваться из бюджетов различных уровней, исходя из полномочий, относимых к предметам совместного ведения РФ и муниципальных образований:

- государственная поддержка отраслей промышленности (за исключением атомной энергетики), строительства и строительной индустрии, сельского хозяйства, автомобильного и речного транспорта, связи и хозяйства метрополитенов;
- обеспечение правоохранительной деятельности;
- обеспечение противопожарной безопасности;
- научно-исследовательские, опытно-конструкторские и проектно-изыскательские работы, обеспечивающие научно-технический прогресс;
- социальная защита населения;
- охрана окружающей природной среды, охрана и воспроизводство природных ресурсов, гидрометеорологическая деятельность;
- предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий межрегионального масштаба;
- развитие рыночной инфраструктуры;

Отдельные виды расходов могут направляться из одного уровня бюджетной системы в другой с соответствующей передачей финансирования. Однако в настоящее время в условиях дефицита бюджетов часть полномочий вышестоящих бюджетов нередко передается нижестоящим без нужного финансового обеспечения.

В подавляющей части бюджетов российских муниципальных образований отсутствуют статья капитальных вложений. Капитальные расходы обеспечивают инвестиционную и инновационную деятельность муниципального образования в соответствии инвестиционным и инновационным программами. К основным капитальным расходам относят финансирование капитальных вложений в основной капитал, фундаментальных исследований, научно-технического прогресса, развития рыночной инфраструктуры. В соответствии с Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации» капитальные расходы могут включать:

- капитальные вложения в основные средства;
- приобретение и модернизацию оборудования и предметов длительного пользования производственного назначения;
- жилищное и капитальное строительство;
- капитальный ремонт;
- создание запасов и резервов;
- приобретение земли и нематериальных активов;
- капитальные трансферты;
- предоставление бюджетных кредитов.

К «капитальным расходам» относится часть общих расходов бюджетов, обеспечивающая инновационную инвестиционную деятельность, в том числе расходы, предназначенные для инвестиций в соответствии с утвержденной инвестиционной программой, средства, предоставляемые в качестве бюджетных кредитов на инвестиционные цели юридическим лицам, расходы на проведение капитального (восстановительного) ремонта и иные расходы, при осуществлении которых увеличивается стоимость имущества, находящегося в собственности муниципального образования.

В настоящее время большое число муниципальных образований Ульяновской области находится в положении тех, кто в значительной степени зависит не только от размера поступающих из бюджета Ульяновской области средств, но и от динамики их поступления. Бюджетное законодательство РФ при планировании расходов (в данном случае расходов бюджета субъекта РФ) позволяет определять поквартальную разбивку расходов, что часто приводит к неравномерному ежемесячному финансированию расходов (тех же дотаций, субсидий). Все прочие средства, предоставляемые муниципалитетам из бюджета Ульяновской области, формируются в виде отчислений из:

- областного фонда финансовой поддержки поселений, создаваемого с целью выравнивания, исходя из численности жителей, финансовых возможностей органов местного самоуправления городских округов, в виде дотаций, т. е. без целевого назначения;
- областного фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), образуемого ежегодно в составе областного бюджета с целью выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов). Указанный фонд образуется за счет собственных доходов областного бюджета и субвенций из бюджетов муниципальных районов (городских округов).

гов), которые перечисляются в бюджет области, если налоговые доходы в расчете на одного жителя по единым нормативам, установленных Законом о межбюджетных отношениях в последнем отчетном году, превышали установленный законом о бюджете области на очередной финансовый год уровень;

- областного фонда компенсаций, с целью финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления муниципальных районов (городских округов) отдельных государственных полномочий федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъекта РФ в виде субвенций, которые имеют целевой характер;

- областного фонда муниципального развития, создаваемого для долевого финансирования инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры муниципального значения и распределяемого в виде субсидий;

- фонда реформирования муниципальных финансов в целях активизации процессов финансового оздоровления, содействия реформированию бюджетной сферы и бюджетного процесса и распределяемого в форме субсидий, т. е. целевых средств на основе долевого участия;

- заемных средств и других источников.

Особенно остро поднимается вопрос экономического и финансового обеспечения выполнения органами местного самоуправления, утвержденных им собственных полномочий. Полный перечень расходов местных бюджетов содержится в ст. 12 ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»⁴⁶. К сожалению, имеется тенденция к сокращению источников в доходной части консолидированного бюджета РФ (доля местного самоуправления сократилась с 28 до 21%, а доля расходов одновременно выросла с 29 до 31%).

На местах ежегодно возникает задача бюджетного регулирования, то есть перераспределение средств с целью обеспечения бюджетов более низкого уровня и доведения до минимально необходимого уровня доходов.

Исследователи считают, что государство до конца не определилось в своей бюджетной политике, в своем отношении к местным финансам, да и к МСУ в целом, в том числе:

- не до конца решен вопрос обеспечения муниципальных бюджетов собственными источниками;

- не поставлены барьеры на сохранение муниципальной собственности и законодательно не решен вопрос обеспечения МО акциями предприятий, находящихся на территории МО;

- муниципальные образования находятся в финансовой зависимости от вышестоящих властей.

⁴⁶ Ясюна В. Местное самоуправление, комментарий с разъяснениями / В. Ясюна. – М., 1997.

В бюджетах более низкого уровня постоянно не хватает средств. Финансовая зависимость местных бюджетов от региональных бюджетов все более усиливается⁴⁷.

На сегодняшний день сложности в этом вопросе заключаются в том, что экономика, за исключением муниципальной, находится вне «досягаемости» органов местной власти и общие точки соприкосновения в основном находятся в сфере налогов, и то только частично.

Муниципальные образования в случае недостаточности средств, полученных из закрепленных источников, имеют право на получение финансовой помощи из фонда финансовой поддержки в виде дотаций, а также на получение субвенций для финансирования через местные бюджеты мероприятий федеральных и региональных целевых программ.

Допустимые направления расходов также определяются функциями местного самоуправления и включают:

- расходы, связанные с решением вопросов местного значения;
- расходы, связанные с обслуживанием и погашением долга по муниципальным займам;
- расходы, связанные с обслуживанием и погашением муниципального долга по ссудам;
- ассигнования на страхование муниципальных служащих, объектов муниципальной собственности.

Сложности в финансовой системе и в формировании бюджетов были и по старому законодательству. Однако, и новый закон (№ 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»), как показывает анализ формирования бюджетов муниципальных образований в 2004-2008 гг., до конца не решает проблему формирования бюджетов местного самоуправления. Экономическую основу местного самоуправления составляет *муниципальная собственность*⁴⁸.

Анализ пообъектного состава, например, муниципального образования «Город Ульяновск» муниципальной собственности позволяет сделать вывод о том, что ее объекты в своем абсолютном большинстве относятся к социальной сфере. Но, эта собственность, в основном – доходопотребляющая.

Средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют му-

⁴⁷ Трупов С. Проблемы законодательного обеспечения формирования финансово-экономической основы МСУ / С. Трупов // Городское управление. – 1998. – №2. – С. 18.

⁴⁸ Понятие «муниципальная собственность» введено в стране Законом РСФСР «О собственности в РСФСР» от 24 декабря 1990 г., утратившим силу после введения в действие с 01.01.1995 г. Гражданского Кодекса. Формирование муниципальной собственности началось принятием Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР». Гражданский кодекс РФ (ст. 215) определяет муниципальную собственность как имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям. Данное имущество закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями на правах хозяйственного ведения или оперативного управления (ст. 294 и 296 ГК РФ).

ниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или иного муниципального образования. В связи с невыполнением доходной части бюджетов, сокращением поступления «живых» денег, финансирование содержания имущественной части объектов муниципальной собственности обеспечивается не в полном объеме.

Из данных табл. 4.3 следует, что в реестре пакетов акций в собственности Ульяновска нет ни одного пакета акций предприятий промышленности, транспорта или других отраслей материального производства, расположенных на территории города. Предприятия, организации в результате приватизации «ушли» из города в частные руки бесследно, оставив рабочие места и налоги. Среди законодателей и других государственных деятелей преобладает мысль, что «государство должно присутствовать там, где оно нужно бизнесу». Совершенно непонятна позиция властей, отдавших в частные руки санатории. Очень тщательно надо было подготовиться городской Думе, чтобы доказать убыточность таких здравниц, как «Санаторий им. В. И. Ленина», «Дубки» и др.

Проведенный Счетной палатой анализ позволяет сделать вывод о том, что главным недостатком правового обеспечения процесса приватизации было отсутствие стратегического видения и системного подхода при разработке соответствующей законодательной базы.

Таблица 4.3

**Пакеты акций акционерных обществ, находящихся в собственности
г. Ульяновска⁴⁹**

Наименование АО	Количество акций в муниципальной собственности (шт.)	Доля от уставного капитала, %
ОАО «ТЭК РОСТЭК-Волга»	3	3,0
ОАО «Ульяновсккурорт»	2 936 419	1,9
ОАО «Ульяновский фондовый центр»	4	4,5
ОАО Фирма «Акор»	550	0,3
ОАО «Универмаг Заволжский»	19 684	25,5
ОАО «Ульяновское областное агентство воздушных сообщений»	25	25,0
ОАО «Черемуха»	10 026	13,0

Последствия приватизации государственного имущества на сегодняшний день до конца не изучены, хотя отдельные фрагменты этого процесса присутствуют в трудах, научных статьях, монографиях многих исследователей⁵⁰. В результате изучения и анализа многочисленных фактов результатов приватиза-

⁴⁹ Отчет о деятельности Комитета по управлению городским имуществом. – Ульяновск, 2005. – С. 29.

⁵⁰ Резкое изменение структуры собственности, способов организации их использования и изменение характера использования доходов от этой собственности, привели к необходимости пересмотра многих подходов к оценке экономических процессов.

ции, Председатель Счетной палаты России С. Степашин пришел к выводу, что «смена форм собственности:

- не привела к повышению экономической эффективности;
- не вызвала роста производительности труда;
- не породила эффективных собственников;
- не создала условий для привлечения инвестиций для модернизации производства;
- до настоящего времени не создано законодательное поле для контроля над приватизационными сделками, что порождает экономическую преступность;
- государственный контроль над процессом приватизации осуществляется не эффективно, так как контролеры и контролируемые входят в единую систему исполнительной власти»⁵¹.

Академик Д. Львов по этому поводу пишет, что «Россия потеряла фундаментальные базовые отрасли, осуществив непродуманный вариант приватизации. В результате две трети богатства страны стали достоянием 6 процентов населения, которые взяли то, что им никогда не принадлежало. И никогда принадлежать не могло по определению»⁵².

Исследования докт. экон. наук Ю. В. Яковца⁵³, показывают, что за годы реформ Россия не только затормозила ход развития технико-технологического состояния производства, но почти во всех отраслях материального производства, особенно в машиностроении, строительстве, в строительной индустрии, и в сельскохозяйственном производстве сделала шаг назад по многим позициям к уровню 30-х годов, а в сельскохозяйственном производстве – вовсе к уровню начала века, что вызывает особую тревогу, так как России предстоит сначала приостановить этот процесс, а потом догонять ушедшие далеко вперед страны.

Принятие Федерального Закона по реформе большой энергетики показывает, что продолжается процесс приватизации муниципального имущества. Собственность, по энерго-, газо-, теплообеспечению, принадлежащая муниципальным образованиям, по указанному закону передана организациям, составляющим в свое время РАО ЕС, что ухудшило экономическое положение муниципальных образований.

Перечисленное подводит к выводу о необходимости изменения правовых документов, которые бы установили:

- 1) продажу муниципального имущества только через общенародный референдум данной территории;
- 2) управляющий пакет акций собственности, находящейся на территории данного региона или муниципального образования должен принадлежать органам самоуправления;

⁵¹ Приватизация: делили по честному // *АиФ*. – №49. – 2004. – С. 3.

⁵² Плаха по ним плачет // *АиФ*. – №49. – 2004. – С. 8.

⁵³ Яковец Ю. В. Экономика России: перемены и перспективы / Ю. В. Яковец. – М., 1966. – 202 с.

3) в целях повышения благосостояния населения территории и создания «среднего класса» использовать преимущества коллективных форм производства и возобновления производственно-потребительских кооперативов на селе.

Эти меры позволили бы укрепить правовые гарантии местного самоуправления, обеспечить его финансовую автономию, что позволило бы повысить жизненный уровень населения, качество его жизни, и, что еще очень важно, повысить степень прогнозируемости экономического роста и благосостояния территории. В равной степени это касается и земельной собственности, организационных форм сельскохозяйственного производства и занятости сельского населения.

4.2. Межбюджетные отношения

Входя в бюджетную систему страны, все бюджеты взаимосвязаны в рамках межбюджетных отношений.

Межбюджетные отношения основываются на принципах:

- распределения и закрепления расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы РФ;
- разграничения на постоянной основе и распределения по временным нормативам регулирующих доходов по уровням бюджетной системы;
- равенства бюджетных прав муниципальных образований;
- выравнивания уровней минимальной бюджетной отчетности субъектов РФ и муниципальных образований;
- равенства всех бюджетов РФ во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенства местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов.

В соответствии с Бюджетным кодексом, которым введено расширенное понимание межбюджетных отношений как взаимоотношений между федеральными и региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса, под межбюджетными трансфертами понимаются средства одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации, перечисляемые бюджету другого уровня.

В соответствии с Бюджетным кодексом муниципальные образования могут получать следующие виды межбюджетных трансфертов:

1. Из бюджетов субъектов Российской Федерации:

- дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из региональных фондов финансовой поддержки (статьи 137 и 138);
- субвенции из региональных фондов компенсации (статья 140);
- субсидии из регионального фонда муниципального развития (статья 139, часть 2);

– иные дотации и субсидии из регионального бюджета в пределах 10% общего объема финансовой помощи местным бюджетам из регионального бюджета (статья 139, часть 3);

– бюджетные кредиты (статья 414).

2. *Из местных бюджетов:*

– дотации из районных фондов финансовой поддержки поселений (статья 142, часть 2);

– субвенции из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов на выполнение межмуниципальных функций (статья 142, часть 3);

– субвенции из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов в рамках передачи полномочий с уровня поселений на уровень муниципального района (статьи 15, 68 Федерального закона № 131-ФЗ);

– средства на погашение и (или) обслуживание муниципального долга (статья 142).

Проводимая в настоящее время реформа межбюджетных отношений является неотъемлемой частью административной и бюджетной реформ. Очевидная необходимость их проведения сегодня требует концентрации значительных и своевременных усилий, так как под угрозу поставлена вся система обеспечения жизнедеятельности, реализуемая на муниципальном уровне. Своеобразие на ход этих реформ накладывает реализация целого ряда федеральных законов, также вступивших и вступающих в действие в период 2005-2009 гг., и которые принципиально иным способом регулируют отношения, например, в жилищно-коммунальной сфере (Жилищный кодекс РФ, Федеральный закон «Об основах регулирования тарифов в коммунальном комплексе», ФЗ «Об инвестиционных соглашениях»).

Межбюджетные отношения – это отношения между тремя бюджетными системами различных уровней: федеральной, региональной и муниципальной. Эти отношения утверждены Бюджетным Кодексом, Налоговым Кодексом и Постановлениями Правительства РФ.

Межбюджетные отношения основываются на следующих принципах:

– равенство всех бюджетов РФ, во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенство местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов РФ.

– распределение и закрепление расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы РФ;

– равенство бюджетных прав субъектов РФ, равенство бюджетных прав муниципальных образований;

– разграничение (закрепление на постоянной основе и распределение по временным нормативам) регулирующих доходов по уровням бюджетной системы РФ;

– выравнивание уровней бюджетной обеспеченности субъектов РФ, муниципальных образований.

На современном этапе межбюджетные отношения занимают более важное место, чем вопросы формирования собственных источников бюджета, хотя в

основе устойчивости муниципальных финансов выступает собственный бюджет муниципалитета. Под бюджетным регулированием в российском законодательстве понимается перераспределение средств с целью обеспечения в местных бюджетах минимально необходимого уровня доходов. Сегодня проблемы межбюджетных отношений сведены к взаимоотношениям по вертикали «бюджет муниципального образования – бюджет субъекта – федеральный бюджет».

С помощью территориальных финансов государство осуществляет выравнивание уровней экономического и социального развития территорий. Территориальный канал финансирования представлен местным бюджетом. Но имеет место несбалансированность системы межбюджетных отношений между РФ, субъектами РФ и органами местного самоуправления.

Органы государственной власти РФ и субъектов РФ гарантируют:

а) закрепление за муниципальными образованияами на постоянной основе (полностью или частично) федеральных и региональных налогов в пределах, обеспечивающих долю собственных доходов местных бюджетов в общем объеме собственных и регулирующих доходов (без учета дотаций, субвенций и других средств финансовой помощи) в размере не менее 70%;

г) право органов местного самоуправления на образование муниципальных внебюджетных фондов и участие в кредитных отношениях;

б) обеспечение минимального местного бюджета;

в) право органов местного самоуправления на получение платежей, в том числе в натуральной форме, от пользователей природными ресурсами, которые добываются на территории муниципального образования; Законы субъекта РФ не должны снижать уровень гарантий местного самоуправления, определенный Конституцией РФ и федеральными законами, ограничивать права местного самоуправления, установленные Конституцией и федеральными законами.

Усиление централизации управления государством показывает механизм выравнивания бюджетной обеспеченности населения через финансовую помощь. В субъектах РФ довольно широко используется практика дифференцирования нормативных отчислений от налогов в бюджеты муниципалитетов. Принципы дифференциации нормативов по регионам отличаются: в одних субъектах РФ для всех или большинства городов и районов устанавливаются различные нормативы отчислений; в других – все муниципальные образования или большая их часть имеют одинаковые нормативы и только некоторые города выделены в отдельную группу. Подобная политика региональных властей вызывает недовольство местных властей и дает почву для конфликтов. При этом дифференцированные нормативные отчисления от налогов в сравнении с практикой выделения разного рода субсидий, являются для местных властей более предпочтительной формой регулирования их отношений с властями региона, т.к. при использовании дифференцированных нормативов отчислений средства изначально остаются в муниципальном бюджете и являются, таким образом, гарантированным источником доходов.

Еще один из серьезных вопросов в межбюджетных отношениях между различными уровнями бюджетной системы РФ, в частности между местными

бюджетами с одной стороны и федеральным и региональным бюджетами с другой стороны является обязанность органов государственной власти РФ или органов власти субъектов РФ компенсировать за счет своего бюджета недостающие для сбалансирования минимального бюджета возросшие расходы или сокращение доходной части местных бюджетов в ходе их исполнения, возникших в результате принятия ими решения.

Например, закон Ульяновской области «Об организации местного самоуправления в Ульяновской области» предусматривает полное финансовое обеспечение местных бюджетов для осуществления полномочий, определенных органами местного самоуправления. Однако выделяемые бюджетами местных органов финансовые средства далеко не обеспечивают содержание и нормальное функционирование объектов социальной инфраструктуры. Сложность проблемы связана с тем, что нынешнее законодательство четко не прописывает взаимоотношения федерального и местных бюджетов, тогда как принимаемые федеральные законы относительно сокращения налогов и сборов и увеличения бюджетных расходов обычно затрагивают интересы именно органов местного самоуправления; компенсация же средств бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета не всегда означает автоматическую передачу этих средств местным бюджетам.

К сожалению, не отрегулированы межбюджетные отношения и бюджетное устройство муниципальных образований и по России в целом.

