

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

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ
И МУНИЦИПАЛЬНОЕ
УПРАВЛЕНИЕ**

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

УЛЬЯНОВСК 2004

УДК 338.27
ББК 65.23
К89

Рецензенты: Зав. кафедрой «Основы экономики» УлГПУ, к. э. н., профессор
Лапин А. Е.

Руководитель Департамента Федеральной государственной службы
занятости населения по Ульяновской области Кранцев В. И.

Авторы: Кузнецов В. В. – гл. 1; гл. 2; гл. 1 (1.3), гл. 2 (2.3) и материалы для
практических занятий к гл. 2 в соавторстве с Чебурашкиной И. С.;
гл. 3; гл. 4 (4.1, 4.2, 4.5) и материалы для практических занятий № 2,
№ 4, № 5 к гл. 4; материалы для практических занятий № 3 к гл. 4 в
соавторстве с Ваховским В. В.;
Ваховский В. В. – гл. 4 (4.4) и приложения к гл. 4 (Приложения
1, 2, 3) в соавторстве с Кузнецовым В. В.; материалы для 1-го и 3-го
практических занятий к гл. 4 в соавторстве с Кузнецовым В. В.;
Чебурашкина И. С. – гл. 4 (4.3) и материалы для проведения
практических занятий № 1 к гл. 4.

**К89 Кузнецов В. В., Ваховский В. В., Чебурашкина И. С. Государственное и
муниципальное управление: Учебное пособие. – Ульяновск, 2004. – 192 с.**

В данном учебном пособии, на основе анализа учебных пособий, статей, научных трудов, монографий ведущих специалистов России, длительное время занимающихся макроэкономическими проблемами, проблемами региональной экономики, ставилась задача показать современную систему управления страной, состояние экономики, тенденции и направления развития России в целом и ее регионов, роль государства в управлении процессами становления экономики регионов в новом экономическом пространстве. На основе изучения социально-экономических процессов, происходящих в Ульяновской области, выявлены причины застойных явлений, выделено положительное и ценное, имеющее долговременное значение, и высказаны некоторые предложения, направленные на повышение экономической активности и социально-экономического уровня жизни населения области.

Настоящая работа имеет учебное и научное предназначение. Учебная его функция заключается в том, чтобы ввести в учебную работу новый материал, а научная – в том, чтобы помочь студентам и аспирантам в дальнейшей разработке этой сложной и актуальной проблемы.

УДК 338.27

ББК 65.23

© В. В. Кузнецов, В. В. Ваховский,
И. С. Чебурашкина, 2003

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	6
ГЛАВА I	
ГОСУДАРСТВЕННОЕ УСТРОЙСТВО РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ.....	8
1.1. Устройство центральной власти	8
<i>1.1.1. Основы государственного устройства Российской Федерации</i>	<i>8</i>
<i>1.1.2. Президентская власть</i>	<i>10</i>
<i>1.1.3. Федеральное Собрание: структурирование, функции, механизмы принятия решений</i>	<i>11</i>
<i>1.1.4. Правительство: роль, функции, структура</i>	<i>15</i>
1.2. Центр – регионы. Федеральные округа	17
<i>1.2.1. Процесс централизации-децентрализации России</i>	<i>17</i>
<i>1.2.2. Политико-правовые основы взаимоотношений центра и регионов.....</i>	<i>19</i>
<i>1.2.3. Экономические интересы центра и регионов</i>	<i>22</i>
<i>1.2.4. Федеральные округа и федерализм</i>	<i>25</i>
<i>1.2.5. Проблемы и перспективы российского федерализма</i>	<i>27</i>
1.3. Региональное управление	30
<i>1.3.1. Региональная власть</i>	<i>30</i>
<i>1.3.2. Система органов исполнительной власти в субъектах РФ</i>	<i>32</i>
<i>1.3.3. Инструменты экономического регулирования региональной политики.....</i>	<i>36</i>
<i>1.3.4. Государственное регулирование экономикой регионов</i>	<i>38</i>
1.4 Основы самоуправления.....	40
Вопросы для повторения.....	42
ГЛАВА II	
ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКОЙ	44
2.1. Современное состояние экономики России.....	44
2.2. Дифференциация основных экономических и социальных показателей по регионам России.....	52
2.3. Россия в контексте процессов глобализации.....	59
Вопросы для повторения.....	63
Практические занятия.....	64
<i>Материалы для 1-го практического занятия</i>	<i>64</i>
<i>Материалы для 2-го практического занятия</i>	<i>65</i>
<i>Материалы для 3-го практического занятия</i>	<i>67</i>
<i>Материалы для 4-го практического занятия</i>	<i>70</i>
ГЛАВА III	
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И ОРГАНИЗАЦИОННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ.....	73
3.1. Современные теоретические основы развития территории	73
<i>3.1.1. Социальная ориентация</i>	<i>74</i>
<i>3.1.2. Сбалансированность</i>	<i>76</i>