Из приведенных Н. Кричевским данных следует, что из 2388 млрд руб. местных доходов 59,7% обеспечили федеральные и региональные поступления, налог на доходы физических лиц обеспечили 20,7%, а муниципальная собственность, включая аренду имущества для использования малым бизнесом, привнесла всего 10,2% доходов местных бюджетов. Анализируя состояние расходов бюджетных средств, автор приходит к выводу, что в 2009 году по сравнению с 2008 годом муниципальное финансирование ЖКХ сократилось на 7,3%, здравоохранения – на 7,2% (табл. 4.4). Кроме того, Н. Кричевский отмечает, что средняя зарплата работников аппаратов управления, численность которых превысила 1670 тыс. чел., на 15,8% превысила уровень средней заработной платы по стране, составив 67,7% всех управленческих расходов.

Доходы и расходы местных бюджетов РФ в 2009 г. (млрд руб.)⁵⁴

Доходы	Сумма	Расходы	Сумма
Налоговые поступления, из них:	719,8	Управление, в том числе:	213,6
– налог на имущество физических лиц	14,2	– заработная плата	144,7
– земельный налог	88,3	ЖКХ	447,2
– НДФЛ	494,6	Образование	886,3
Неналоговые доходы, в том числе:	243,5	Культура	95,1
– доходы от муниципального имущества (аренда)	118,8	Здравоохранение и спорт	278,7
– доходы от приватизации муниципального имущества	48,8	Социальная политика	191,9
Межбюджетные поступления	1424,7	Прочие расходы	327,5
Всего	2388,0	Всего	2440,3
		Дефицит	-52,3

Контрольные вопросы

1. Бюджетное устройство муниципальных образований.
2. Принципы и основные проблемы межбюджетных отношений в РФ.
3. Экономическая сущность местных бюджетов.
4. Структура доходов местного бюджета.
5. Структура расходов местного бюджета.

⁵⁴ Н. Кричевский «Царская» проверка / Н. Кричевский // АиФ. – 2010. – №33.

ГЛАВА 5. РАЗВИТИЕ ЭКОНОМИКИ УЛЬЯНОВСКОЙ ОБЛАСТИ

5.1. Современное социально-экономическое положение региона

Анализ экономики России в течение последних 20-ти лет показывает, что Россия выбрала направление, господствующее в мире в 80-е годы XX столетия. Следует отметить, что из всех направлений, прошедших странами во вторую половину XX столетия, неоклассическая модель развития, которая была взята на идеологическое вооружение политической элитой России в начале 90-х годов, ориентируется исключительно на рыночные механизмы и не признает государственного регулирования и вмешательства в экономику⁵⁵.

Исследования д.э.н. Яковца Ю. В., Счетной Палаты РФ, ряда известных академиков показывают, что указанная модель – «шоковая терапия», отбросила экономику России и ее основополагающие отрасли, такие как машиностроение, самолетостроение, станкостроение, сельскохозяйственное машиностроение, электронное приборостроение и др. назад лет на 20-30.

Уровень развития и текущее социально-экономическое положение региона зависит от состояния важнейших отраслей материального производства и социальной сферы; инвестиционной активности региона; доходов населения; занятости и рынка труда и международной экономической активности регионов.

1. Состояние развития обрабатывающих производств. В 90-е годы в экономике Ульяновской области произошли существенные сдвиги в производстве продукции отдельных отраслей. Ранее созданный производственный и интеллектуальный потенциалы области в полной мере не используются, по индексу роста физического объема промышленного производства область в последние годы занимает последнее место среди регионов Приволжского федерального округа. Структурный анализ, выполненный за период с 1990 по 2006 гг. по всем основным видам продукции Ульяновской области показывает, что произошло снижение объемов производства: автомобилей – на 44%, металлорежущих станков – в 26 раз, цемента – на 30%, сборных железобетонных конструкций – в 4,8 раза, шерстяных тканей – в 14,7 раза, перевозки грузов – в 3 раза. В целом по всем отраслям предприятий области коэффициент обновления фондов снизился более чем в 4 раза, в том числе на предприятиях машиностроения и металлообработки – в 5 раз, на предприятиях легкой, пищевой промышленности – в 6,4 раза.

Валовой региональный продукт в основном формируется тремя основными составляющими: производство товаров, производство услуг и налоги. Производство товаров в структуре ВРП за период 1990-2006 гг. снизилось с 55 до 40%, а доля услуг выросла с 35 до 57%. Одновременно произошло изменение основных экономических факторов промышленного производства (табл. 5.1, приложение В).

⁵⁵ Тодаро М. Экономическое развитие: учебник / М. Тодаро. – М. : ЮНИТИ, 1997. – С. 78.

Динамика основных экономических показателей обрабатывающих производств и основных производственных факторов в экономике Ульяновской области (вся промышленность = 100%)⁵⁶

Показатели	1990	2000	2004	2005	2006
Обрабатывающие производства, в т.ч.:	98,0	82,6	84,6	80,0	77,3
– машиностроение и металлообработка	47,9	54,4	54,8	50,5	50,4
Численность занятых в обрабатывающих производствах, тыс. чел.	250,0	178,1	161,0	155,2	151,7
Основные фонды промышленности в текущих ценах, млрд руб.	57,0	34,6	35,7	43,3	48,0
Инвестиции в основной капитал, млн руб.	2300	4186	8929	10470	15305
Доля инвестиций в основной капитал обрабатывающих производств, %	25,2*	25,6	22,0	14,4	11,8

* за 1991 г.

Из статистических данных, приведенных в таблице, видно, что численность, занятых в обрабатывающих производствах, сократилась на десятки тысяч работников (на 39%), особенно в отраслях машиностроительных производств, где была самая высокая заработная плата.

Кроме того, трансформация отраслей, деиндустриализация с сокращением продукции и валовой добавленной стоимости основных обрабатывающих производств, привела и приводит к снижению уровня квалификации, оплаты труда работников и к снижению мотивации к труду и другим негативным последствиям социальной жизни. Величина созданной населением Ульяновской области новой стоимости на душу населения в настоящее время вдвое меньше, чем в Самарской области и в полтора раза ниже, чем в республике Татарстан и по России в целом.

На долю сельского хозяйства (на 01.01.2008) приходится 10,4% валового регионального продукта. В сельской местности проживает 351,9 тыс. человек или 26,8% от общей численности населения Ульяновской области. В сельском хозяйстве Ульяновской области занято 80,4 тыс. чел, или 14% от работающего населения Ульяновской области. В Ульяновской области во всех категориях хозяйств имеется 2083,4 тыс. га (рисунок 6.1) сельскохозяйственных угодий (56% территории), из них 1604,1 тыс. га – пашня (1,1 от сельхозугодий и 1,4% от пашни России; 4,0% от сельхозугодий и 4,7% от пашни по ПФО). Сельскохозяйственным производством в Ульяновской области занимаются 278 сельскохозяйственных организаций, 1710 крестьянских (фермерских) хозяйств, около 253 тыс. семей имеют личные подсобные хозяйства.

Проблемы развития современного села рассмотрены в приложении Г.

⁵⁶ Экономическое положение Ульяновской области: стат. сборник. – Ульяновск, 1995, 2000, 2005, 2007.

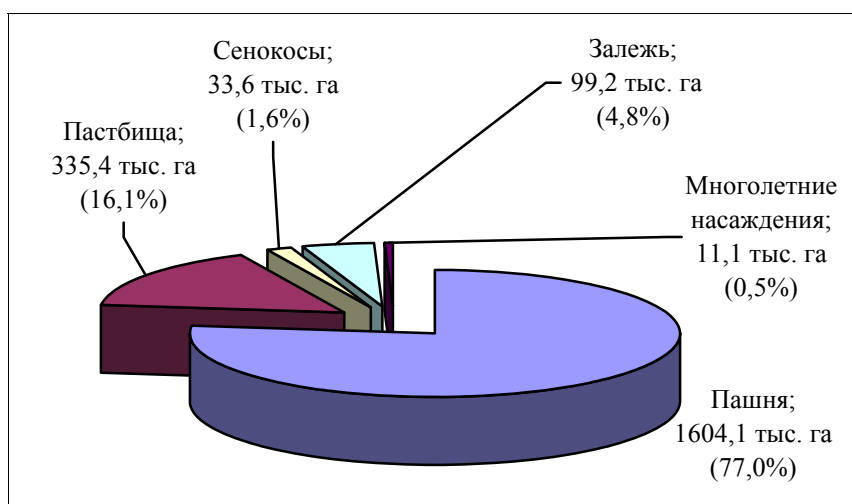


Рис. 5.1. Общая площадь земель области сельскохозяйственного назначения (по состоянию на 1 января 2008 года)

Приведенные в табл. 5.2 данные показывают, что происходит снижение объемов продукции сельскохозяйственного производства в области.

Таблица 5.2

Валовой сбор зерновых культур в Симбирской губернии и Ульяновской области (тыс. тонн)

Годы	1913	1939	1940	1950	1960	1985	1990	1995	2000	2009
Валовой сбор зерновых культур, тыс. тонн	1055,8	955,1	955,1	557,5	1147,0	1726,1	1942,3	718,8	928,1	955,8

Изменилась структура продукции сельскохозяйственного производства и использования земель сельскохозяйственного назначения. По состоянию на 1 января 2008 года более трети пашни не используется по назначению.

Результаты сельской переписи 2006 года показали, что по Ульяновской области из 2100 тыс. га земельных угодий используется 1150 тыс. га (54%). По области заброшено 27 тыс. подворий! Реформы в сельском хозяйстве не вызвали адекватного роста экономической активности. Результаты переписи также показали, что из 2100 ед. зарегистрированных фермерских хозяйств и предпринимателей фактически ведут деятельность всего 647 предприятий (31%).

На фоне сокращения объемов производства на сельскохозяйственных предприятиях произошло увеличение доли продукции, производимой населением (табл. 5.3).

В 2007 г. к 1990 г. производство мяса в живом весе во всех хозяйствах населения снизилось в 4,5 раза, молока – в 2,3 раза, яиц – в 1,6 раза, картофеля – в 1,5 раза, производство овощей выросло на 20%.

Таблица 5.3

**Производство сельскохозяйственной продукции во всех хозяйствах,
в т. ч. в личных подворьях крестьян Ульяновской области (тыс. т)**

Наименование	1985		1990	1995	2000	2007		В 2007 г. к 1990 г. во всех хозяйствах
	Все хозяй- ства	Насе- ление, %	Все хозяй- ства	Все хозяй- ства	Все хозяй- ства	Все хозяй- ства	Насе- ление, %	
Продукция животноводства, в т.ч.:								
– мясо в живом весе	154,3	18,8	190,7	111,6	69,0	55,9	75,0	- 4,5 раза
– молоко	612,5	27,7	676,6	555,2	352,5	289,8	69,1	- 2,3 раза
– яйца, млн. шт.	510,5	34,3	586,6	536,9	457,1	372,6	58,6	- 1,57 раза
Продукты растениеводства, в т.ч.:								
– зерновые	1726	–	1942	718,8	928,1	763,4	–	- 2,54 раза
– сахарная свекла	308,9	–	301,2	180,5	220,0	288,4	–	- 1,04 раза
– подсолнечник	55,0	–	50,8	31,4	43,6	28,3	–	- 1,8 раза
– картофель	390,4	65,3	372,0	355,1	233,9	255,1	94,0	- 1,46 раза
– овощи	88,7	31,2	91,8	112,3	104,8	115,6	81,3	+1,2 раза

В 2007 г. крестьянское подворье произвело 56% сельскохозяйственной продукции области, в том числе: 94% картофеля, 81% овощей, 75% товарного мяса, 69% молока, 58% яиц.⁵⁷

Развитию самозанятости (личного крестьянского подворья), на наш взгляд, на современном этапе будут способствовать следующие мероприятия:

- обеспечение средствами жизнеобеспечения и рабочими местами подрастающего поколения населения села;
- поддержание личного подсобного хозяйства, в основном, по производству продукции животноводства, картофеля, овощей и ягод в целях элементарного выживания (обеспечения семей продуктами питания);
- производство экологически чистой продукции без опасности для здоровья производителя и потребителя;
- отказ от ввоза из других стран и регионов сельскохозяйственной продукции, производимой местным сельским хозяйством;
- поддержание традиций поколений.

Однако следует отметить, что этот путь развития сельскохозяйственного производства – тупиковый, вынужденный. *Будущее российского села – за развитием крупного сельскохозяйственного производства на основе современных технологий и созданием агрогородков, в которых должны быть созданы комфортные условия для жизни и труда крестьян.*

Фактически сложилось так, что на протяжении всего периода (1990-2007 гг.) развитие агропромышленного комплекса Ульяновской области characterizova-

⁵⁷ Экономическое развитие Ульяновской области в 2007 г.: стат.сб. – Ульяновск, 2008.

лось снижением темпов экономического роста и сокращением ресурсного потенциала: объем производства сельскохозяйственной продукции в 2007 году составил 67% к уровню 1990 года, что значительно ниже показателей по ПФО (87,1%) и по России (75,3%). Снижение производства продукции растениеводства объясняется комплексом взаимосвязанных причин (изменение формы собственности и формы организации производства и распределения доходов, износ машинно-тракторного парка, дефицит квалифицированных кадров, резкое снижение научно-технических рекомендаций научных организаций, диспропорция цен на материально-технические ресурсы, резкое уменьшение количества вносимых удобрений и др.).

Село возлагает большие надежды на продолжение *Программы «Национальные проекты в социальной сфере России»*. В рамках национального проекта «Развитие АПК» Ульяновской области из федеральной казны было выделено 10 млн руб. на ускоренное развитие животноводства; 5,2 млн рублей – на приобретение племенного скота, племенного материала рыб, техники, оборудования для животноводства и промышленного рыбоводства; 55 млн руб. на развитие малых форм хозяйствования на селе; 20 млн руб. – на обеспечение доступным жильем молодых специалистов на селе.

В соответствии с условиями софинансирования на эти же направления Национального проекта выделялись деньги и из областного бюджета. В частности, по направлению «Ускоренное развитие животноводства» на строительство, реконструкцию и модернизацию животноводческих помещений освоено 12,5 млн руб. кредитных ресурсов. За счет долгосрочных банковских кредитов с субсидированием процентных ставок за счет федерального и областного бюджета в последнее время были проведены:

- модернизация свинокомплекса ООО СКИК «Новомалыклинский» на 11 500 голов и реконструкция и модернизация фермы молодняка КРС на 190 голов в СПК «Возрождение» Сенгилеевского района;

- модернизация молочно-товарной ферм в ООО «Стройпластмасс-Агропродукт» Ульяновского района, КФХ Кузнецова Е.М. Сенгилеевского района, в ОАО СПП «Дивный-нефть» Мелекесского района, в СПК «Прасковьянский» Николаевского района и в СПК (колхоз) им. Калинина Вешкаймского района.

На земли Ульяновской области приходят внешние инвесторы. В Карсунском, Вешкаймском, Инзенском и Базарносызганском районах активно работает «Симбирский аграрный холдинг» (САХО). Инвесторы приобрели элеватор в Чуфарово, то же самое собираются сделать в Вешкайме. В планах: обрабатывать 150 тысяч гектаров пашни, в Сурский район вошли две компании – «Мордовцемент» и «Мордовзерноресурс», «Красный Восток-Агро» изъявил желание работать в Чердаклинском районе – уже стали строить ферму на пять тысяч голов скота, в Тереньгульский район пришла компания «Иволга-Холдинг» (создана «Поволжская зерновая компания»).

5.2. Стратегический план развития экономики Ульяновской области до 2020 года

В последние годы, когда многие проблемы регионального управления и выработки механизмов их разрешения в России «спустились» с уровней общегосударственных органов на уровень региональных и муниципальных образований, роль составления прогнозно-плановых документов значительно возросла. В основу разработки перспективных планов развития ложится ранее созданный потенциал региона. Проблемы пространственного размещения производств, безусловно, важны, но, на наш взгляд, в современных условиях, когда еще по сути не закончен процесс передела собственности, когда Правительство России централизованно не планирует создание новых крупных производственных систем, большой бизнес (в лице новых крупных собственников) более озабочен сохранением в своих руках собственности, более важным являются проблемы рационального использования имеющегося потенциала и развития производств в новых для России условиях. Следовательно, сегодня более важной задачей для экономической науки является развитие науки управления развитием. Крупные российские корпорации для своего внутреннего пользования разрабатывают и выполняют в своих корпоративных интересах расчеты, планы, прогнозы развития, но они являются внутрикорпоративными документами. Отсутствие общенациональных методик, рекомендаций затрудняет положение малых и средних предприятий в пользовании достижениями современной управленческой науки.

Следовательно, единый подход в вопросах регионального планирования и развития пока отсутствует. Современная наука под территориальным развитием понимает такой режим функционирования региональной системы, который ориентирован на:

- позитивную динамику параметров уровня и качества жизни населения;
- обеспечение устойчивого, сбалансированного воспроизводства социального, хозяйственного и ресурсного потенциалов территории.

В практике регионального планирования экономические службы регионов все чаще привлекают в перспективном планировании кластерную теорию.

Применительно к Ульяновской области можно привести следующие кластеры:

1. *Транспортно-логистический кластер «Волжский транзит»*. На уровне Правительства Российской Федерации принято решение о создании в Поволжском регионе транспортно-логистического центра. Но, кроме Ульяновской области, на его создание на своей территории претендуют Татарстан, Самарская и Нижегородская области.

При этом Ульяновская область имеет ряд преимуществ перед конкурентами по созданию на территории области такого кластера:

1) на территории области сосредоточены ключевые элементы транспортно-логистического кластера: пассажирские и грузовые аэропорты класса «А», таможенный терминал, пассажирский и грузовой речные порты (причем грузо-

вой порт – единственный в Среднем Поволжье, расположенный на правом берегу Волги, что позволяет осуществлять дальнейшую транспортировку грузов в западном направлении), разветвленная сеть железных (три линии) и автомобильных дорог;

2) наличие минимального в Приволжском федеральном округе транспортного плеча между элементами кластера;

3) оптимальное транспортное плечо до крупнейших промышленных центров европейской части России, Урала и Сибири, что позволит сократить время обработки и комплектации грузов различной сложности и их доставки конечному потребителю. Наличие с 2009 года двух мостовых переходов через реку Волгу, а в период до 2015 года проведение реконструкции автодороги «Ульяновск – Димитровград – Самара», а также строительство автодороги «Саранск – Сурское – Ульяновск» позволит Российской Федерации получить новый транспортный узел, который соединит европейскую часть России с Уралом, Сибирью и Дальним Востоком. Новый маршрут свяжет между собой основные федеральные дороги Ульяновской области и позволит перераспределить грузопотоки в объеме 25–30% с маршрутов «Центр – Н. Новгород – Казань – Урал» и «Центр – Пенза – Тольятти – Самара – Урал» на новый маршрут «Центр – Саранск – Ульяновск – Димитровград – Урал» и, как следствие, доля межобластных и транзитных перевозок, проходящих по территории Ульяновской области, возрастет с 10 до 30%;

4) Ульяновская область поддерживает торговые отношения более чем с 60 странами. Транспортно-логистический кластер «Волжский транзит». Позволит увеличить объемы экспорта и повысить конкурентоспособность продукции предприятий Ульяновской области.

2. Кластер – производство цемента. Цементный кластер должен стать одной из точек роста экономики Ульяновской области. Продукция этого кластера будет обеспечивать не только собственные потребности, но и потребности ближайших регионов. В рамках Приволжского федерального округа в 2008 году первое место удерживает Республика Мордовия, затем идет Саратовская область. Ульяновская область занимает пятое место в ПФО и 19 место в РФ.

Основные задачи области по развитию цементного кластера, в том числе:

- формирование в рамках кластера полной производственной цепочки (от сырья – до готовой продукции);
- обеспечение отрасли современной инженерной инфраструктурой;
- обеспечение снижения затрат на производство цемента и развития строительной индустрии в области.

3. Кластер разработки кварцевых песков. Крупнейшим региональным добывающим предприятием кварцевых песков является ОАО «Кварц» с годовой добычей сырья 900-1000 тыс. тонн. В 2006 году ОАО «Кварц» добыло 840 тыс. тонн. Предположительный остаток сырья оценивается в размере 18 662 тыс. тонн (12-15 лет эксплуатации).

В 2006 году состоялись аукционы по предоставлению в пользование 3 участков недр, содержащих месторождения:

1) участок «Восточный» Ташлинского месторождения кварцевых песков приобретен ООО Торговый Дом «Кварц» за 55,2 млн рублей.

2) «Лукьяновское» месторождение кварцевых песков приобретено ООО «Самарское объединение керамики» за 33 млн рублей. «Лукьяновское» месторождение практически готово к эксплуатации (33 млн тонн стекольных песков);

3) участок кварцевых песков «Ясашная Ташла» приобретен ЗАО «Промтехинвест» (г. Москва) за 4,95 млн рублей. Прогнозные данные по содержанию кварцевых песков на участке – 50 млн тонн.

На базе сырья этих месторождений планируется строительство горно-обогатительных комбинатов.

Развитие кластера кварцевых песков призвано обеспечить:

– создание на территории Ульяновской области промышленно-технологического парка современных строительных материалов;

– привлечение производственных предприятий, научных организаций, заинтересованных в размещении своих подразделений на территории Ульяновской области;

– развитие транспортной инфраструктуры, позволяющей снизить затраты на транспортировку готовой продукции и сырья,

– формирование подготовки квалифицированных кадров и разработку новых эффективных технологий для строительной отрасли.

4. Автомобильный кластер. Автомобилестроение занимает значительное место в экономике развитых стран. В 2008 г. автомобильная промышленность Российской Федерации создала 0,98% ВВП, обеспечивая около 400 тыс. рабочих мест непосредственно в компаниях-производителях автомобилей и комплектующих. Производство автомобильной техники осуществляется в тесной кооперации с предприятиями электротехнической, металлургической, химической, электронной, легкой и других отраслей промышленности. Благодаря мультипликативному эффекту автомобилестроение обеспечивает в смежных отраслях дополнительную занятость в экономике страны около 4,5 млн человек. Общий объем отгрузки продукции собственного производства по предприятиям автомобилестроения РФ (включая производство автомобильных двигателей и компонентов) составил в 2009 году 489,5 млрд руб. (56% объема 2008 года), в том числе предприятиями, находящимися исключительно в российской собственности 226,5 млрд руб. или 46% общего объема отгруженной 2009 г. продукции. В январе-октябре 2009 года сальдированный финансовый результат по отрасли составил минус 60,8 млрд руб. (в отличие от суммарной прибыли за аналогичный период 2008 г. – 19,9 млрд руб.). Приволжский федеральный округ лидирует по производству легковых автомобилей в России; в 2008 г. Ульяновская область заняла десятое место по данному показателю.

Ведущую позицию в развитии автомобилестроения Ульяновской области занимает ОАО «Ульяновский автомобильный завод». С 2000 года ОАО «УАЗ» входит в холдинг «Северсталь-групп». С конца 2003 года «УАЗ» начал выпускать «UAZ Hunter», а с конца 2005 года началось серийное производство нового

полноразмерного комфортабельного внедорожника «UAZ Patriot». За 2009 год производство автомобилей марки УАЗ составило 32 636 шт., за соответствующий период прошлого года 72 181 шт. Продажи автомобилей семейства УАЗ снизились в результате падения спроса на продукцию по сравнению с прошлым годом на 50,8%.

Развитие основного производителя автомобилей области влечет за собой развитие смежных отраслей. В настоящее время для изготовления автомобиля УАЗ необходимо 4200 комплектующих, 712 изделий, 17% из них производится на предприятиях г. Ульяновска. Одним из основных поставщиков Ульяновского автомобильного завода, на конвейер которого поставляются десятки автомобильных узлов и деталей, является ОАО «Автодеталь-Сервис». Так, ОАО «Автодеталь-Сервис» обеспечивает главный конвейер автозавода для комплектации сборки автомобилей семейства УАЗ 70% изделиями от общего объема. ОАО «Автодеталь-Сервис» входит в состав Ульяновской холдинговой компании «AMS-Групп». В 2007 году AMS-Групп и китайская автомобилестроительная компания ВАЕС подписали соглашение об организации в Ульяновске промышленного сборочного производства китайских грузовых автомобилей BAW и Foton. Сумма финансирования этого проекта составит около 115 миллионов долларов. Предполагаемая производственная мощность завода к 2010 году будет составлять до 70 000 грузовиков ежегодно.

В области действуют такие крупные предприятия по производству автокомпонентов, как ОАО «Димитровградский автоагрегатный завод» – одно из крупнейших предприятий не только Ульяновской области, но и всего Поволжского региона. Основное направление деятельности завода – изготовление автокомпонентов для отечественных автопроизводителей. Высокая степень автоматизации, механизации, прогрессивная технология позволяют выпускать 1400 наименований готовых изделий: топливной аппаратуры, кузовной арматуры, изделий электрооборудования и др.

ОАО «Ульяновский моторный завод» – предприятие машиностроительного комплекса, которое производит автомобильные двигатели различной модификации для семейства грузовых, пассажирских и многоцелевых автомобилей «ГАЗель» и «УАЗ».

При формировании кластера автокомпонентов предполагается:

- привлечение на территорию иностранных производителей;
- привлечение к решению проблем технологического развития Центра трансферта технологий и решение кадрового обеспечения кластера.

5. *Авиастроительный кластер*. Российское гражданское самолетостроение в настоящее время является наиболее депрессивным сегментом российской авиационной промышленности. В 2005 г. было выпущено 12 гражданских самолетов, а в 2006 г. заводы произвели всего лишь 8 самолетов гражданской авиации. Область занимает первое место в России по производству гражданских самолетов. В Ульяновске находится один из крупнейших в Европе авиационных заводов – ЗАО «Авиастар-СП». Данное предприятие способно выпускать более 50 самолетов в год. Оно производит грузоподъемные самолеты – АН-124 «Руслан», ставшие гордостью российской авиации, а также среднемагистральные пассажирские самолеты ТУ-204. В табл. 5.4 приведена динамика производства гражданских самолетов в Ульяновской области.

Таблица 5.4

Производство гражданских самолетов в 2000-2009 гг.

	1995	2000	2001	2003	2005	2006	2007	2008	2009
ЗАО «Авиастар-СП»	н.д.	4	0	2	5	0	4	3	3
Справочно: По России	65	25	20	13	12	8	н.д.	н.д.	н.д.

н.д. – нет данных

После вхождения ЗАО «Авиастар-СП» в состав ОАО «Объединенная авиастроительная корпорация» (ОАК), созданного по инициативе и поддержке Правительства Российской Федерации, разработана стратегия развития отрасли до 2015 года, согласно которой в гражданское авиастроение планируется привлечь свыше 13 млрд долл. капиталовложений, из них более половины составят бюджетные средства. Цель реализации стратегии до 2015 г. – принципиальное изменение стратегической конкурентной позиции авиапромышленности России на мировом рынке (включая рынок самой России и СНГ), фактическое возвращение отрасли на этот глобальный рынок в качестве одного из мировых центров авиастроения. Кроме предприятий, входящих в ОАО «ОАК», в соответствии со стратегией планируется развивать сеть средних и малых предприятий, разрабатывающих и производящих агрегаты, оборудование, приводы и прочие комплектующие элементы для авиационных комплексов.

Ульяновск имеет ряд преимуществ, которые могут быть реализованы:

- ЗАО «Авиастар-СП» является одним из крупнейших в Европе авиационных заводов;
- наличие современной системы продвижения и продаж конечной продукции в лице ОАО «Объединенная авиастроительная корпорация»;
- наличие смежных производств – приборостроения и станкостроения;
- наличие уникальной научно-технической базы и сети конструкторских бюро;
- наличие программ подготовки кадров для отрасли совместно с ведущими учреждениями профессионального образования.

6. *Приборостроительный кластер* Ульяновской области используется в авиационной, автомобильной, атомной отрасли, а также в Министерстве обороны Российской Федерации (высокотехнологичная продукция для ПВО).

Ульяновск располагает производственными мощностями ряда предприятий приборостроения:

– Промышленная группа «Микроэлектронные Датчики» (ПГ «МИДА») – объединение ряда предприятий;

– ОАО «Утес», который является многопрофильным предприятием, производящим продукцию, предназначенную для различных отраслей народного хозяйства, в том числе: авионика для самолетов и вертолетов; приборы и устройства для автомобильной техники; медицинские приборы и оборудование; товары народнохозяйственного назначения;

– ОАО «Ульяновское конструкторское бюро приборостроения» – один из ведущих разработчиков авиационных приборов в России;

– ОАО ГНЦ «Научно-исследовательский институт атомных реакторов» (НИИАР, г. Димитровград) – один из ведущих в России центров ядерных исследований;

– ОАО «Гидроаппарат» – одно из ведущих предприятий России и СНГ, которое производит гидрооборудование: гидрораспределители, гидрозамки, гидроклапаны и гидроблоки;

– ОАО «Искра», специализирующееся на разработке и производстве высоковольтных сильноточных транзисторов и транзисторных модулей;

– ЗАО «Контактор» – завод по производству электромеханических изделий, который входит в число крупнейших заводов электротехнической промышленности России;

– Федеральный научно-производственный центр ОАО Научно-производственное объединение «Марс» (ФНПЦ ОАО НПО «Марс») – одно из ведущих предприятий России по разработке, производству и сопровождению высоконадежных интегрированных АСУ для автоматизированного управления силами и видами обеспечения Военно-Морского Флота.

7. *Станкостроительный кластер* представлен двумя предприятиями:

1) Крупнейшее предприятие области ЗАО «ФРЕСТ» (бывшее Ульяновское ГСКБ ФС), созданное на базе Ульяновского завода тяжелых, уникальных станков (УЗТС). Известно это предприятие своими разработками:

– станки специальные фрезерные и токарные станки с цифровой индикацией и с ЧПУ;

– колесотокарные станки для железных дорог;

– вертикально-фрезерные станки с крестовым столом с УЦИ, ЧПУ, МАСИ;

– токарные резьбонарезные станки с ЧПУ и трубоотрезные станки для обработки труб и муфт для трубных металлургических заводов и др.

2) ОАО «Ульяновский механический завод» (ОАО «УМЗ») – предприятие оборонно-промышленного комплекса, выпускающее станки и оборудование и другую продукцию с высоким технологическим уровнем производства, в том числе высокоэффективные средства ПВО Сухопутных войск. Также завод про-

изводит продукцию для медицины, энергетики, комплектующие для автомобильной промышленности.

8. *Агропромышленный кластер.* Агропромышленный кластер определяет формированием ядра, вокруг которого будет организовано развитие агропромышленного комплекса области – это крупные холдинги, предприятия животноводства. На современном этапе в производстве сельскохозяйственной продукции пока занимают личные подсобные хозяйства: в 2007 году ими произведено 67% валовой продукции сельского хозяйства. Данная ситуация характерна для всей страны. Развитие индивидуального подворья является вынужденной мерой по выживанию сельского населения и обеспечению страны продовольствием.

Важно отметить и то обстоятельство, что разработчики данного кластера уже не делают ставку на сплошную фермеризацию сельскохозяйственного производства. В перспективе предполагается изменение идеологии развития сельскохозяйственного производства. В условиях резкого роста числа транснациональных компаний, усиления их экономической мощи (за последние 30 лет на порядок выросло число ТНК (на 63 тысяч ТНК и 670 тысяч их зарубежных филиалов приходится половина мирового производства и внешней торговли). Включение России в систему глобальных мирохозяйственных связей требует преодоления структурных деформаций и технической модернизации народного хозяйства⁵⁸. В этих условиях мелкое крестьянское подворье не сможет ничего противопоставить мощным транснациональным компаниям, поэтому решение проблемы сельскохозяйственного производства в будущем надо искать в сфере развития крупного сельскохозяйственного производства. С. Иванов, ссылаясь на опыт сельскохозяйственного производства в США, пишет, что «Конгресс и Администрация США признали бессмысленным продолжать борьбу за сохранение «семейного фермерства» и взяли курс на ликвидацию «семейных ферм». На их месте будет создано 100 тыс. крупнотоварных корпоративных хозяйств, которые должны давать Америке около 80% продовольствия. Модельные агрофирмы, прибыльно функционирующие в Америке, имеют поголовье коров в 2500 голов или хозяйства с земельными угодьями в 4800 га. Вообще за океаном решили, что их сельское хозяйство «должно быть выведено за скобки рыночных отношений. По этому же пути идет и Европа»⁵⁹.

9. Социально-экономическое развитие экономики Ульяновской области

Приведенные ранее статистические данные и расчеты, выполненные на их основе, позволяют составить прогнозную модель развития региона. Достижение главной цели развития региона: повышение уровня благосостояния и качества жизни населения возможно при формировании эффективной и сбалансированной экономики.

В общем виде экономическая модель функционирования экономики и социальной сферы, выполненная проф., д.э.н. Кузнецовым В. В. по рекоменда-

⁵⁸ Оболенский В. Глобализация мировой экономики и России / В. Оболенский // МЭМО. – 2001. – №3.

⁵⁹ Иванов С. Картофельная республика / С. Иванов // Советская Россия. – 2003. – 30 окт.

ям академика А. Г. Гранберга, представлена на рис. 5.3 в виде взаимодействия трех субблоков⁶⁰:

- первый субблок – производство товаров на территории области (в части потребительских товаров, производимых на собственное потребление и реализации в регионы России и на экспорт);
- второй субблок – производство услуг (услуги рыночные и нерыночные);
- третий субблок – уровень и качество жизни население. Население участвует и как основной производитель, и как конечный потребитель.

Следует отметить, что за последние десятилетия советского периода, благодаря значительным капитальным вложениям в развитие машиностроения, военной промышленности и промышленности строительных материалов, Ульяновская область превратилась в один из развитых регионов страны с развитой сетью смежных производств и инфраструктурой обеспечения материального производства.

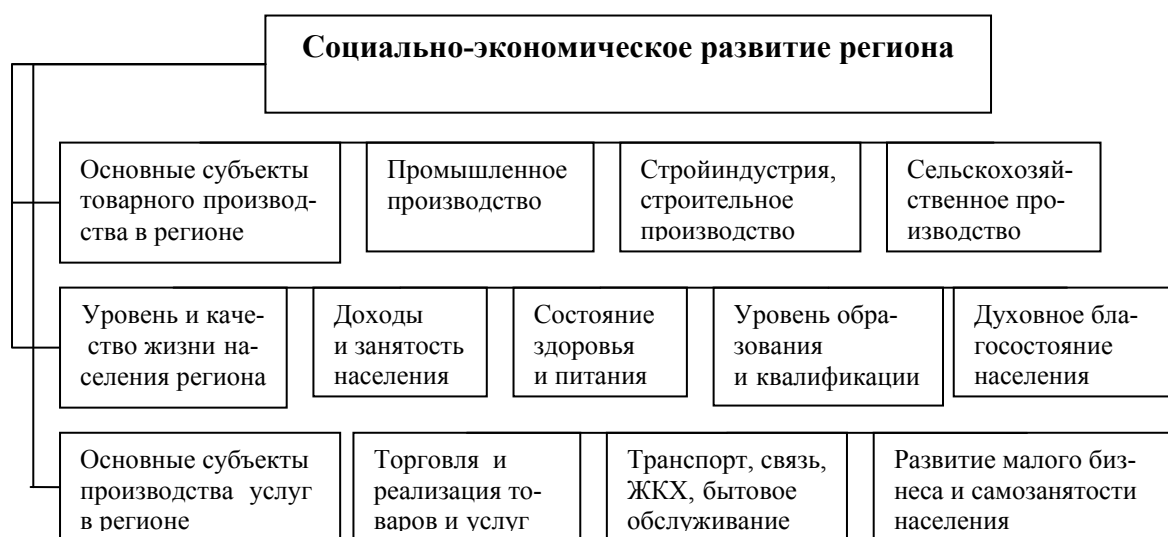


Рис. 5.3. Структурная модель социально-экономического развития региона

В центре экономической модели: обеспечение уровня и качества жизни населения региона. Обеспечение качества жизни населения – параметр подвижный, так как очень много факторов, воздействующих на этот результативный параметр. Основным, определяющим и оказывающим влияние на все стороны жизни населения региона, безусловно, является материальное производство в регионе. В качестве основного средства ее достижения мы рассматриваем формирование инновационно-инвестиционной, наукоемкой обрабатывающих производств, экономики знаний при воссоздании и эффективном использовании имеющегося ресурсного потенциала области, включая потенциал знаний, квалификации работников, занятых в экономике, вовлечения ископаемых ресурсов в производственный оборот.

⁶⁰ Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза / Рук. авт. колл. и отв. ред. А. Г. Гранберга. – М. : ЗАО «Изд-во «Экономика», 2000. – С. 232.

В настоящее время для описания и исследования социально-экономических систем все активнее используются математические модели. Значение моделирования в качестве метода исследований определяется тем, что модель представляет собой концептуальный инструмент, ориентированный на анализ изучаемых процессов и их прогнозирование. Проблемы управления сложными системами и оптимизации макроэкономических параметров рассмотрены в трудах многих исследователей. Но в этих работах показано в основном решение теоретических проблем. Решения вопросов развития регионов с современными проблемами изменения структуры экономики и возрождения машиностроительных комплексов в условиях, крайне ограниченных инвестиционных ресурсов, мало рассматриваются. В современных условиях регионы России находятся под значительным давлением развития торговли завезенными в регион товарами, что оказывает воздействие на соотношение на рынках потребительских товаров и услуг. В общей массе товаров и услуг, присутствующих на потребительском рынке, постепенно снижается доля товаров собственного производства.

При разработке экономической модели авторы исходили из того, что в перспективе производство товаров должно стабилизироваться, а в дальнейшем увеличиваться за счет роста (более быстрого развития) обрабатывающих производств и в основном за счет роста объемов высокотехнологичной продукции как в отраслях машиностроения, самолетостроения, станкостроения, приборостроения, то есть тех отраслей, которые обеспечивают создание других смежных производств, повышение занятости высококвалифицированной части населения. Производство высокотехнологичной и более трудоемкой продукции даст возможность обеспечить занятость все большей части населения региона и заработать финансовые ресурсы на расширенное воспроизводство и благополучие семьи и обеспечивать регион не только заработной платой, но и товарами собственного производства. Безусловно, сокращение объемов товарной продукции связано не только с проблемами в этих отраслях, сложившихся в регионе. Из года в год растет ввоз продукции питания не только по импорту, но и из других регионов страны.

Решение задачи прогнозирования структуры валового регионального продукта, нами выполнено следующими этапами:

1. *Определена математическая модель.* Математическая модель рациональной структуры формирования валовой добавленной стоимости в составе регионального продукта ВРП, которая нами представлена формулой:

$$Y = a_0 \cdot X_1^\alpha \times X_2^\beta \times X_3^\gamma, \quad (1)$$

где Y – валовая добавленная стоимость в составе регионального продукта;

X_1 – доля участия товарной массы в добавленной стоимости;

X_2 – доля участия услуг в добавленной стоимости;

X_3 – доля налогов в добавленной стоимости;

a_0 – коэффициент пропорциональности;

α , β – коэффициенты, определяющие степень участия переменных аргументов X_1 , X_2 и X_3 в формировании резульативного показателя Y .

2. *Результаты решения производственной функции* за 1991-2006 гг. приведены в формуле (2):

$$\text{ВДС} = 0,587 \times X_1^{0,947} \times X_2^{0,155} \times X_3^{-0,063} . \quad (2)$$

Задачей составления и решения математической модели является определение численных значений коэффициентов α , β , γ на текущий период.

Решение этого уравнения за период 1991-2006 гг. (табл. 5.5) показывает, что влияние X_1 составляет $\alpha = 0,947$, а влияние $\beta = 0,155$ и $\gamma = -0,063$. Значения коэффициентов α , β и γ показывают, что самое большое влияние динамику валовой добавленной стоимости в области оказывает производство товаров.