3.1.3. Устойчивость системы.....	76
3.2. Фрактально-кластерная теория (ФКТ) управления муниципальными структурами	78
3.2.1. Методы организации саморазвития территории.....	79
3.2.2. Методические подходы к проблеме оценки уровня социально-экономического развития территорий.....	83
3.3. Роль организационно-управленческого потенциала	88
в устойчивом развитии территории (города).....	88
3.3.1. Потенциал устойчивости экономики региона (исторический аспект).....	88
3.3.2. Потенциал территории.....	91
3.3.3. Организационно-управленческий потенциал.....	92
3.3.4. Организация как процесс. Организационное развитие	94
Вопросы для повторения.....	94
ГЛАВА IV	
САМОУПРАВЛЕНИЕ	95
4.1. Современное состояние самоуправления в России	95
4.1.1. Самоуправление: сущность и отличительные признаки.....	95
4.1.2. Полномочия органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ в сфере местного самоуправления	98
4.1.3. Формы участия населения муниципальных образований в решении вопросов местной жизни	100
4.1.4. Основы муниципальной власти и управления.....	101
4.1.5. Современное состояние и перспективы развития местного самоуправления в России.....	102
4.2. Местное самоуправление в системе экономических отношений.....	103
4.2.1. Отношение органов муниципального образования к собственности.....	103
4.2.2. Отношения органов местного самоуправления с вышестоящими органами власти	104
4.3. Финансы органов местного самоуправления	106
4.3.1. Роль финансовых средств в реализации полномочий органов самоуправления	106
4.3.2. Межбюджетные отношения.....	107
4.3.3. Зарубежный опыт бюджетного обеспечения МО	113
4.3.4. Современные методы бюджетной обеспеченности местного самоуправления в России.....	114
4.3.5. Финансовые ресурсы субъектов хозяйствования.....	116
4.4. Хозяйственная деятельность предприятий муниципальных образований.....	117
4.4.1. Расширение направлений хозяйственной деятельности МО.....	117
4.4.2. Муниципальный заказ	119
4.5. Местное самоуправление и малый бизнес.....	121
4.5.1. Малое предпринимательство в структуре экономики	122
4.5.2. Особенности становления МП в России.....	123
4.5.3. Местное самоуправление и малое предпринимательство	125

4.6. Планирование социально-экономического развития регионов и городов	126
<i>4.6.1. Необходимость возврата к планированию деятельности и развития местных образований</i>	<i>126</i>
<i>4.6.2. Анализ потенциала развития муниципального образования</i>	<i>133</i>
Вопросы для повторения.....	134
Практические занятия.....	135
<i>Материалы для 5-го практического занятия</i>	
<i>«Модель разработки концепции социально-экономического развития муниципального образования»</i>	<i>135</i>
<i>Материалы для 6-го практического занятия</i>	
<i>«Проблемы устойчивого развития агропромышленного комплекса региона»</i>	<i>137</i>
<i>Материалы для 7-го практического занятия</i>	
<i>«Сельская самозанятость»</i>	<i>146</i>
<i>Материалы для 8-го практического занятия</i>	
<i>«Развитие малого предпринимательства»</i>	<i>153</i>
<i>Материалы для 9-го практического занятия</i>	
<i>«Проблемы реформирования ЖКХ»</i>	<i>157</i>
<i>Материалы для 10-го практического занятия</i>	
<i>«Активность населения»</i>	<i>162</i>
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	195

ВВЕДЕНИЕ

Российская Федерация – крупнейшее по территории государство мира. Ее регионы отличаются значительным разнообразием географического положения, природно-климатических условий, демографической ситуации, экономического потенциала, что, естественно, предопределяет не только их нынешнее состояние, но и перспективы развития.