Таблица 5.5

Динамика структуры валовой добавленной стоимости в региональном продукте Ульяновской области (млрд руб.)

Годы	ВДС	Товары	Услуги	Налоги
1991	5,3	3,3	1,95	0,3
1994	10,0	6,0	4,6	0,5
1996	14,8	8,3	6,51	1,1
1998	22,0	12,0	10,0	1,8
2000	32,9	16,6	16,3	2,4
2001	38,0	18,0	20,0	2,8
2004	63,4	29,1	39,2	3,1
2006	82,5	33,1	49,5	3,2

Анализ структурных данных этого периода показывает, что объемы производства товаров в стоимости добавленного продукта области преобладали над объемами услуг до 2001 года, но, начиная с 2001 года, стоимость услуг стала преобладать над товарами. Следует отметить, что почти все виды услуг – это доходопотребляющая сфера.

Экстраполяция динамики статистических данных периода 1990-2006 гг. в виде продолжения сложившейся тенденции показывает, что к 2012 году удельный вес товаров в структуре валовой добавленной стоимости снизится до 35%, а доля услуг превысит 60%.

Но социально-экономическая ситуация в регионе требует изменения этой тенденции. Следовательно, при прогнозировании структуры валового регионального продукта на перспективу необходимо силовое вмешательство, которое могло бы изменить сложившуюся тенденцию. Силовое вмешательство должно быть направлено на то, чтобы путем создания максимально благоприятных условий для развития обрабатывающих производств и машиностроения в области (автомобилестроения, транспортного машиностроения, станкостроения, приборостроения), увеличить валовую добавленную стоимость в регионе на основе производства преимущественно товарной продукции. *Сложившееся*

мнение о том, что объемы услуг увеличивают базу для формирования бюджета региона, основано на том, что производство услуг и торговля, в частности, создают добавленную стоимость. Но при этом не принимается во внимание тот факт, что услуги вовлекают доходы населения, заработанные в основном на производстве товаров, увеличивают денежный оборот в регионе, но не увеличивают товарную массу. Следовательно, коэффициент структурных изменений должен быть принят на основе данных, полученных экспертным путем в основном за счет увеличения товарной массы, полученной в отраслях материального производства.

4. Оценка ограничений с использованием метода экспертных оценок и обработка их с участием руководителей и специалистов промышленности позволили получить следующие индексы структурных изменений роста товарной массы в обрабатывающих отраслях и изменение услуг в области, которые приведены в табл. 5.6.

Таблица 5.6

Результаты экспертных оценок коэффициента структурных изменений динамики производства товаров и услуг на период 2008-2012 гг.

	Результаты экспертных оценок					Динамика индексов в 2012 г. к 2008 г.
	2008	2009	2010	2011	2012	
Индексы коэффициента структурных изменений (K_{α})	1,06	1,12	1,18	1,25	1,35	1,35

Экспертной группой одновременно были рекомендованы мероприятия, обеспечивающие, путем увеличения инвестиций в обрабатывающие производства, постепенное повышение доли товарной массы в структуре регионального продукта в планируемом периоде (2008-2012 гг.).

Основные направления и меры определены в следующих направлениях:

1. Привлечение инвестиций. Исходя из того, что в основе любого развития лежат вовлечение новых или улучшение использования ресурсов, в первую очередь, инвестиции, с этой целью рекомендуется:

а) Создать фонд развития региона на основе учредительства всех предприятий региона: в размере 5% от налоговых поступлений в бюджет области, за счет налогов на прибыль предприятий и организаций, включая и предприятий торговли, транспорта и связи.

Дополнительные инвестиции использовать на:

- развитие обрабатывающих производств, примерно 50%;
- развитие услуг (20% от общих инвестиций в основной капитал);
- развитие науки, подготовку инженерных кадров и рабочих высшей квалификации и создание новых производств – 30%, в том числе разработку и производство на принципах внутриобластной кооперации малой сельхозтехники для обеспечения фермеров и личное крестьянское подворье области.

б) Рекомендовать создание на предприятиях фонда развития науки техники для использования целевым назначением на техническое перевооружение предприятий;

в) Обратиться к Правительству РФ с просьбой о выделении дополнительных инвестиций на развитие промышленного производства в области, перераспределении налогов в бюджет региона и федеральный бюджет в соотношении:

- налоги в региональный бюджет 60%;
- налоги в федеральный бюджет 40%, а полученную разницу использовать для формирования фонда развития региона.

Также Правительству области необходимо обратиться к собственникам предприятий обрабатывающих производств о выделении внутренних инвестиций на развитие.

г) Ввести льготное кредитование для развития предприятий обрабатывающих производств, при участии в этом вопросе Администрации и Законодательного Собрания области.

2. Обеспечение кадрами. В целях решения кадрового обеспечения:

- привести структуру подготовки кадров в соответствие с текущими и перспективными потребностями экономики региона;
- шире вовлекать научный и интеллектуальный потенциал области (ВУЗы, НИИ, КБ) в процесс обучения и подготовки кадров;
- в целях приведения в соответствие спроса и предложения рабочих кадров для обрабатывающих производств возобновить работу средних профессиональных учебных заведений;
- создать эффективную систему подготовки и переподготовки специалистов для предприятий. С этой целью ввести в практику подготовки специалистов высшей школы целевую подготовку за счет средств регионального бюджета и средств предприятий;
- формировать резерв кадров высшего управленческого звена промышленности.

3. Развитие инновационной деятельности:

- региональному Фонду развития проводить конкурсы инновационных, ресурсосберегающих, экологически безопасных проектов по разработке и освоению наукоемкой продукции;
- шире практиковать участие лучших инновационных проектов в работе Российского Фонда содействия развитию науки и техники («Фонд Бортника»);
- рекомендовать всем предприятиям обрабатывающих производств разрабатывать инвестиционные проекты на ближайшие пять лет с их последующим согласовыванием с региональным Фондом развития;
- машиностроительным предприятиям разработать и освоить производство малой сельскохозяйственной техники для механизации фермерских хозяйств и личных крестьянских подворий с привлечением предприятий области (по примеру Программы внутриобластной кооперации).

4. Установление баланса товарной и денежной массы в регионе. С этой целью стимулировать развитие обрабатывающих производств таких как:

- производство продукции текстильной, пищевой, обувной промышленности, сельскохозяйственной продукции;

- производство машиностроительными предприятиями малой сельхозтехники для механизации полевых работ и животноводства;
- развивать производство строительных материалов с использованием местных сырьевых ресурсов (сенгилеевские кварцевые пески, инзенские диатомовые глины и др.);
- расширять экспорт продукции обрабатывающих производств и, прежде всего, высокотехнологичной и наукоемкой продукции, машин и оборудования;
- развивать сотрудничество со странами СНГ и странами вне СНГ, в том числе через участие в международных выставках и презентациях.

В ходе выполненных расчетов по изменению соотношения «товар/услуги» на прогнозный период (2008-2012 гг.) можно рекомендовать изменение коэффициента α , по отдельным мероприятиям в соответствии с табл. 5.7, в том числе: по факторам прямого действия увеличение в 1,3 раза и по факторам косвенного действия – в 1,05 раза.

Таблица 5.7

Расчет влияния факторов производства на коэффициент изменения доли участия товарной массы в ВДС Ульяновской области в прогнозном периоде (2008–2012 гг.)

	Организационное обеспечение фактора	Первоочередность (ранг) реализации факторов	Оценка изменения коэффициента α в 2012 г. к 2008 г.
Факторы прямого действия, в т.ч.:			1,30
– инвестиции в расширение основных фондов отрасли машиностроения	40 %	1	1,10
– инвестиции на внедрение инновационных, ресурсосберегающих проектов	20 %	1	1,05
– инвестиции в повышение кадрового потенциала	5 %	1	1,05
– инвестиции на развитие продукции текстильной, пищевой, обувной промышленности и собственной (региональной) сельскохозяйственной продукции	20 %	2	1,05
– освоение производства малой сельхозтехники	5 %	2	1,05
– создание дополнительных рабочих мест в обрабатывающих производствах, включая развитие малого предпринимательства	10 %	2	1,10

Окончание табл. 5.7

1	2	3	4
Факторы косвенного действия, в т.ч.:			1,05
– льготное кредитование на расширение обрабатывающих производств		1	1,01
– наполнение регионального рынка потребительскими товарами собственного производства	50 %	3	1,02
– льготное налогообложение предприятий, производящих и реализующих товары на внутрорегиональном рынке		3	1,01
– проведение маркетинговой деятельности по привлечению внешних инвесторов, в обрабатывающие производства		2	1,01
Суммарный коэффициент структуры ВДС			1,35

Реализация перечисленных в табл.5.7 мероприятий может, по мнению экспертов, привести к увеличению товаров в обрабатывающих производствах к концу 2012 года до 69,7 млрд руб. (в 2006 г. – 33,1 млрд руб.) при увеличении услуг – до 58,0 млрд руб. (2006 г. – 45,2 млрд руб.). Эти меры должны привести к росту внутренней добавленной стоимости области к концу прогнозного периода (2012 г.) до 131, млрд руб., или в 1,59 раза к величине 2006 года (табл. 5.8).

Таблица 5.8

**Динамика структуры товаров и услуг в валовом региональном продукте
Ульяновской области**

	1996	2000	2004	2006	2008	2009	2010	2011	2012
	фактическое состояние				прогноз				
Производство товаров, %	56,2	50,5	42,6	40,1	42,6	47,9	42,3	51,0	53,2
Производство услуг, %	36,1	44,6	51,7	55,9	54,1	51,4	49,1	46,2	44,2
Валовая добавленная стоимость, млрд руб.	14,8	32,9	68,4	82,5	98,0	105,7	112,5	121,3	131,0

При выборе вариантов развития экономики Ульяновской области на перспективу до 2012 года, было исследовано состояние уровня развития социально-экономической системы регионов ПФО – Приволжского федерального округа (табл. 5.9).

Основные показатели функционирования социально-экономических систем регионов Приволжского федерального округа за 2007 год

Основные показатели	Средние показат. по ПФО	Средние показатели по группам регионов, в их числе:		
		регионы с высокой долей обработ. отраслей	регионы с высокой долей добыв. производств	регионы с высокой долей с/х производства
1. Доля обрабатывающих производств в структуре ВРП (%), в том числе:	24,3	27,5	17,1	21,8
2. Доля сельскохозяйств. производства	8,3	6,3	10,2	15,6
3. Доля услуг в структуре ВРП	43,1	41,3	37,7	50,3
4. ВДС на душу населения, тыс. руб.	115,6	139,1	107,8	67,7
5. Доходы на душу населения, руб. в мес.	7156	9769	6192	4498
6. Финансовые результаты, млн руб.	713884	103793	48227	8373
7. Основные фонды на душу населения, млн руб. на душу населения	278 700	310 700	252 300	223 600
8. Инвестиции на душу населения, тыс. руб., в т.ч:	24 898	29 101	20 410	18 093
– инвестиции в обрабатыв. произ-ва, %	20	22,6	14,8	15,8
9. Источники: – собственные, % от общ.	47,2	51,4	49,7	26,6
– привлеченные, %, в т.ч:	52,8	48,6	50,3	70,4
– из федерального бюджета	9,8	5,2	9,6	19,4
– из регионального бюджета	10,3	11,7	5,7	12,6

Результаты этого исследования показали, что 14 регионов ПФО разделились на три явно выраженные группы, в том числе:

– регионы с высоким уровнем обрабатывающих отраслей и добывающих производств – Самарская и Нижегородская области, Пермский край, Республики Башкортостан и Татарстан;

– регионы с высоким уровнем добывающих производств – Республика Удмуртия, Оренбургская и Саратовская области;

– регионы с высоким уровнем сельскохозяйственного производства – Республики Марий Эл, Мордовия, Чувашия, а также Кировская, Пензенская и Ульяновская области.

Регионы первой подгруппы имеют самые высокие показатели по основным фондам на душу населения, валовой добавленной стоимости, годовым финансовым результатам, среднедушевым доходам населения, инвестициям, в том числе из собственных источников, по инвестициям на развитие обрабатывающих производств.

Регионы второй подгруппы имеют сравнительно высокие финансовые результаты, инвестиции из собственных средств на развитие региона, но доходы населения значительно ниже, чем в регионах первой подгруппы.

Регионы третьей подгруппы имеют худшие показатели по валовой добавленной стоимости на душу населения, финансовым результатам года, инвестициям за счет собственных источников, среднедушевым доходам населения, да и по основным фондам на душу населения эти регионы значительно уступают показателям и первой и второй подгрупп регионов.

В качестве основного средства достижения сбалансированности социально-экономической системы региона рассматривается формирование инновационно-инвестиционных, наукоемких производств, экономики знаний при воссоздании и эффективном использовании имеющегося ресурсного потенциала региона. Можно предположить, что мероприятия, обеспечивающие, путем увеличения инвестиций в обрабатывающие производства, в среднесрочной перспективе позволят повысить долю товарной массы в структуре регионального продукта.

Контрольные вопросы

1. Современное социально-экономическое положение Ульяновской области.
2. Значение фермерских хозяйств и личного подворья в решении проблем сельскохозяйственного производства в Ульяновской области.
3. Каковы возможные пути развития сельского хозяйства в связи с предоставлением крестьянину права собственности на землю? Выскажите свое суждение по поводу земельных паев.
4. Роль и место государства в развитии агропромышленного комплекса страны. Современное село.
5. Назовите основные причины снижения объемов товарной продукции в структуре валового регионального продукта Ульяновской области.
6. Качество жизни населения и качество управления территориями. Назовите основные показатели, характеризующие уровень жизни населения.
7. В чем заключаются основные меры по снижению негативного влияния кризиса на социально-экономическое положение в регионах?
8. Кластерная модель экономического развития региона.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Переход к рыночной экономике, либерализация и развитие рыночных отношений породили в сознании и практике правящей элиты первой «волны» переходного периода абсолютизацию стихийной саморегуляции рынка и, как следствие, негативное отношение к управлению и к попыткам свести к минимуму объем государственного воздействия в экономической и социальной сферах. Жизнь не подтвердила справедливость такой установки. Разгосударствление, приватизация, акционирование, появление частной собственности, местное самоуправление – эти и другие общественные явления, свидетельствующие о начавшейся либерализации экономики, демократизации отношений, проявляются не сами по себе, не стихийно, они требуют государственного регулирования, поддержки, защиты, контроля. В первой главе рассмотрены не только формы, полномочия, концепции государственного управления обществом, но и методы государственного регулирования экономики, в том числе такие функции государства, как:

- административное регулирование – это постановления, разрешения, предписания, включая меры запрета и принуждения;
- правовое регулирование – установление соответствующих законодательных норм и правил;
- экономическое регулирование – методы прямого и косвенного воздействия на хозяйствующие субъекты и уровень жизни населения.

Вторая и третья главы учебного пособия посвящены развитию местного управления, включая историю развития местного самоуправления в России, Ульяновской области, Европе. Сюда же отнесены материалы по организации местного управления в советский период. При этом важно отметить, что ряд исследователей считают, что с 1917 года местное самоуправление перестало существовать. При этом игнорируется ими тот факт, что само государство было всенародным, а низовые звенья работали на нужды народа, но с учетом интересов государства. В основу организации власти в Советское время на местах был заложен принцип единства системы Советов, как органов государственной власти, где местные Советы и их исполкомы выступали как местные органы государственной власти и управления, являясь при этом структурной частью единого централизованного, государственного аппарата управления. Таким образом, образовалась единая государственная советская система управления.

Следовательно, под органами местного самоуправления советского периода отечественной истории необходимо понимать местные государственные органы публичной власти в составе общенародной системы управления обществом, обладавшие независимостью в решении вопросов местного значения по отношению к центральным органам государственной власти. Как органы советской власти для выполнения своих полномочий местные органы финансировались из центрального бюджета страны.

Активные меры государства по возврату к системе местного управления досоветского периода необходимо связывать с принятием Федерального закона №131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», который установил новые общественные отношения: отношения населения с властями, отношения между бизнесом и работниками, отношения между бизнесом и социальным сектором. Реализация этого закона проходит в условиях спада многих экономических показателей развития регионов, что в значительной степени усложняет финансирование закрепленных за местными органами самоуправления полномочий. Так, в ходе реформ 90-х наиболее сильно «пострадали» основные обрабатывающие отрасли. Например, в Ульяновской области объем производства машин и оборудования в 2007 году от уровня 1990 года снизилось до 58,7%, производство транспортных средств и оборудования – до 63,2%, текстильное и швейное производство – до 27,4%, а производство кожи, обуви – до 26,6%. Производство товаров в структуре регионального продукта за период 1990-2006 гг. снизилось с 55 до 40%, а доля услуг выросла с 35 до 57%. Резко снизилось товарное производство в сельском хозяйстве: в 2007 г. к 1990 г. производство мяса в живом весе во всех хозяйствах области снизилось в 4,5 раза, молока – в 2,3 раза, картофеля – в 1,5 раза, яиц – в 1,6 раза.

Резкое снижение объемов товарной продукции собственного производства не могло не сказаться на социально-экономическом положении населения области. При росте средней величины среднедушевых доходов в 42 раза, за 1990-2007 гг. расходы населения Ульяновской области на питание выросли в 36,3 раза, ЖКХ – 108 раз, на здравоохранение – 243 и образование – более чем в 1000 раз. При этом расходы населения растут значительно быстрее, чем расходы бюджетов других уровней. Сопоставительный анализ соотношения расходов населения и бюджета области на душу населения в настоящее время, например, по здравоохранению составляет 3-4 раза, по образованию – 14-15 раз). Если в 1990 году отношение среднедушевых доходов к прожиточному минимуму равнялось 5, к началу 2001 года оно снизилось до 1,7, а к началу 2008 года поднялось до 2,37 раза. Следовательно, это отношение, то есть уровень жизни населения в настоящее время в 1,5 (5/2,37) раза ниже уровня 1990 года. В этих условиях происходит переход на 100-процентную оплату стоимости услуг ЖКХ населением; принят Федеральный закон о переводе объектов социальной сферы (здравоохранения, образования, культуры и др.) на автономизацию, то есть перевод формирования бюджетов этих организаций за счет оплаты части услуг из бюджетов населения.

В четвертой главе приведены материалы Министерства экономики Ульяновской области по стратегии развития экономики Ульяновской области на основе кластерного подхода и рекомендации авторов по введению в практику прогнозных документов *организационно-управленческого кластера*. Современные кластеры, как они входят в практику планирования развития регионов, объединяют в себе преимущества принципов отраслевого кооперирования с пространственным размещением производств. В отличие от советского перио-

да, в условиях отсутствия единых плановых органов, современные кластеры разрабатываются на уровне регионов, а не страны в целом.