Преодоление глубокого кризиса, сохранение и укрепление целостности экономики, возрождение эффективных промышленных, аграрных, инфраструктурных и других комплексов, хозяйств городов и районов является первостепенной и важнейшей задачей для настоящего и будущего России. Модель управления экономикой регионов, сформировавшаяся за прошедшие десятилетия, практически исчерпала свои возможности и все более приходит в противоречие с динамично изменяющейся общественно-политической и организационно-экономической обстановкой.

Осуществляемые в России рыночные реформы объективно способствуют усилению их самостоятельности в решении целого комплекса многообразных социально-экономических проблем. В стране произошли коренные институциональные преобразования, формируются новые хозяйственные связи, товарные потоки и конфигурации хозяйственных комплексов. Многократно возросла роль финансов, бюджетов, кредитов и других инструментов рыночных отношений. Конкуренция, риски и угрозы экономической безопасности становятся факторами повседневной практики и требуют соответствующих методов управления. Однако последнее десятилетие пока не дало сколь-либо действенного механизма управления экономикой республик в составе РФ, областей, краев, городов и районов.

Продолжает углубляться чрезмерная дифференциация регионов в производственной и социальной сферах. В сфере государственного и хозяйственного управления нарастает сложность решаемых задач, усиливается неудовлетворенность населения результатами работы экономических структур и сферы обслуживания. Растущее осознание лидерами и специалистами необходимости радикальных перемен не превратилось еще в массовое действие. Дефицит общей и профессиональной культуры, исполнительской дисциплины имеет своим следствием то, что стратегические вопросы и многие проблемы повседневного жизнеобеспечения населения решаются без многовариантного экономического расчета, компетентной оценки долгосрочных последствий проводимых и планируемых управленческих акций. Все это имеет многочисленные и разнообразные негативные последствия. Экономика крайне медленно преодолевает фазу кризиса и депрессии.

Просчеты и ошибки в региональной политике привели к ослаблению целостности единого экономического пространства России, нарушению межхозяйственных связей, в частности, по оси запад-восток. Две трети субъектов Федерации являются хроническими реципиентами. Лишь в немногих из них ситуация в целом стабилизируется. В большей же их части все острее проявляется необходимость радикального улучшения экономики и социальной сферы. Так, третья часть населения имеет доходы ниже прожиточного минимума. Утрата долгосрочных жизненных ориентиров, чрезмерная безработица, нарастание безразличия и т. п. расшатывают основы общественной организации России и ее регионов, не позволяют интенсивно задействовать социальные факторы эффективности и саморазвития экономики.

Вместе с тем усиливаются тенденции развития экономической активности и ориентации населения на собственные силы. Имеются признаки, которые в перспективе могут стать устойчивыми чертами новой модели управления экономикой регионов. Среди них можно выделить следующие:

- использование новейших технологий, адаптированных к национальной системе ценностей;
- преодоление отрицательных сторон реформ (коррупции, нарушения законов);
- новые тенденции в развитии малого предпринимательства и самозанятости населения, способствующие решению приоритетных проблем не только выживания, но и экономического роста;
- саморазвитие социально-экономических комплексов регионов, городов, районов;
- формирование нового поколения специалистов экономического, регионального, муниципального управления и др.

В данном учебном пособии авторы ставят своей задачей показать современную систему управления регионами, состояние экономики России в целом, рассмотреть тенденции и направления развития регионов. На основе анализа социально-экономических процессов, происходящих в Ульяновской области, показать все положительное и ценное, имеющее долговременное значение и выделить нерешенные проблемы и пути их преодоления.

Настоящая работа имеет учебное и научное предназначение. Учебная функция заключается в том, чтобы помочь студентам и аспирантам в дальнейшей разработке этой сложной и актуальной проблемы, а научная – в том, чтобы внести в учебный процесс новый материал.

ГЛАВА I

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УСТРОЙСТВО РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

1.1. Устройство центральной власти

1.1.1. Основы государственного устройства Российской Федерации

Реформа государственной власти осуществляется в России в условиях изменения социально-экономических, политических трансформаций.

Первый этап перестройки государственной власти завершился принятием в 1993 г. Конституции, подписанием с субъектами Федерации договоров о разграничении полномочий.

Предполагалось, что подписанием указанных договоров установятся новые федеративные отношения, заменяющие собой прямую вертикаль Советской государственной власти.

Эта новая система предусматривает построение трехуровневой структуры управления: центральная государственная власть – региональная власть субъектов Федерации – органы самоуправления населения.

Основная задача данной дисциплины – это изучение сложившихся принципов, полномочий органов, экономической и финансовой обеспеченности уровней управления и технологии осуществления (законодательно закрепленных между уровнями) функций.

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.

Регулирование регионального развития осуществляется в странах с самым разнообразным государственно-политическим устройством. Более того, по своему интересней и успешный опыт региональной экономической политики имеется и в федеративных республиках (США, Канада, Германия, Австрия и др.), и в унитарных республиках (Франция, Италия и др.), и в королевствах, точнее – в монархиях парламентского типа (Великобритания, Нидерланды, Испания, Швеция и др.).

Во всех странах, за исключением самых маленьких (Андорра, Лихтенштейн и т.п.), существует один или более уровней государственного регионального управления. Регионами первого ранга являются: в США – штаты (50), в Австралии – штаты (6) и автономные территории (2), в Германии – земли (16), во Франции – регионы (22), в Италии – регионы (20), в Испании – автономные сообщества (17), в Нидерландах – провинции (12) и т. д.

В вертикали государственной власти регионы обладают одним из трех возможных статусов: 1) имеют собственную сферу полномочий, закрепленных

в конституции страны (административная автономия); 2) подчиняются центральным властям как проводники их политики; 3) находятся в переходном процессе.

Как правило, федеративные государства отличаются от унитарных тем, что в них регионы – субъекты федерации обладают большими правами, чем регионы первого ранга в унитарных государствах. Однако и между федеративными государствами различия весьма существенны. В США, где эволюционирует модель децентрализованного федерализма, Конституция (принятая еще в 1787 г.) закрепляет свое верховенство, а также верховенство федеральных законов над конституциями и законами штатов, определяет полномочия только федерации, а также «совпадающие» полномочия. Предметы ведения штатов, кроме запрещений, не закрепляются федеральным законодательством. В Германии же действует модель кооперативного федерализма. Основной закон Германии признает земли государствами в рамках федерализма. Земли обладают общей компетенцией, за исключением узкого круга вопросов, которые находятся исключительно в компетенции федерального управления. Главная сфера федерального уровня – координация и согласование.

Преобладающей тенденцией в эволюции современных государств является постепенная децентрализация государственной власти, передача все большей части государственных функций от центра к регионам.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, государственная власть в субъекте Федерации осуществляется на основе:

- государственной и территориальной целостности Российской Федерации;
- распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;
- верховенства Конституции Российской Федерации на всей ее территории и единства системы государственной власти;
- разделения на законодательную, исполнительную и судебную власть в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;
- разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- самостоятельного осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий;
- самостоятельного осуществления своих полномочий органами местного самоуправления.

Система органов исполнительной власти образуется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации в пределах их ведения. В России формируется три уровня органов исполнительной власти.

1.1.2. Президентская власть

Конституционный статус Президента РФ по основному Закону России 1993 г., заметно отличается от правового положения Президента, закрепленного в 1991 г. Тогда Президент Российской Федерации рассматривался как глава исполнительной власти, руководивший Правительством, подотчетным и ответственным не только перед ним, но и перед федеральными законодательными органами. Он был наделен правом вето, которое, однако, легко преодолевалось простым большинством голосов Верховного Совета, а в отношении актов Съезда народных депутатов РФ у него такого права не было. Организация власти представляла собой конгломерат черт президентской, смешанной, а также советской формы правления. Принцип разделения властей проводился не последовательно. В Конституции сохранялись положения о полновластии высшего представительного органа, его всеобъемлющей компетенции. Оставались положения о распорядительных полномочиях законодательных органов, что, конечно, влияло на юридический статус главы исполнительной власти.

Конституция 1993 г. трактует назначение и функции российского Президента намного шире, 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. Президент не подменяет и не отодвигает ни одну из властей, не нарушает их самостоятельность и не вторгается в их конституционные полномочия.

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.

1.1.3. Федеральное Собрание: структурирование, функции, механизмы принятия решений

Представительную власть на общефедеральном уровне осуществляет Федеральное Собрание РФ, состоящее из двух палат (Совет Федерации и Государственная Дума). Палаты заседают отдельно и, согласно Конституции, могут собираться совместно только для заслушивания посланий Президента Российской Федерации, посланий Конституционного Суда РФ и выступлений руководителей иностранных государств.