Особую роль и место, по мнению авторов учебного пособия, должна занимать разработка *организационно-управленческого кластера*, который на начальном этапе формирования отраслевых кластеров в регионе, на вариантной основе должен определять структуру региональной социально-экономической системы в целом, где, возможно, на первом месте должны быть основные субблоки социально-экономической структуры региона. В перспективе производство товаров должно стабилизироваться, а в дальнейшем увеличиваться за счет роста (более быстрого развития) обрабатывающих производств и в основном за счет роста объемов высокотехнологичной продукции как в отраслях машиностроения, самолетостроения, станкостроения, приборостроения, то есть тех отраслей, которые обеспечивают создание других смежных производств, повышение занятости высококвалифицированной части населения.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. «Национальные проекты», представленные Президентом РФ В. В. Путиным членам Правительства, руководству Федерального Собрания, Президиуму Гос.совета, представителем СМИ 5 сентября 2005 г. // АиФ. – 2005. – №43.
2. «Стратегии развития России до 2020 года». Основные параметры плана развития России. – М., 2008.
3. Агропромышленный комплекс Ульяновской области: [стат. сб.] / отв. за вып. Т. Т. Костина]; Территориальный орган Федеральной службы гос. статистики по Ульян. обл. – Офиц. изд. – Ульяновск, 2006. – 60 с.
4. Алексеев, Ю. П. Муниципальное управление и поддержка предпринимательства / Ю. П. Алексеев, А. Н. Алисов, Н. Б. Багрова ; под ред. В. П. Белянского, А. Г. Воронина, А. Т. Пономаренко. – М. : Логос, – 2001. – 392 с.
5. Атаманчук, Г. В. Теория государственного управления. Курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Издательство Омега-Л.
6. Бондаренко, Л. В. Российское село в эпоху перемен / Л. В. Бондаренко. – М. : ВНИЭСХ, 2003. – 510 с.
7. Гранберг, А. Г. Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза / отв. ред. А. Г. Гранберг. – М. : Экономика, 2000. – 438 с.
8. Жилищно-коммунальное хозяйство области / Российское статистическое агентство Ульяновского областного комитета государственной статистики. – Ульяновск, 1999.
9. Закон ЗС Ульяновской области «Об организации местного самоуправления в Ульяновской области» № 055-ЗО. Ведомости Законодательного Собрания Ульяновской области. № 9 (часть 1). – Ульяновск, 2004.
10. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и общего хозяйствования в СССР» от 9.04.1990 / Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР №16. 1990. ст. 267.
11. Итоги приватизации. Аналитическая записка. Изд. Центр «Социономия» М., 2005. – 143 с.
12. Кузнецов, В. В. Современные проблемы местного самоуправления и экономики территорий. Лекции / В. В. Кузнецов. – Ульяновск : УлГТУ, 2006. – 117 с.
13. Кузнецов, В. В. Государственное и муниципальное управление : учебное пособие / В. В. Кузнецов, В. В. Ваховский, И. С. Чебурашкина. – Ульяновск : УлГТУ, 2004. – 196 с.
14. Кузнецов, В. В. Механизмы регулирования социально-экономического развития региона / В. В. Кузнецов, Т. Е. Минякова. – Ульяновск : УлГТУ, 2007. – 147 с.
15. Кузнецов, В. В. Экономика как основа социальной жизни / В. В. Кузнецов. – Ульяновск : УлГТУ, 2006. – 307 с.
16. Кузнецов, В. В. Местное самоуправление в системе государственного управления : учебное пособие / В. В. Кузнецов, В. В. Ваховский. – Ульяновск : УлГТУ, 2009.

17. Тодаро, М. Экономическое развитие : учебник / М. Тодаро. – М. : ЮНИТИ, 1997.
18. Маркова, А. Н. Экономическая история России / А. Н. Маркова, А. В. Сметанин, Ю. К. Федулов ; под ред. Ю. К. Федулова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2009.
19. Мельников, С. Б. Корпоративный метод хозяйствования. Регион: к новому качеству управления / С. Б. Мельников ; под науч. ред. Ю. П. Алексеева и А. Н. Падучина. – М. : РАГС, 2000.– 201 с.
20. Методика разработки Генеральной схемы размещения производительных сил СССР на период 1971–1980 гг., разработанная СОПС при Госплане СССР. – М. : «Экономика», 1966.
21. Пчелинцев, О. С. Региональная экономика в системе устойчивого развития / О. С. Пчелинцев. – М. : Наука, 2004.
22. Радченко, А. И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход : учебник / А. И. Радченко. – Ростов-на-Дону : Ростиздат, 2001. – 719 с.
23. Региональная экономика. Основной курс : учебник / Под ред. В. И. Видяпина, М. В. Степанова. – М. : Инфра-М, 2007. – 666 с.
24. Региональная экономика : учебник / Под ред. Т. Г. Морозовой. – М. : ЮНИТИ, 2009. – 526 с.
25. Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза / Рук. авт. колл. и отв. ред. А. Г. Гранберг. – М. : ЗАО «Изд-во «Экономика», 2000.
26. Сажина, М. А. Национальные модели экономики : учебник для вузов / М. А. Сажина, Г. Г. Чибриков. – М. : Изд. «Норма», 2003. – 299 с.
27. Самофалова, Е. В. Государственное регулирование национальной экономики : учебное пособие / Е. В. Самофалова, Э. Н. Самофалова, Ю. В. Кузьботев и др. – М. : КноРус, 2008. – 258 с.
28. Система муниципального управления : учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. – 4-е изд., испр. и доп. – СПб. : Питер, 2008. – 511 с.
29. Степашин, С. В. Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993 – 2003 гг. Выводы и рекомендации / С. В. Степашин. – М. : Олита, 2004.
30. Управление социально-экономическим развитием России: концепции, цели, механизмы / Рук. авт. колл. Д. С. Львов, А. Г. Поршневу ; Гос.ун-т упр., Отд. экономики РАН. – М. : ЗАО «Изд-во «Экономика», 2002.
31. Широков, А. Н. Основы местного самоуправления в Российской Федерации / А. Н. Широков. – М. : РИЦ Муниципальная власть, 2000.
32. Яковец, Ю. В. Экономика России: перемены и перспективы / Ю. В. Яковец. – М., 1966.

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СТАРОПРОМЫШЛЕННЫХ РЕГИОНОВ

В учебнике «Экономика переходного периода» под редакцией Е. Гайдара утверждается, что «в 1990 году разразился в СССР экономический кризис». По мнению Е. Гайдара, в этом кризисе повинна советская модель развития. Конкретные причины кризиса он видит «в:

- господствующей в СССР идеологии, относящейся к государственной собственности;
- доминирующей роли государства в мобилизации национальных сбережений;
- системе рынков, не имеющей роли макроэкономического регулирования;
- отсутствии высокого уровня дифференциации доходов;
- перераспределении ресурсов из аграрной сферы в промышленность;
- исповедовании идеологии, обещающей воздаяние завтра за воздержание и самоотверженный труд сегодня;
- ориентации на импортозамещающую индустриализацию» и т. д.

Эта цитата определяет теоретическую позицию тогдашнего Правительства РФ.

Многие авторы утверждают, что эти антироссийские планы заложены в документах, разработанных МВФ, выработанных в недрах ЦРУ для развивающихся стран и взятых российскими реформаторами 90-х на «вооружение».

Надо сказать, что одновременно с рекомендациями МВФ было и «Заявление нобелевских лауреатов». В этом документе содержалось предостережение, что «без эффективной госпрограммы идущие в России преобразования приведут к сокращению ВВП; к высокой инфляции; к увеличению импорта конечных продуктов до уровня, уничтожающего спрос на внутренние товары; к минимизации экономики и установление атмосферы всеобщего страха; к ухудшению положения в социальной сфере, включая государственное здравоохранение, образование, безопасность населения; к сокращению инвестиций в экономическую инфраструктуру; падению уровня жизни и к росту разрыва в доходах». Но эти предостережения остались в России не услышанными.

Недавно, Л. Радзиховский – «свободный журналист» из «Эхо Москвы», выражая мнение определенных кругов во властных структурах, сказал (цитируется из сайта «Эхо Москвы»): «Последние 20 лет мы живем в режиме сбрасывания балласта... и правильно делаем: сбросили балласт средне-азиатских и прочих республик, сбросили балласт убыточной дотационной социальной сферы, сбросили балласт тяжелого, неконкурентоспособного советского машиностроения, сбросили балласт большой имперской науки... Но воздушный шар не поднимается».

Это – уже не теория, а практика, своего рода отчет, подтверждающий, что из теории, заложенной в начале «реформ», реализовано на сегодня.

1. Пользуясь языком Л. Радзиховского, можно сказать, что к началу 2008 года по сравнению с 1989 годом, *Россия сократила, производство:*

- металлорежущих станков – в 13 раз;
- грузовых автомобилей, которые, кстати, на международных авто-ралли занимают устойчиво призовые места – в 2,8 раза;
- тракторов – в 21 раз;
- зерноуборочных комбайнов – в 9 раз;
- поголовья КРС – в 2,7 раза;
- мяса и молока – 1,9 и 1,7 раза соответственно.

Самые высокие темпы развития экономики и социальных показателей России, как видно из рис. 1, были в 60-70 годы прошлого столетия, а самый высокий абсолютный показатель, достигнутый Россией был 1990 г.

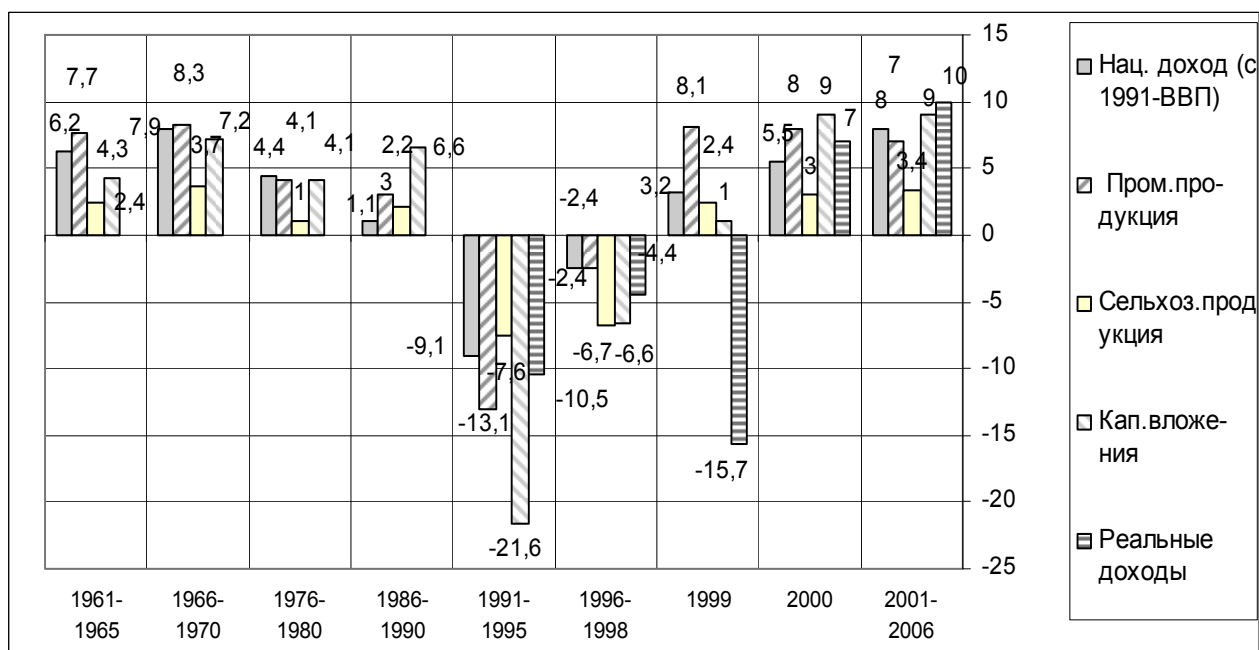


Рис. 1. Макроэкономические показатели России

Это – статистика, а не домыслы авторов спустя 15-20 лет после событий. СССР в эти годы был второй мировой державой. Характерной особенностью развития области в 80-е годы было то, что в эти годы более высокими темпами росло производство продукции машиностроения, металлообработки и электроэнергетики. Только за 10 лет (1980-1990 гг.) валовой объем продукции на предприятиях этих отраслей возрос в 2,7 раза, производство лесной, деревообрабатывающей, целлюлозно-бумажной и пищевой промышленности увеличилось на 21-28%, легкой на 40 и промышленности строительных материалов на 56%.

Таблица 1

**Натуральные показатели производства продукции основных отраслей
России за период с 1989-2007 гг.**

Вид продукции	Ед. изм.	1989	2001	Уровню какого года со- ответ- ствует производ- ство 2001 г.	2007	В 2007 г. к 1989 г. в %, сни- жение, раз
Продукция отрасли машиностроения за период 1989-2007 гг.:						
Металлореж. станки	шт.	64 600	8288	1931	5000	12,9 раз
Грузовые автомобили	тыс. шт.	697	173	1937	245	2,8 раза
Продукция отрасли сельскохозяйственного машиностроения за период 1989-2007 гг.:						
Тракторы	тыс. шт.	235	15,2	1931	10,9	21 раза
Зерноубор. комбайны	шт.	62 200	9063	1933	6900	9 раз
Продукция производства сырьевых отраслей за период 1989-2007 гг.:						
Нефть	млн т	552	337	1972	480	86,9 %
Уголь	млн т	410	5404	1965	309	75,3 %
Продукция отрасли стройиндустрии за период 1989-2007 гг.:						
Пиломатериалы	млн м ³	83	17,3	1930	21,3	3,9 раза
Цемент	млн т	84,5	35,1	1962	54,7	64,7 %
Кирпич строительный	млрд шт.	24,1	10,5	1953	11,5	2,1 раза
Продукция отрасли легкой промышленности за период 1989-2007 гг.:						
Ткани всех видов	млн м ²	8707	2617	1910	2805	3,1 раза
Обувь	млн пар	377,7	32,2	1900	52,8	7,1 раза
Продукция сельскохозяйственного производства:						
Валовой сбор зерна млн т 104,3 – в среднем за 1986–1990 гг., 68,6 – в среднем за 1992–2007 гг.,						65,8%
Мясо	млн т	9,7	3,8	1953	5,2	1,86 раза
Молоко	млн т	54,2	26,7	1963	31,4	1,72 раза
КРС – (поголовье)	млн гол.	58,8	27,1	1885	21,5	2,73 раза
Свиньи	млн гол.	40	15,5	1936	15,8	2,53 раза
Овцы и козы	млн гол.	61,3	15,2	1750	19,7	3,11 раза

Во всех отраслях народного хозяйства области в эти годы продолжались работы по совершенствованию технической базы производства, по внедрению прогрессивной технологии, средств комплексной механизации автоматизации производства. За эти годы на предприятиях было установлено 59 механизированных поточных и полуавтоматических линии; внедрено 154 металлорежу-

щих станка с числовым программным управлением и 112 промышленных роботов^{61,62}.

Рыночные реформы, действительно, дали «сброс» всего достигнутого в прежние годы. (Когда сравниваем показатели разных периодов необходимо помнить, что в период до начала 1992 года цены не подвергались такой инфляции, как это стало после «либерализации цен», которая была «запущена» Правительством Е. Гайдара с 1 января 1992 года.

2. Наиболее сильно «пострадали» основные обрабатывающие отрасли и в Ульяновской области. За последние десятилетия советского периода, благодаря значительным капитальным вложениям в развитие машиностроения, оборонной промышленности, сельского хозяйства, строительного производства и строительной индустрии, Ульяновская область превратилась в один из промышленно развитых регионов страны с развитой сетью смежных производств и инфраструктурой обеспечения материального производства и социальной сферы. Характерной особенностью развития области в 80-е годы было то, что в эти годы более высокими темпами росло производство продукции машиностроения, металлообработки и электроэнергетики. Анализ социально-экономических показателей, выполненный за период 1990-2007 гг. по всем основным видам продукции и товарооборота Ульяновской области, показывает, что происходит систематическое снижение объемов производства продукции обрабатывающих отраслей. В стоимостном выражении за этот период доля товарной продукции в структуре валового регионального продукта области сократилась с 59,5 до 38,6%, а доля услуг выросла с 35,1 до 57,6% (см. рис. 2).

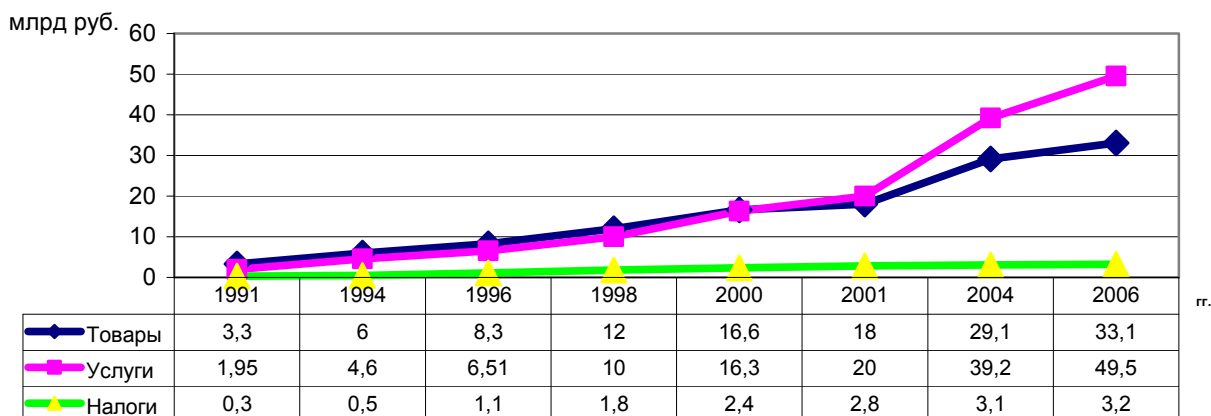


Рис. 2. Динамика структуры ВРП Ульяновской области (млрд руб.)

⁶¹ Край Ильича за 50 советских лет: Очерки. – Саратов, 1967.

^{2..} Экономическое положение Ульяновской области за 1985-2006 гг. – г. Ульяновск.

^{3.} 80% жилья в области построено в 1946-1995 гг., а с 1995 по настоящее время – 6%.

^{4.} В экономике России доля высококвалифицированных специалистов составляет всего 5%, тогда как в США – 43%, Германии – 56%, во Франции – 38%.

⁶² Газета «Завтра» (№ 22, июнь 2010 г., стр.8) по поводу выпадов современных «реформаторов» высказалась также остро: «Славяне ли они – неведомо и богу, поскольку от святой Руси отрекшись вмиг, они который год, ущербно и убого, клеветают на страну, что породила их. Они порочат все, что создано отцами, и в прошлое плюют, живя за счет его. Но кроме болтовни, еще пока что сами – не создали, увы, в России ничего».

Объемы производства машин и оборудования в 2007 году в области снизились до 58,7%, производство транспортных средств и оборудования – до 63,2%, текстильное и швейное производство вообще до 27,4%, а производство кожи, обуви – до 26,6% от уровня 1990 года. В целом к началу 2008 года обрабатывающие производства области достигли только до 82% к уровню 1990 года. В натуральном выражении это выразилось в том, что производство автомобилей сократилось в 1,7 раза, металлорежущих станков – в 69 раз, цемента – на 20%, строительство и ввод жилья – в 3,1 раза, шерстяных тканей – в 24 раза, перевозка грузов уменьшилась в 1,8 раза. Общая численность коров сократилась 3,3 раза, свиней – в 4,7 раза, овец и коз – в 9,9 раза, производство мяса в живом весе во всех хозяйствах сократилось в 4,5 раза, молока – в 2,3 раза, яиц – в 1,5 раза, из оборота выведено около половины пашни. Снижение объемов товарной продукции, особенно в обрабатывающих производствах, привело к снижению средней заработной платы и доходов населения (табл. 2.) и к сокращению налоговых отчислений в бюджетную систему всех уровней.

Таблица 2

Динамика валовой добавленной стоимости (ВДС) и заработной платы в экономике Ульяновской области за 1996-2006 гг.

Показатели	1996	1997	1998	2001	2005	2006
Удельный вес зарплаты в структуре НДС, (%)	47,6	64,2	73,3	69,4	47	–
Доля НДС в структуре ВРП, (%)	44,4	37,0	35,5	40,2	46,4	–
Среднемесячная зарплата в обрабатывающих производствах, руб.	588,1	754,9	855,0	2478,3	5812,1	6931,5
Среднемесячная зарплата в сфере торговли и реализации товаров, руб.	430,0	543,4	591,0	1280,1	3541,3	4782,2
Удельный вес зарплаты в торговле к зарплате в промышленности, (%)	73,1	72,0	69,1	51,7	60,9	69,0

Эти процессы привели к тому, что снижается удельный вес высококвалифицированных специалистов, занятых в экономике региона. Численность занятых в обрабатывающих производствах за 1990 – 2007 гг. сократилась на 39% (табл. 3), уровень жизни населения, рассчитанный сопоставлением роста доходов к прожиточному минимуму, снизился в 1,5 раза. Процент безработных с высшим образованием в Ульяновской области в 2007 г. составил 16%, а по России – 11,5%, соответственно с полным средним – 42 и 34,9%. Усилилась межрегиональная миграция и отток специалистов из региона в основном по причине отсутствия работы и низкой заработной платы.

Таблица 3

**Структура добавленной стоимости и численности занятых
в основных отраслях
экономики Ульяновской области за период 1990 – 2006 гг.
(ВДС – в текущих ценах)**

Отрасли экономики и социальной сферы	Добавленная стоимость, млн руб., в т. ч.								в 2006 г. рост к 1994 г., раз	Численность занятых, тыс. чел., в т. ч.					в 2006 г. изм. к 1990 году
	1994	%	1996	2000	2004	2006	%	1990		1996	2000	2004	2006		
Всего по области	4244	100	14782	32892	68390	82534	100	19,2	650,0	630,4	619,3	576,4	605,2	0,93	
Промышленность	2777	65	5562	10493	17160	20110	24,4	26,8	256,4	197,7	178	154,1	151,7	0,59	
Сельское и лесное хозяйство	500	12,0	2169	4610	7758	9048	18,0	5,8	112,1	94,1	98	85,2	85	0,76	
Строительство	299	7,0	543	1517	4226	3916	4,7	13,1	82,8	43,1	38	29,8	36,9	0,45	
Транспорт и связь	252	6,0	1000	3910	8623	12364	15,0	49,0	45,2	46,5	40,9	39,3	41,8	0,92	
Торговля и реализация товаров и услуг	258	6,0	1577	3880	10320	16234	19,7	62,9	51,1	58,4	75	74,4	81	1,59	
Жилищное и коммунальное хозяйство	124	3,0	737	1651	3267	5919	7,2	47,7	27,8	29,3	25,4	39,5	41	1,47	
Здравоохранение	133	3,0	120	765	2587	3402	4,1	25,6	35,8	41,2	42,6	40,3	41,1	1,15	
Образование, культура	170	4,0	435	883	2606	3326	4,0	19,6	70,6	70,1	61,4	59,3	51,3	0,73	
Управление	50	1,2	315	821	2718	3666	4,4	73,3	9,4	17,4	24,7	31,6	33,9	3,61	

3. *Исследование состояния развития социально-экономической системы регионов Приволжского федерального округа* показали, что 14 регионов ПФО разделились на три явно выраженные группы, в том числе (см. табл. 4):

– регионы с высоким уровнем обрабатывающих отраслей и добывающих производств (Самарская, Нижегородская области, Пермский край, республики Башкортостан, Татарстан);

– регионы с высоким уровнем добывающих производств (республика Удмуртия, Оренбургская и Саратовская области);

– регионы с высоким уровнем сельскохозяйственного производства – остальные 6 регионов (республики Марий Эл, Мордовия, Чувашия, Кировская, Пензенская, Ульяновская области).

Регионы первой подгруппы имеют самые высокие показатели по основным фондам на душу населения, валовой добавленной стоимости, годовым финансовым результатам, среднедушевым доходам населения, инвестициям, в том числе из собственных источников, по инвестициям на развитие обрабатывающих производств.

Регионы второй подгруппы имеют сравнительно высокие финансовые результаты, инвестиции из собственных средств на развитие региона, но доходы населения значительно ниже, чем в регионах первой подгруппы.

Регионы третьей подгруппы имеют худшие показатели по валовой добавленной стоимости на душу населения, финансовым результатам года, инвестициям за счет собственных источников, среднедушевым доходам населения, да и по основным фондам на душу населения эти регионы значительно уступают показателям и первой и второй подгрупп регионов.

Из данных таблицы следует, что в регионах с высокой долей обрабатывающих производств обеспечиваются самые высокие социально-экономические показатели. В этих регионах самый высокий уровень добавленной стоимости, высокие среднедушевые доходы населения, высокий уровень финансовых результатов, что позволяет формировать достаточно высокий уровень региональных бюджетов и, соответственно высокий уровень собственных источников на развитие региона, включая и на развитие обрабатывающих отраслей и производств.

Сокращены объемы строительства и ввода жилья. На начало 2008 года жилищный фонд Ульяновской области увеличился по сравнению с 1970 годом в 4,6 раза составил 29,0 млн кв. метров общей площади жилья.

Основные показатели функционирования социально-экономических систем регионов Приволжского федерального округа за 2007 год⁶³

Основные показатели	Средн. показат. по ПФО	Средние показатели по группам регионов, в их числе:		
		регионы с высокой долей обрабатывающ. отраслей	регионы с высокой долей добывающ. производств	регионы с высокой долей с/х производства
1. Доля обрабатывающих производств в структуре ВРП (%), в том числе:	24,3	27,5	17,1	21,8
2. Доля сельскохозяйств. производства	8,3	6,3	10,2	15,6
3. Доля услуг в структуре ВРП	43,1	41,3	37,7	50,3
4. ВДС на душу населения, тыс. руб.	115,6	139,1	107,8	67,7
5. Доходы на душу населения, руб. в мес.	7156	9769	6192	4498
6. Финансовые результаты, млн руб.	713 884	103 793	48 227	8373
7. Основные фонды на душу населения, млн руб. на душу населения	278 700	310 700	252 300	223 600
8. Инвестиции на душу населения, тыс. руб., в т. ч:	24 898	29 101	20 410	18 093
– инвестиции в обрабатыв. произ-ва, %	20	22,6	14,8	15,8
9. Источники: – собственные, % от общ.	47,2	51,4	49,7	26,6
– привлеченные, %, в т.ч:	52,8	48,6	50,3	70,4
– из федерального бюджета, %	9,8	5,2	9,6	19,4
– из регионального бюджета	10,3	11,7	5,7	12,6

5. В последующие годы началось снижение объемов строительства и ввода жилья в эксплуатацию и в среднем за 2001 – 2007 гг. сдавалось по 260 тыс. кв. метров жилья, что немногим выше среднегодового уровня 1051–1955 гг. Основные объемы жилищного строительства в области приходятся на 1961 – 1990 гг. (см. рис. 2).

⁶³ Таблица составлена на основе статистических данных по справочнику «Регионы России. Социально-экономические показатели 2008». М., 2008 г. - С. 56, 158, 351, 353, 372, 376, 377, 898, 930, 941, 949, 954.

ВРП и ВДС в справочнике приводятся за 2006 г.

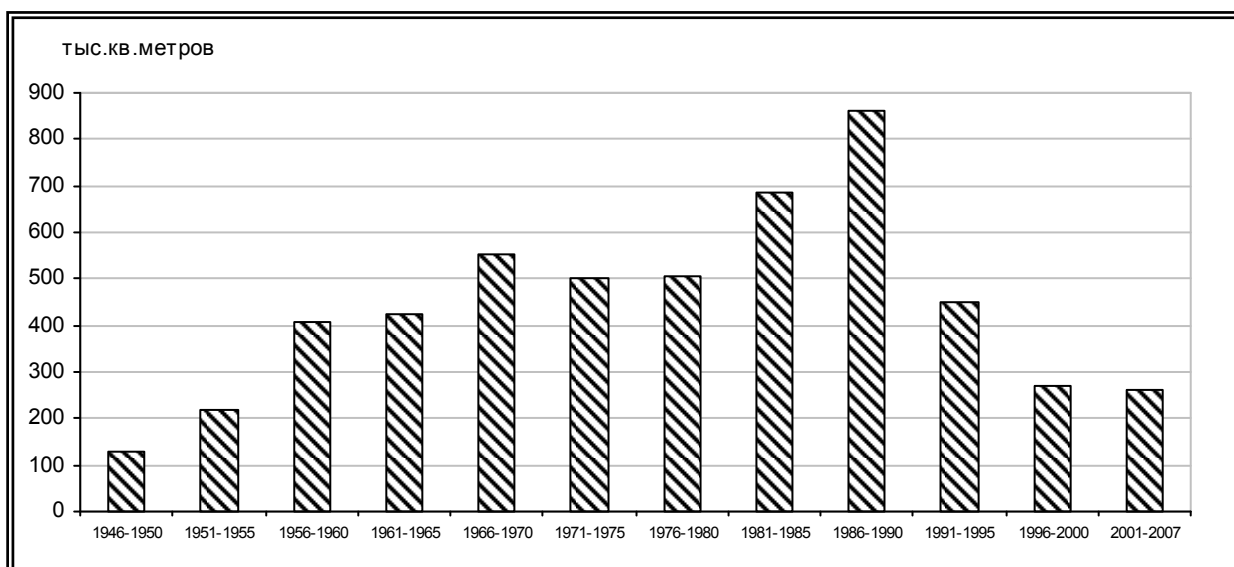


Рис. 3. Объемы жилищного строительства в Ульяновской области за 60 послевоенных лет

6. Сокращены образовательные школы с 1012 единиц 1970 г. до 606 в 2007 году.

На начало 2007/08 учебного года в области работало 606 дневных общеобразовательных учреждений, в которых обучалось 122,7 тысяч школьников. Особую тревогу вызывает тенденция снижения количества общеобразовательных учреждений, особенно на селе (см. табл. 4), а так же отток специалистов из Ульяновской области (табл. 5). Тратятся, как мы увидим в последующих таблицах, значительные средства населения, но многие специалисты по месту рождения не находят себе применения.

Таблица 5

Общеобразовательные учреждения (единиц)

	1945	1960	1970	1980	1990	2000	2007
Число общеобразовательных учреждений, всего, в т.ч.:	1176	1278	1012	758	721	724	606
– в городской местности	107	180	207	209	184	205	186
– в сельской местности	1069	1098	805	549	537	518	418

Таблица 6

Ежегодный отток специалистов из Ульяновской области (чел.)

	по годам:			
	2003	2004	2005	2006
Выбыли специалисты с высшим обр.	6211	6653	7182	7737
Выбыли специалисты со средним обр.	8579	9178	9122	9679
Выбыли в другие страны, всего:	704	537	424	389
– в страны СНГ и Балтии	404	285	241	212
– в другие зарубежные страны	300	252	183	177

7. *Здравоохранение.* Ежегодно численность врачей и численность среднего медицинского персонала до 2000 г. возрастала, а начиная с 2000 года по срав-

нению с 1970 годом численность врачей сократилась на 381 человек (на 7,4%), среднего медицинского персонала – на 934 человека, то есть, на 5,1%. В 2007 году оказанием медицинских услуг населению занимались 82 больничных и 131 амбулаторно-поликлиническое учреждение, из них 26 (19,8%) амбулаторно-поликлинических негосударственных учреждений (табл. 6).

Таблица 7

Здравоохранение в Ульяновской области

	1945	1960	1970	1980	1990	2000	2007
Число больничных учреждений, единиц	95	130	121	113	119	105	82
в них число коек – всего	3851	7872	12 800	15 595	18 125	16 438	12 965
в расчете на 10 тыс. населения	...	69,6	103,5	122,3	127,2	113,1	98,8
Число амбулаторно-поликлинических учреждений, единиц	192	155	144	148	181	184	131
Число женских консультаций и детских поликлиник, ед.	51	98	100	109	122	118	69

8. *Состояние сельскохозяйственного производства в области.* Критикуя социалистическую модель индустриализации, Е. Гайдар пишет⁶⁴: «в условиях социалистической индустриализации масштабное принудительное перераспределение ресурсов из села приводит к тому, что высокие темпы индустриализации, повышение душевого ВВП, соответствующий рост спроса на продукты питания идет на фоне стагнации сельского хозяйства. В начале 60-х годов стало очевидно, что роль традиционного сектора в мобилизации финансовых ресурсов для индустриализации исчерпана».

Надуманность этого тезиса очевидна: статистика показывает, что 60-70 годы для сельскохозяйственного производства и для развития села в СССР были самыми благоприятными и продуктивными. В эти годы были построены на селе объекты социальной сферы, заложена база для индустриального сельскохозяйственного производства, создана производственная инфраструктура, решена социальная защита сельского труженика. Обладая огромной собственностью и всеми механизмами государственного регулирования, в соответствии с действующей на этот период социалистической моделью развития, страна располагала значительными финансовыми ресурсами для решения своих внутренних проблем. За период с 1990 по 2007 гг. произошла деиндустриализация сельскохозяйственного производства. Доля производства продукции сельского хозяйства Ульяновской области в немеханизированных индивидуальных хозяйствах населения уже превысила 65%.

⁶⁴ Экономика переходного периода: очерки экономической политики посткоммунистической России 1991-1997 / В. Мау, Е. Гайдар, С. Синельников [и др.] ; Ин-т экон. проблем переходного периода. – М., 1998. – С. 45.

9. *Результаты приватизации государственного имущества.* Счетная палата РФ, которая весьма подробно и обстоятельно анализировала итоги приватизации в России, констатировала, что выполненная приватизация не способствовала усилению социальной защищенности работников и развитию объектов социальной инфраструктуры, она не создала эффективного собственника и не создала социально ориентированной рыночной экономики. Председатель Счетной палаты России С. Степашин пишет, что «смена форм собственности:

- не привела к повышению экономической эффективности;
- не вызвала роста производительности труда;
- не породила эффективных собственников;
- не создала условий для привлечения инвестиций для модернизации производства;
- до настоящего времени не создано законодательное поле для контроля над приватизационными сделками, что порождает экономическую преступность;
- государственный контроль над процессом приватизации осуществляется не эффективно, так как контролеры и контролируемые входят в единую систему исполнительной власти»⁶⁵.

Следовательно, не была обеспечена социальная справедливость, выразившаяся в устранении широких слоев населения от участия в приватизации и, в результате, не создан слой эффективных частных собственников. Правительство России того времени, изъяв тем временем у физических лиц вклады в Сбербанке РФ в размере 380 млрд тогдашних рублей, по сути, лишило возможности участия широких слоев населения России в приватизации имущества. Этот факт говорит о том, что у организаторов такой приватизации единственной целью было создание узкого круга крупных частных собственников. Отсутствие среднего класса в России и сегодня является тормозом в развитии демократического правового государства в обеспечении социальной защищенности значительной части населения. Передача собственности предприятий, в большинстве своем градообразующих, сопровождалась освобождением их от всей социальной инфраструктуры (жилья, поликлиник, детских садов, спортивных сооружений, баз отдыха работников предприятия и др.). Местные власти в свою очередь стремились освободиться от объектов социальной сферы. В результате, многое из этого имущества было распродано за бесценок и объекты социальной сферы были перепрофилированы под торговые точки и прочие объекты.

10. *Уровень жизни.* Реализация идеологии реформ периода Е. Гайдара: устранение «отсутствия высокого уровня дифференциации доходов» привела к тому, что годовой доход самого богатого олигарха из 101 миллиардера России составила 50 млрд долл., тогда как доход среднего россиянина он составил 200 тыс. рублей. Дело, разумеется, не только в том, сколько каждый из сторон получил дохода, а в том, где и на какие цели вкладывается это богатство. Сего-

⁶⁵ Степашин, С. В. Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993 – 2003 гг. Выводы и рекомендации / С. В. Степашин. – М. : Олита, 2004.

дня уже многие и забыть успели, что такое «Общественный фонд потребления». (За счет этого фонда строились и содержались жилье, больницы, школы, детские учреждения и др.) А сегодня финансовая «подпорка»⁶⁶ всей страны (Резервный фонд и Фонд национального благосостояния в общей сумме 157,3 млрд долл.) меньше даже состояния семи богатейших «олигархов» (172,5 млрд долл.), которые отвлечены от государственного бюджета, но и эти средства не вкладываются в развитие экономики и в социальную сферу России. Реальные денежные доходы граждан до сих пор не достигли уровня 1990 г., не создан ожидаемый средний класс, а численность проживающих за чертой бедности остается стабильно высокой, на уровне 20%.

Анализ уровня и качества жизни населения Ульяновской области показывает, что, несмотря на определенную положительную динамику ряда социально-экономических показателей последних лет, отношение среднедушевых доходов населения к прожиточному минимуму остается ниже уровня 1990 года.

При росте среднедушевых доходов за 1990-2007 годы в 42 раза (рис. 4.6 основного текста) прожиточный минимум вырос в 90 раз. Если в 1990 году это отношение равнялось 5-ти, к началу 2001 года оно снизилось до 1,7, а к началу 2008 года поднялось до 2,37 раза. Следовательно, это отношение, то есть уровень жизни населения в настоящее время, в 1,5 (5/2,37) раза ниже уровня 1990 года.

⁶⁶ Резервный фонд – 3 трлн 69 млрд руб., Фонд национального благосостояния – 780 млрд руб.

Структура бюджетов г. Ульяновска в 2004, 2008-2010 гг. (млн руб.)

Доходы					Расходы				
Показатели	2004 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г. (план)	Показатели	2004 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г. (план)
Всего доходов в том числе:	3031,2	6531,6	7482,8	7928,2	Всего расходов в том числе:	3179,9	6626,8	6360,3	8744,3
1. Налоговые, из них уд. вес	2094 69,0%	3392,5 51,9%	3277,4 43,8%	3378,2 42,6%	1. На образование уд. вес	953,5 30,0%	2295,7 34,6%	2620,1 38,7%	2991,3 34,2%
– НДФЛ уд. вес	939,1 31,0%	2666,0 40,8%	2565,0 37,7%	2536,7 32,0%	2. На ЖКХ уд. вес	707,5 22,2%	1038,4 17,2%	909,8 13,4%	2663,7 30,5%
– прибыль уд. вес	634,4 20,9%	–	–	–	3. На экономику города уд. вес	50,5 1,6%	80,0 1,2%	644,3 9,5%	371,5 4,2%
– совокупный. доход уд. вес	132,9 4,4%	268,0 4,1%	302,1 4,4%	265,2 3,3%	4. На здравоохранение и спорт. уд. вес	980,4 30,8%	1916,2 29,0%	1383,8 20,4%	1447,7 16,5%
– на имущество уд. вес	86,1 2,8%	355,9 5,4%	410,2 6,0%	416,7 5,3%	5. На общегос. расходы уд. вес	214,5 6,7%	214,5 1,2%	422,3 6,2%	604,0 6,9%
- прочие уд. вес	70,8 2,3%	–	–	159,4 1,9%	6. Межбюджетные трансф. уд. вес	–	–	–	285,0 3,3%
2. Неналоговые уд. вес	313,3 10,3%	1527,2 23,3%	1460,8 19,5%	1520,8 20,5%	7. На социальную политику уд. вес	179,9 5,6%	170,9 2,5%	247,9 3,7%	226,4 2,6%
– от платн. услуг уд. вес	–	–	–	678,3 8,6%	8. На культуру уд. вес	19,8 0,6%	85,9 1,3%	90,3 1,3%	94,5 1,1%
– от продажи активов уд. вес	139,7 4,6%	368,5 5,6%	266,9 3,9%	319,0 4,0%	9. Прочие расходы уд. вес	73,5 2,5%	725,2 13,0%	38,2 0,6%	59,0 0,7%
– прочие уд. вес	189,8 6,3%	502,9 7,7%	576,0 7,7%	159,4 1,9%					
3. Безвозмездные поступления уд. вес	478,2 15,8%	1671,9 25,6%	1972,9 29,0%	3029,9 31,7%					

Собственное производство и потребление основных продуктов питания населением Ульяновской области
(население области на 1.1.1992 г. – 1443,7; 1.1.1996 г. – 1495,2 и на 1.1.2008 г. – 1312,2 тыс. чел.)

Наименование продуктов питания	Месячное потребление на душу, кг (яйца – шт.)			Годовое потребление населением, тыс. т (яйца – млн. шт.)			Годовое собственное производство, тыс. т (яйца – млн. шт.)			Объемы недостающей (–), излишков продукции (+), тыс. т, (яйца – млн шт.)		
	1991	1995	2007	1991	1995	2007	1991	1995	2007	1991	1995	2007
Мясо, мясные продукты	4,9	4,8	4,8	85,0	86,1	75,9	122,6	64,9	55,9	+ 38,5	– 21,2	– 20,0
Молоко, молочн. продукты	25,5	26,7	20,6	437,4	479,0	324,5	509,7	370,9	290,0	+ 72,2	– 108	– 34,5
Яйца	16,1	18,0	14,6	76,2	323,0	230,9	343,3	310	372,6	+ 67,1	– 13	+ 141,7
Сахар	2,3	2,3	2,2	39,4	41,3	35,0	36,1	42,3	66,7	– 3,3	1,0	+31,7
Масло (растительн.)	0,5	0,5	0,8	8,6	8,9	12,8	2,7	3,5	3,16	– 5,9	– 5,5	– 9,9
Картофель	8,1	11,3	6,4	138,9	202,7	99,1	332,4	355,1	255,1	+ 193	+ 152	+ 156,0
Овощи, бахчевые	5,9	7,8	6,4	101,2	139,9	99,1	73,4	112,3	115,6	– 27,8	– 27,6	– 5,5
Хлеб, хлебные продукты	7,2	9,0	9,5	123,5	161,5	136,6	188,8	169,2	72,7	+ 65,3	+ 7,7	– 63,9
Рыба, рыбные продукты	1,1	0,6	1,6	18,8	10,7	25,4	7,2	2,1	0,42	– 11,7	– 8,7	– 10,3

Результаты сельской переписи 2006 года показали, что по Ульяновской области из 2100 тыс. га земельных угодий используется 1150 тыс. га (54%). По области заброшено 27 тыс. подворий! Реформы в сельском хозяйстве не вызвали адекватного роста экономической активности. По области произошло сокращение производства: зерна – в 2,6 раза, мяса – в 4,5 раза, молока – в 2,3 раза;

Результаты переписи также показали, что в личных подворьях Ульяновской области в 2006 г. производилось 96% картофеля, 88% овощей, 60% ягод и фруктов. Крестьянские фермерские хозяйства не дали ожидаемых результатов: из 2100 ед. зарегистрированных фермерских хозяйств и предпринимателей сельскохозяйственной деятельностью занимаются всего 647 предприятий (31%).

**Производство сельскохозяйственной продукции по России и регионам Приволжского федерального округа
за период 1990-2005 гг. в натуральных показателях**

		Объем с/х продукции (млрд руб.)		Валовый сбор зерна (тыс.тонн), РФ, млн т			Валовый сбор картофеля (тыс.тонн), РФ, млн т			Валовый сбор овощей (тыс.т), РФ, млн т		Поголовье крупного рогатого скота (тыс. голов), РФ, млн. голов			Производство мяса в убойном весе (тыс.тонн), РФ, млн т			Производ. молока (тыс.т), РФ, млн т	
		1991	2007	1990	1995	2007	1990	1995	2007	1990	2007	1990	1995	2007	1990	1995	2007	1990	2007
	Российская Федерация	260	2099	116,7	63,4	81,8	30,8	39,9	36,8	10,3	15,5	57	39,7	21,5	10,1	5,79	5,7	55,7	32,2
	ПФО	64	534,7	33 777	16 138	22 349	8462	10 943	9301	1897	3586	15 268	11 574	6912	2546	1637	1487	14 468	10 610
1.	Башкортостан	7,9	84,9	4728	2991	4069	1379	1009	1420	193	449	2393	2203	1746	326	267	247	1930	2083
2.	Марий Эл	2	15,9	625	344	177	455	704	356	56	148	322	264	138	83	50	47,6	396	2250
3.	Мордовия	2,7	22,9	979	475	907	495	585	327	55	97	657	463	299	96	60	70,7	602	257,5
4.	Татарстан	7	101,5	3661	2939	4733	1311	1567	1815	218	319	1573	1472	1117	282	217	229,7	1660	419,5
5.	Удмуртская Респ.	2,9	25,3	1112	736	556	466	795	497	80	178	675	563	426	124	90	91,9	665	1738
6.	Чувашская Респ.	3,1	18,1	947	484	371	932	939	778	99	171	526	431	244	112	76	67,5	619	671
7.	Кировская область	4,4	20,6	1680	897	494	485	1094	416	85	242	1008	757	432	149	104	83,7	932	551
8.	Нижегородская обл.	4,2	36,1	1742	943	1046	710	1188	735	232	360	1264	873	338	198	116	83,7	1391	640,9
9.	Оренбургская обл.	5,8	48,8	5582	1498	3158	346	280	386	116	316	1752	1171	372	220	121	125,8	1323	815
10.	Пензенская обл.	6	22,5	1841	873	935	343	584	409	131	140	871	571	688	171	74	91,6	875	537
11.	Пермский край	3,7	22,7	1129	736	398	568	957	675	164	355	875	629	323	155	116	83,4	858	510
12.	Самарская область	5,2	39,8	3026	1265	1402	494	403	647	173	375	1012	680	237	229	123	106,9	1104	508
13.	Саратовская обл.	6,3	58,8	4783	1239	3337	127	482	583	203	342	1639	975	519	272	140	143,9	1437	933
14.	Ульяновская обл.	3	16,8	1942	719	763	372	355	255	92	93	701	523	160	128	79	35,1	677	290

**Индексы производства продукции сельского хозяйства по России и регионам
Приволжского федерального округа за период 1991- 2005 гг.**

Наименование территории		Инд. стоим. продукции сельского	Инд. натур. продукции сельского хозяйства	Инд. натур. прод. растениеводства	Инд. натур. прод. животноводства	Индексы цен реализации продукции предприятий сельского хозяйства всех категорий в 1992-2005 гг.				Индексы приобретения предприятиями сельского хозяйства продукции промышленности в 1992-2005 гг.			
		1991-2005	1994 - 2000	1994 - 2000	1990 - 2000	1992	1994 - 1995	1996 - 2000	2001-2005	1992	1994 - 1995	1996 - 2000	2001-2005
	Российская Федерация	5326	0,83	0,99	0,74	9,4	9,9	4,74	1,84	16,2	13,44	5,06	2,22
	по регионам ПФО:	5641	0,87	0,95	0,79	8,9	10,88	5,45	1,80	16,5	14,62	5,25	2,30
1.	Респуб. Башкортостан	8006	0,88	0,89	0,83	11,0	10,23	5,62	1,68	16,8	16,32	7,03	2,21
2.	Респуб. Марий Эл	4935	0,77	0,77	0,72	6,9	10,88	4,7	1,65	16,2	13,33	5,33	2,15
3.	Респуб. Мордовия	5231	0,89	0,77	0,8	7,2	9,9	4,8	2,22	23,1	16,5	5,41	2,60
4.	Республика Татарстан	8628	0,82	0,91	0,72	8,7	15,17	4,68	1,71	18,0	16,56	4,83	2,33
5.	Удмуртская респуб.	6247	0,87	0,93	0,87	6,9	11,22	4,56	1,81	18,0	14,62	4,33	2,36
6.	Чувашская респуб.	4476	0,83	0,94	0,76	7,0	10,88	4,28	2,52	14,9	15,84	4,71	2,19
7.	Кировская область	4590	0,9	1,23	0,81	6,6	10,23	4,99	1,89	14,4	15,48	5,18	2,22
8.	Нижегородская обл.	4164	0,85	1,00	0,77	7,1	11,22	4,43	1,76	15,9	12,87	5,92	2,28
9.	Оренбургская область	4922	0,78	0,72	0,71	13,2	8,58	5,67	1,68	17,6	16,17	4,92	2,24
10.	Пензенская область	4253	0,77	0,88	0,61	11,4	10,36	3,53	2,06	12,8	11,47	4,59	1,77
11.	Пермский край	7128	1,11	1,54	0,9	6,2	10,88	4,39	1,84	16,2	12,54	5,24	2,32
12.	Самарская область	5150	0,9	1,04	0,69	11,4	11,52	4,79	1,75	17,9	12,6	5,72	2,38
13.	Саратовская область	5233	0,89	0,65	0,94	11,8	9,52	4,3	1,70	13,1	15,2	5,09	2,24
14.	Ульяновская область	4033	0,67	0,77	0,54	9,8	11,9	6,03	2,14	16,6	10,8	4,85	2,81

РОССИЙСКОЕ СЕЛО⁶⁷

На переломных этапах истории стран и народов происходило осмысление пройденного пути и оценка различных точек зрения, что помогало выкристаллизовываться тем или иным теориям, которые становились идейным оружием широких масс, если они были поняты массами и отвечали их надеждам на лучшее будущее. Переломным для народов СССР явился развал многонациональной страны и всей философии дальнейший ее судьбы.

«С формированием классового общества, – отмечает профессор В. П. Агафонов, – и, особенно с переходом многих европейских, американских и азиатских государств на путь капиталистического развития, различия между обществом и природой переросли в противоположность»⁶⁸. Далее он ссылается на высказывание В. И. Ленина о том, что «основное свойство капиталистического хозяйства – это неспособность заботиться о научно-правильной эксплуатации, как земли, так и рабочей силы»⁶⁹. В. П. Агафонов указывает: «Об этом свидетельствует и современная ситуация в России, сложившаяся после перехода нашей страны на рельсы коррумпированного примитивного капитализма: идет хищническое уничтожение лесов, засоления, зарастание кустарниками и многих миллионов гектаров пашни, дармовая перекачка нефти и газа, качественного продовольствия и металлов в США, другие страны НАТО, Японию»^{70, 71}. На наш взгляд, исследование последствий, принятых решений 90-х годов, важно тем, что население столетиями, тысячелетиями вырабатывает историческую память, которую невозможно оценить экономическими показателями и другими измерителями. Эта историческая память ложится на культуру, искусство, литературу этого народа, выделяя и обогащая его среди народов мира. Изучение исторической памяти народа помогает лучше понять историю развития народа.

Обращаясь к русским марксистам, К. Маркс, подчеркивая самобытность Российского пути развития, писал: «Специальные изыскания, которые я произвел на основании материалов, почерпнутых мной из первоисточников, убедили меня, что община является точкой опоры социального возрождения России». Далее он указывает: «Попытки выйти из тупика при помощи капиталистической аренды на английский лад были бы тщетны. Сложившаяся Российская модель хозяйствования основывалась на традиционных ценностях крестьянской

⁶⁷ Данное исследование выполнено Кузнецовым В. В. в ходе подготовки докторской диссертации в 2008 году.

⁶⁸ Философия, аграрные и экономические науки, социальная практика. Изд. МСХА. – С.107.

⁶⁹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 43. – С. 173.

⁷⁰ Михайлова Р. В. Духовность крестьянства России XX века / Р. В. Михайлова. – Чувашское книжное издательство, 1997. – С. 59.

⁷¹ Милов Л. В. Природно-климатический фактор и менталитет русского крестьянства / Л. В. Милов // Общественные науки и современность. – 1995. – №1. – С. 76.

общины, артели, взаимопомощи (а не конкуренции), трудовой демократии, местном самоуправлении»⁷².

Русский философ Н. А. Бердяев (1874-1948)⁷³ подчеркивал, что «соборность предполагает объединение людей общей целью и общим делом, исходя из внутренних побуждений». Черты соборности являются приоритетными в российском сознании, тогда как в западной системе ценностей доминирующее положение занимает индивидуализм. Другая черта в системе ценностей, свойственна российскому духу и не менее значимая – это справедливость. С ней должны постоянно соизмеряться конкретные шаги по проведению реформ. Глубокое проникновение ученого В. Агафонова в историческое прошлое развития обществ позволяет ему сделать вывод о том, что «идеи Ш. Монтескье, К. Маркса, Ф. Энгельса, Н. А. Бердяева, Л. И. Мечникова, Н. Я. Данилевского, Г. В. Плеханова, А. Н. Радищева, А. И. Герцена, Н. Г. Чернышевского, В. И. Ленина и современных ученых помогают установить ту непреложную истину, что особый, неповторимый образ жизни великого русского народа и, в частности, его *сельская крестьянская община не есть историческая случайность, а вполне закономерный результат, обусловленный географическим положением страны, ее суровыми природно-климатическими условиями.*

В. П. Агафонов показал исключительно важную роль русских мыслителей в формировании исторической памяти и русского менталитета: «именно они обусловили, – пишет автор, – в европейском регионе России формирование сельскохозяйственной крестьянской общины, основанной на совместном владении землей, взаимопомощи и коллективизме, выборности ее руководителей, гласном решении гражданских дел на сходке, равноправии ее членов при решении местных и некоторых государственных (размер подушных налогов, набор в рекруты) вопросов. Эти демократические устои крестьянской общины были неизмеримо выше, как с точки зрения гражданского права, так и в духовно-нравственном отношении, чем западная демократия, основанная на индивидуализме, соблюдении формально равных прав в условиях жесткой, а нередко и беспощадной конкурентной борьбы в обществе. Если англичанин исходил из принципа: «мой дом – моя крепость», то русский крестьянин считал общину своей крепостью»⁷⁴.

⁷² К. Маркс, т. 19. – С. 251.

⁷³ Философия, аграрные и экономические науки, социальная практика. Изд. МСХА. – С. 107.

⁷⁴ Там же. – С. 110.

Анализируя последствия реформ 1861 года, А. И. Герцен сделал два важных социологических вывода. Во-первых, «народ русский все вынес, но удержал общину». Во-вторых, существует возможность перехода России на базе общины к социализму, минуя западный циничный торгашеский капитализм. К этим выводам Герцена – мыслителя и истинного демократа России – не грех бы прислушаться современным «демократам» – пишет В. П. Агафонов.

Другой представитель российской революционной демократии XIX века Н. Г. Чернышевский в работе «Критика философских предубеждений против общинного владения» (1858) убедительно показал, что Россия, в силу ее необычайно суровых по сравнению с Западной Европой климатических условий, вынуждена идти самобытным путем развития сельского хозяйства, существенным моментом которого является господство общинного землепользования и владения. И в них он видел «высшую форму отношения человека к земле», которая

За процедурой переименования бывших колхозов и совхозов в акционерные общества и товарищества авторы аграрных реформ не увидели принципиальных изменений в аграрном секторе. Теоретики института переходной экономики, возглавляемого бывшим Главой исполнительной власти Г. Е. Гайдаром, дело представляют таким образом, что пресса на всю Россию взяла да и объявила, что сменили вывески колхозов на сельскохозяйственные предприятия с наемным трудом. «Мировой опыт свидетельствует, – пишут идеологи реформ, – наиболее адекватной рынку формой сельхозпредприятий является семейная частная фирма»⁷⁵. В соответствии с указом Президента Б. Ельцина от 27 декабря 1991 г. колхозам, совхозам и другим сельскохозяйственным предприятиям предписывалось в двухмесячный срок (например, коллективизация осуществлялась в течение 4-5 лет) «принять решение о переходе к частной, коллективной и другим формам собственности».

К концу XX века в нашей стране была создана мощная база материального производства, в том числе и сельскохозяйственного, были созданы и отлажена система общественных отношений, здоровая, творческая духовная жизнь народов, населяющих страну. За годы функционирования крупных сельскохозяйственных предприятий была создана вся социальная инфраструктура села (школьные, дошкольные учреждения, дома культуры, дороги с твердым покрытием, мосты, система общественных транспортных перевозок и др.).

Насильственный перевод на «семейную частную фирму» по западному образцу вернул страну, по сути дела, назад лет на 50-70. В странах Западной Европы такая модель хозяйственного развития сложилась к началу XX века. Она была основана на индивидуализме в проявлении жизненных интересов («каждый сам за себя»). Очень важно отметить, что эта система в Европе складывалась в условиях крайнего дефицита экономических ресурсов и значительного перенаселения. Хозяйственная система, сложившаяся в России в это время, резко отличалась от западноевропейской модели. По мнению профессора С. Мельникова: «Огромные земельные просторы и неисчислимы природные богатства, сложные климатические условия Руси были важными предпосылками, определившими процесс развития экономической самостоятельности гражданского самоуправления на местах. На современном этапе развития общественных отношений на первом плане остаются такие важнейшие признаки: отношение к собственности, отношение к доходам, полученным в результате деятельности, система управления территориями»⁷⁶. Вокруг этих, как нам представляется, важнейших вопросов жизнедеятельности народов ведутся ожесточенные споры

позволит нашей родине миновать капиталистическую стадию развития и перейти к социализму».

Выдающийся русский естествоиспытатель, философ и культуролог Н. Я. Данилевский в русской крестьянской общине 60-70-х годов XIX века видел основу прочной стабильности и порядка в стране. Нельзя, утверждал он, на основе этимологического сходства «общину отождествлять с европейским социализмом».

⁷⁵ Экономика переходного периода. – М. – С. 574.

⁷⁶ Мельников С. Б. Формирование корпоративного управления муниципальными образованиями России в условиях кризиса / С. Б. Мельников. – М. : АРиНА, 1999. – С. 26.

умов, принимаются Правительствами решения, достигаются или не достигаются согласия в обществе. Академик РАН, д. э. н. Д. Львов предостерегает, что «истоки социальной несправедливости коренятся в неразрешенности проблем собственности на природные ресурсы. «Природные богатства, – считает он, – должны принадлежать всем, т. е. обществу в целом. Именно это противоречие и не позволяет разрешить проблему справедливости по существу в нашей стране. Да и как ее можно решить, когда менее чем 100 семей современных олигархов, владеют сегодня 92% доходов от природных богатств страны, а 8% – приходится на более чем 140 миллионный народ России»⁷⁷. Развитие бизнеса в России имеет ряд особенностей, которые необходимо учитывать при оценке его состояния, возможностей и перспектив. Эти особенности различны по своей природе. Одни из них связаны с российским менталитетом и отражают суть российского духа, ее культурные традиции. Эти особенности профессор В. Грибов относит к базовым: *соборность, коллективные формы деятельности; справедливость как мерило нравственности*⁷⁸. Но Россия до настоящего времени не выработала для себя этические нормы владения собственностью, организации форм деятельности и не создала более справедливые формы распределения доходов, чем те, от которых она отказалась.

Сегодня известны многочисленные факты нерыночного, вооруженного захвата собственности криминальными структурами. Например, в 2001 году таких захватов было – 1400, в 2002 году – 1900 случаев, в 2003 и 2004 гг. по 1000 случаев соответственно. В 2005 году в производстве находилось 346, а в 2006 году, – сообщает АиФ, – 354 уголовных дела по рейдерству. Рейдерство стало угрожать экономической безопасности страны⁷⁹. Приватизация вне правового поля привела к криминализации экономики и всего общества. Но идеологами приватизации этот процесс подается под названием «баланс интересов». Только к концу 2007 года члены Государственной Думы заговорили о принятии правовых документов, противодействующих рейдерству и другим неправовым способам захвата имущества, а закон принят только в середине 2010 года.

Переоформление учредительных документов хозяйствующих субъектов на селе, взамен колхозов и совхозов, в современных условиях их деятельности не прибавило рентабельности их производства. Россия не может вырваться из зависимости от 35-40% и более импорта продовольственных товаров при довольно высоких урожаях зерновых в последние 3-4 года (за исключением засушливого 2010 года). В последние годы нарастает опасность превышения границы продовольственной безопасности в связи с резким ростом ввоза продуктов питания из-за пределов России. При пороге продовольственной безопасности в 20%, фактический импорт в 2002 году в целом по группе продовольственных

⁷⁷ Львов Д. Справедливость и духовный мир человека / Д. Львов // Завтра. – 2008. – №15.

⁷⁸ Грибов В. Д. Основы бизнеса : учебное пособие / В. Д. Грибов. – М. : Финансы и статистика, 2006.

⁷⁹ Овчинский В. (беседу вел Е. Иванов) Пираты XXI века / В. Овчинский // АиФ. – 2007. – №17. – С. 19.

товаров составил 36%, в том числе по мясу – 47%, птице – 63%, животного масла – 52%, сыров – 36%, растительного масла – 33%⁸⁰.

Результаты по основным позициям экономических и социальных преобразований не замедлили сказаться и в деятельности агропромышленного комплекса страны. Данные таблицы 3.13 показывают, что за период с 1990 года (в хозяйствах всех категорий) произошло снижение объемов всех видов сельскохозяйственной продукции. Существенное снижение производства зерна произошло как по России, так и по регионам Приволжского федерального округа. Анализ данных сельскохозяйственного производства показывает, что самый высокий уровень производства зерна Россией достигнут в 1990 г. (116,7 млн т.). Даже в благополучный 2005 год получено только 78,2 млн т., т. е. 67% от уровня 1990 г., а в Приволжском федеральном округе в целом этот процент составил 57%. В различных регионах Приволжского федерального округа этот процент колеблется от 42% (республика Чувашия), до 60% (республика Башкортостан). Сокращение объемов производства зерна можно объяснить тем, что эта культура требует соответствующей механизации, поддержания плодородия почвы и, безусловно, определяющим является форма организации и управления производством. Валовой сбор картофеля характеризуется тем, что по России, по республикам Приволжского федерального округа и по ряду республик произошло увеличение производства картофеля (республика Татарстан, Оренбургская, Пензенская области). Заметно выросло как в России, так и в республиках Приволжья производство овощей. В таких республиках как Башкортостан, Марий Эл, Удмуртия, Чувашия, Кировская, Оренбургская области и в Пермском крае произошло двукратное увеличение объемов производства этой культуры. Этот рост объясняется тем, что население регионов, в основном, обеспечивает в этих продуктах питания себя на приусадебных участках и в коллективных садах, несмотря на высокую трудоемкость этих видов сельскохозяйственной продукции.

Из данных таблиц 1 и 2 видно, что крупные сельскохозяйственные предприятия, как и планировали сторонники реформ 1991 года, практически выводятся из экономического и политического поля России.

Но личные крестьянские подворья и крестьянские фермерские хозяйства не в состоянии компенсировать общий спад производства, хотя в личном подворье крестьян производится больше половины сельскохозяйственной продукции. Высокая капиталоемкость и большая трудоемкость животноводства при отсутствии длительного времени государственной поддержки не позволило развитию его и в приусадебных хозяйствах. К началу 2000 года возможности личных подворий оказались практически исчерпанными. Крестьянские фермерские хозяйства, занимая 15,5% пашни, производят 6% валовой сельскохозяйственной продукции. Численность крестьянских фермерских хозяйств по России за период 1992-2005 гг. выросла со 182,2 тыс. до 257,4 тыс. В ПФО за этот же период число фермеров выросло с 37 тыс. до 43 тыс. хозяйств, из которых 8,1 тыс. в

⁸⁰ Крашаков А. Страна на крючке у западных производителей еды и техники / А. Крашаков // *АиФ*. – 2003. – №24.

Саратовской области, 6,7 тыс. в Оренбургской области, 4,7 тыс. в республике Башкортостан. От общего объема производства зерна фермерские хозяйства в 2005 г. произвели более 17% картофеля, 2% овощей, 4,9% мяса скота и птицы.

Среди регионов Приволжья особенно выделяются фермеры Саратовской области, которые произвели 47 процентов зерна. Ими же произведено овощей в 3,5 раза больше, чем в среднем по регионам ПФО. По производству овощей в последние годы первенство удерживают фермеры республики Марий Эл, которые в 2005 году произвели в 4 раза больше, чем фермеры в других республиках. Фермеры Саратовской области произвели мясо скота и птицы в 2,5 раза больше, чем фермеры в других республиках, а в производстве картофеля выделяются фермеры Удмуртской республики – ими произведено 5,9% картофеля.

Таблица 1

Производство валовой сельскохозяйственной продукции в хозяйствах всех категорий (в сопоставимых ценах 1994 г., млрд руб.)⁸¹

Категории хозяйств	1986-1990	1990	1991	1995	1997	1998	2000	2005*
Производство продукции во всех хозяйствах	103	102,1	97,5	68,3	64,3	56,4	66,6	1501
в % к 1986-1990 гг.	100	99,1	94,7	66,3	62,4	54,4	64,6	
в том числе: сельхоз-предприятия	79,7	77,4	70,4	37,6	33,4	28,1	35,7	621,4
доля в общем объеме, %	77,4	75,8	72,2	55,0	51,9	49,9	53,6	41,4
Хозяйства населения, включая коллективные сады	23,3	24,7	26,9	29,4	29,5	27,1	29,8	789,5
доля в общем объеме, %	22,6	24,2	27,6	43,0	45,9	48,0	44,7	52,6
Фермерские хозяйства	–	–	0,2	1,3	1,4	1,2	1,1	90,1
доля в общем объеме, %	–	–	0,2	2,0	2,2	2,1	1,7	6,0
* в текущих ценах								

Кроме фермерских хозяйств, в стране приусадебные хозяйства ведут 16 млн семей, 18,6 млн семей имеют коллективные и индивидуальные сады и огороды.⁸² Снижение объемов сельскохозяйственной продукции, показанное в табл. 4, сопровождается увеличением стоимостных показателей, которые приведены в табл. 2 и 3. По этому показателю рост объемов сельскохозяйственной продукции за период 1990-2005 гг. по России составил 5326 раз, по регионам Приволжского федерального округа – в 5641 раза, а в Башкортостане – 8006 раз, в Татарстане – 8628 раз, в Удмуртской республике – 6247 раз и в Пермском крае – 7128 раз. Такой значительный рост сельскохозяйственной продукции в этих республиках и областях есть результат не только роста цен на сельскохозяйственную продукцию, но и результат того, что в этих республиках

⁸¹ Добрынин В. Малое агропроизводство и его формы / В. Добрынин // АПК: экономика, управление. – 2003. – №2. (Сведения за 2005 год взяты из Ежегодного статистического сборника 2006 г.).

⁸² Россия в цифрах. – М., 2006. – С. 225.

не была изменена система управления и организационных форм деятельности сельхозпредприятий. Не пострадало в ряде регионов Приволжья и животноводство: были сохранены в таких регионах, как Башкортостан, Татарстан, Удмуртия, Пермский край, Самарская и Саратовская, Кировская области животноводческие и птицеводческие фермы.

Таблица 2

Структура производства основных агропродуктов по категориям хозяйств, (в %)⁸³

Категории хозяйств	Продукция растениеводства (2005 г.)					Продукция животноводства (2005 г.)		
	Зерно	Корнеплоды *	Подсолнечник	Картофель	Овощи	Скот и птица	Молоко	Яйца
Сельскохозяйственные организации	81,2	80,2	74,4	6,2	14,9	45,7	45,2	71,1
Хозяйства населения	1,4	0,9	1,1	91,6	80,3	51,8	51,8	25,2
Фермерские хозяйства	18,3	7,0	26,6	2,1	5,7	2,5	3,0	0,7

Таблица 3

Доля расходов на сельское хозяйство и рыболовство в бюджете всех уровней (в % к ВВП)

Показатели	1991	1995	1997	1999	2001	2002	2005	В 2005 к 1991 г.
Консолидированный бюджет	9,8	4,6	3,7	2,9	2,8	2,3	0,4	↓ 24,5 раза
Федеральный бюджет	–	2,5	2,3	1,4	2,1	1,6	–	–
Региональные бюджеты	–	6,2	4,5	4,1	3,3	3	–	–
Уровень рентабельности	43	2,5	23,9	7,9	9,5	5	7,5	↓ 5,7 раза

Россия не может вырваться из зависимости от 35-40% импорта продовольственных товаров при довольно высоких урожаях зерновых в последние 3-4 года. В последние годы нарастает опасность превышения границы продовольственной безопасности в связи с резким ростом ввоза продукции питания из-за пределов России. При пороге продовольственной безопасности в 20%, фактический импорт в 2002 году в целом⁸⁴ по группе продовольственных товаров составил 36%, в том числе: по мясу – 47%, птице – 63%, животного масла – 52%, сыров – 36%, растительного масла – 33%. Особенно выделяются такие регионы, как Башкортостан (рост за период с 1995 по 2004 гг. составил 8,4 раза), по республике Татарстан, Пензенской, Кировской, Саратовской областям рост соста-

⁸³ Там же. – С. 226.

⁸⁴ Крашаков А. Страна на крючке у западных производителей еды и техники / А. Крашаков // АиФ. – 2003. – №24.

вил более 4-х раз. Оренбургская область и республика Марий Эл за этот период ввоз значительно сократили.

Только прирост объемов ввоза перечисленных продуктовых товаров в 2005 г. на четверть превышает сумму, направляемую на развитие АПК России на 2006 год⁸⁵. Среди предпосылок, определяющих ситуацию в сельском хозяйстве, доминирующее значение имеют два основных фактора интенсификации производства зерновых и кормовых культур. С 1990 г. идет постоянное снижение как количественных, так и качественных показателей машинно-тракторного парка и снижения внесения минеральных и органических удобрений.

Число тракторов на сельскохозяйственных предприятиях за период 1992-2005 гг. сократилось в 2,7 раза, исправных зерноуборочных комбайнов – в 2,9 раза; поступление новых комбайнов на поля страны за это время сократилось более, чем в 13 раз. Несмотря на общую тенденцию уменьшения площади пахотных земель, темпы убыли уборочной техники имеют опережающий характер. Например, уже сейчас зерноуборочных комбайнов на селе меньше, чем было четыре десятилетия назад. В условиях такого крайне скудного пополнения машинно-тракторного парка села, какое наблюдается сейчас, сокращаются и объемы работ на предприятиях централизованного ремонта техники. Коэффициент обновления парка сельскохозяйственных машин остается крайне низким, составляя всего 1-4% в год. Энерговооруженность отечественных сельхозтоваропроизводителей в 4-6 раз ниже, чем в странах с развитой экономикой. На тысячу гектаров пашни в России приходится 4 зерноуборочных комбайна (в США – 18, в Германии – 22). По данным департамента технической политики Минсельхоза России обеспеченность АПК зерноуборочными комбайнами составляет 55% от нормативной потребности, кормоуборочными – 70%, тракторами – 55%. Однако эти данные не учитывают изношенность техники, процент которой достигает в некоторых хозяйствах до 95%.

В начале современных рыночных реформ на каждого жителя села Ульяновской области было разрешено выделить по 4-6 га земли – «паи». Очевидно, предполагалось, что крестьяне могут себя обеспечивать собственным трудом на собственной земле. «Собственной земле», если они изыщут 12-15 тысяч рублей на оформление свидетельства на собственность, «могут себя обеспечить», если крестьяне «изыщут» технику, агротехнические навыки для обработки этих разрозненных кусков земли. Навязчивой идеей рыночников было и остается до настоящего времени принудить крестьян к организации крестьянских фермерских хозяйств. В условиях гиперинфляции в начале рыночных реформ, изъятия денежных накоплений населения в пользу нарождающейся буржуазии – «новых русских», отсутствия подготовленной промышленной базы для производства сельскохозяйственной техники для фермерских хозяйств, установившейся психологии коллективного труда – реализация столыпинских идей и рекомендаций западных советников «*фермеризация российского села*» да еще без дополнительных государственных инвестиций на их осуществление, можно сказать, не

⁸⁵ Домчева Е. Ударим свининой по инфляции / Е. Домчева. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2005/12/14>.

состоялась. Не реализуется пока и идея создания сельскохозяйственных предприятий на основе применения наемного труда. За более чем семьдесят лет советской власти, выросло не одно поколение советских крестьян в условиях коллективного труда на себя. Как показали результаты опроса населения ряда деревень Ульяновской области, порядка 98% опрошенных, ответили в пользу восстановления колхозов советского времени⁸⁶.

На другого собственника российские крестьяне отвыкли работать.

Из рассказов старшего поколения, из литературных источников они знают, что очень тяжело жилось деревенской бедноте. В 1910 г. 75,3 тыс. хозяйств не имели коровы. В 1913 г. по сравнению с 1861 г. поголовье лошадей в хозяйстве уменьшилось на 10,3 тыс. голов, овец и коз – на 121,5 тыс., свиней – на 38,4 тыс. голов. Поголовье крупного рогатого скота всех возрастов увеличилось с 206,6 тыс. в 1862 г. до 306,8 тыс. голов на конец 1913 г. А в 1916 г. поголовье скота вновь уменьшилось: крупного рогатого скота – на 24 тыс., овец – на 18 тыс., свиней – на 6 тыс. голов.

Большие реформы, кто бы и по какому поводу их ни проводил, часто приводят к застою, к замедлению сложившихся процессов. Анализ пореформенных социально-экономических процессов Ульяновской области показывает, что реформы 1992-2006 гг. не выходят за пределы этого правила.

Собственное производство сельскохозяйственной продукции Ульяновской области в последние годы не обеспечивает население области продукцией собственного сельскохозяйственного производства.

За рассматриваемый период времени произошло резкое сокращение потребления высококалорийных продуктов питания: мясных продуктов – более 11%, молочных продуктов – более 34%; увеличилось потребление хлебных продуктов на 35%. При этом, собственное производство мяса, молочных, рыбных и хлебных продуктов в области не обеспечивает потребности населения. По многим позициям важнейших видов сельскохозяйственной продукции область вынуждена завозить из-за пределов области.

Поголовье скота, производство продукции животноводства за годы реформ сократились в разы. Общая численность коров сократилась в 3 раза, в 5,4 раза – свиней. Производство мяса в живом весе во всех хозяйствах сократилось в 3,3 раза, молока – в 2,3 раза, из оборота выведено 600 тыс. га пашни. Агропромышленным комплексом Ульяновской области создается более 12% валового регионального продукта. На селе проживает 27% населения области или более 370 тыс. чел.

АПК области – это 2083,6 тыс. га сельскохозяйственных угодий, в том числе 1638,7 тыс. га пашни, 290 сельхозпредприятий различных организационно-правовых форм, 1715 крестьянско-фермерских хозяйств, 140 предприятий пищевой и перерабатывающей промышленности.

⁸⁶ Анкетный опрос сельского населения, выполненный канд.экон.наук Каймаковой М. В. в 2006 г.

**Ввоз основных продуктовых товаров и услуг населению по регионам
Приволжского федерального округа⁸⁷**

Наименование территории		Ввоз мяса и птицы, т			Растительные масла, т			Сахар, т		
		1995	2004	рост (раз)	1995	2004	рост (раз)	1995	2004	рост (раз)
1	Респуб. Башкортостан	247	2083	8,4	601	81,7	- 7,3	2352	11612	4,9
2	Респуб. Марий Эл	1370	297	- 4,6	149	28,8	- 5,1	3641	1994	- 1,8
3	Республика Мордовия	46,0	126	2,7	533	356	- 1,4	945	2746	2,9
4	Республика Татарстан	564	2573	4,5	1755	22228	13	2978	33729	11,3
5	Удмуртская Республика	555	1016	1,8	272	1952	7,1	3407	11578	3,4
6	Чувашская Республика	148	362	2,4	334	246	- 1,3	4369	7174	1,6
7	Кировская область	243	1027	4,2	1726	8244	4,8	1874	23754	12,6
8	Нижегородская область	4246	7510	1,7	3559	99952	28	8445	41605	4,9
9	Оренбургская область	1188	42	- 28	474	1388	2,9	4418	5265	1,2
10	Пензенская область	228	1029	4,5	932	965	1,0	2100	10714	5,1
11	Пермский край	2526	6091	2,4	1421	11537	8,1	5154	16455	3,2
12	Самарская область	6374	6337	1,0	544	31783	58	5469	27146	4,9
13	Саратовская область	165	726	4,4	689	27641	40	9026	28476	3,1
14	Ульяновская область	725	1375	1,89	569	143	- 4	285	14708	51,6

При реформировании колхозов и совхозов в 90-х годах в большинстве случаев допущена формальная реорганизация без учета особенностей социально-экономической структуры, сложившейся десятилетиями общественная форма собственности. Переход на рыночные отношения не вызвала адекватного роста экономической активности, кроме резкого сокращения производства: зерна – в 3 раза, мяса – 3,3 раза, молока – в 2,3 раза, из оборота выведено более 600 тыс. га пашни, значительно сокращено поголовье скота (табл. 5). Комментировать данные таблицы излишне: численность домашнего скота в области в 2006 году в 4,1 раза ниже, чем в 1911 году, и в 5,3 раза – к 1990 году.

Особенно пострадало животноводство. Причина нам представляется в том, что зерновые, в основном, производятся на реализацию, в том числе и преимущественно на вывоз за рубеж, так как на мировом рынке на зерно цены значительно выше, чем на внутреннем рынке России и, следовательно, на комбикорма не остается собственного зерна. Государство не регулирует межрегиональный обмен зерновыми на потребление населением и на комбикорма для домашнего скота. Посредникам по вывозу зерна продукты животноводства удобней завозить по импорту: на этих операциях они получают дополнительно значительные прибыли.

⁸⁷ Регионы России. Социально-экономические показатели. – М., 2006. – С.734, 739, 740, 749.

**Численность скота в хозяйствах всех категорий Симбирской губернии –
Ульяновской области**

Численность скота	1895	1911	1990	2006	1990 г. к 1911 г. (в %)	2006 г. к 1911 г. сниж., раз
Всего КРС и мелкого скота, тыс. голов, в т.ч.:	1356,8	1431,7	1831,0	347,2	↑1,3 раз	↓ 4,1 раза
– лошадей	272,4	300,1	20,0	6,8	↓6,7 раз	↓44,1 раза
– коров	279,5	306,6	244,0	76,7	↓ 1,2 раз	↓ 4 раза
– овец простых	613,0	731,0	527,0	54,7	↓1,4 раз	↓ 13,3 раз
– овец тонкорунных	51125	6061	–	–	–	–
– свиней	132,5	81,1	583,0	126,4	↑7,2 раз	↑ 1,5 раза
– коз	8192	6794	–	–	–	–

За последние 15 лет объем валовой продукции во всех категориях хозяйств уменьшился на 43% (такого спада не было во время Великой Отечественной войны). Отказ от механизированных животноводческих комплексов и другой механизации в колхозах привел к ухудшению экономических показателей хозяйств. Удельный вес убыточных хозяйств по области с 3,3% в 1990 г. увеличился до 61%, в 2005 г. Сельскохозяйственная техника изношена, коэффициент обновления сельскохозяйственной техники весьма низок. Внесение минеральных и органических удобрений в почву резко сократилось, что сказывается на урожайности зерновых культур. Вывод крупных сельхозпредприятий резко сказался на урожайности, особенно зерновых.

На полях области более 35% пахотных земель не распахивается. Самый высокий урожай, как видим из табл.6 в Ульяновской области собран в 1990 г. В 2005 году область собрала урожай зерновых в 1,6 раза меньше чем в 1913 году и в 3 раза меньше, чем в 1990 году⁸⁸.

⁸⁸ Аналогичные процессы произошли в регионах Приволжского Федерального округа. В 2007 г. к 1990 году произведено: зерна - 70%, поголовья КРС – 38%, мяса – 56%, молока – 58% к 1990 году, при том, что за этот период стоимостные объемы продукции сельскохозяйственного производства по ПФО выросли в 7,7 раза.

Учебное издание

КУЗНЕЦОВ Виталий Васильевич,
ВАХОВСКИЙ Вячеслав Витальевич,
БОЛЬШУХИНА Ирина Сергеевна

**ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИИ И УЛЬЯНОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

Учебное пособие

Редактор М. В. Штаева

ЛР №020640 от 22.10.97.

Подписано в печать 28.12.2010. Формат 60×84/16.

Усл. печ. л. 8,60. Тираж 100 экз. Заказ 167.

Ульяновский государственный технический университет
432027, г. Ульяновск, ул. Сев. Венец, д. 32.

Типография УлГТУ, 432027, г. Ульяновск, ул. Сев. Венец, д. 32.