Новый двухпалатный парламент (Федеральное собрание) существенно отличается от прежних высших представительных органов Российской Федерации.

Во-первых, парламент не наделен более властными полномочиями, которые позволили бы ему, в нарушение принципа разделения властей, стать над другими федеральными органами государственной власти и вторгаться в их компетенцию (ст. 11).

Во-вторых, парламент не является сегодня высшим звеном в иерархической соподчиненной системе Советов, как это было прежде. Федеральное Собрание – представительный орган Российской Федерации, в число основных функций которого входят представительство интересов народа страны и законотворчество.

В законодательной сфере Конституция отводит **Совету Федерации** роль фильтра по отношению к законам, принимаемым Государственной Думой. В политическом плане он должен гасить эксцессы, которые могли бы возникнуть в политизированной нижней палате.

К исключительному ведению Совета Федерации Конституция Российской Федерации относит:

- утверждение изменения границ между субъектами РФ;
- утверждение указов Президента РФ о введении военного и чрезвычайного положения;
- решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил России за ее пределами;
- назначение выборов Президента РФ, отрешение Президента от должности;
- назначение на должность судей Конституционного Суда, Верховного суда, Высшего Арбитражного Суда РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ, заместителя председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

Совет Федерации представляет собой орган представительства интересов субъектов РФ. Организационная структура Совета Федерации первого созыва

включала 11 комитетов и одну комиссию. В 1993 г. в связи с отсутствием реформированных представительных органов власти были произведены выборы членов Совета Федерации РФ. С 1996 г. членами Совета Федерации являлись главы органов исполнительной и представительной власти. Принципы формирования Совета Федерации во многом предопределили состав его депутатского корпуса и особенности его структурирования. Обращает на себя внимание неравномерность распределения сенаторов по комитетам: 40 % из них сосредоточены в двух комитетах – по бюджету и по вопросам Федерации¹, что показывает преобладающую направленность сенаторских интересов.

В настоящее время, по инициативе Президента установлен новый порядок формирования Совета Федерации. Такая необходимость продиктована рядом обстоятельств. Во-первых, председатели законодательных (представительных) органов власти и главы исполнительных органов власти субъектов Федерации имели как бы двойной статус: с одной стороны, они были руководителями на региональном уровне, а с другой, – федеральными парламентариями, что являлось прямым нарушением Конституции Российской Федерации, провозгласившей принцип разделения властей.

Во-вторых, все настоятельнее чувствовалась необходимость обеспечения профессионального и непрерывного характера деятельности верхней палаты российского парламента. Следует учитывать и то, что лидеры регионов избираются населением для решения конкретных проблем своих территорий, на этом и должны быть сконцентрированы их основные усилия.

Направленный Президентом Российской Федерации в Совет Федерации и Государственную Думу законопроект «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» вызвал несогласие сенаторов. Наиболее острая дискуссия развернулась по следующим положениям:

- представители Совета Федерации хотели максимально отложить срок введения в действие этого закона. В частности, было предложено пойти на изменение порядка формирования Совета Федерации одновременно с выборами Президента РФ в 2004 г.;
- губернаторы хотели непременно получить возможность единолично назначать в Совет Федерации представителей исполнительной власти субъекта Федерации;
- губернаторы настаивали на возможности отзыва своих представителей единоличным решением, без согласования с кем бы то ни было.²

¹ Парламентаризм в России. Федеральное Собрание 1994–1995 гг. Государственная Дума. Совет Федерации. – М., 1996. – С. 40

² В общих интересах. Интервью с заместителем председателя Комитета Госдумы по государственному строительству Валерием Гребенниковым // ВЫБОРЫ законодательство и технологии. – 2000. – № 7–8

Принципиальные решения по этим вопросам были согласованы и закреплены в законе «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».³

Изменение принципов формирования Совета Федерации поставило вопрос об организации постоянного диалога руководителей регионов и главы государства по основным проблемам государственной жизни. Поэтому закономерным и целесообразным представляется образование **Государственного совета** Российской Федерации. В Госсовет вошли губернаторы и руководители республик Российской Федерации. Это орган чисто исполнительной ветви власти. Он собирается для работы один раз в три месяца. Для оперативного решения вопросов формируется президиум Госсовета из числа губернаторов, каждый из которых будет представлять один из семи федеральных округов. Президиум функционирует полгода, а потом обновляется по ротационному принципу. Госсовет прорабатывает наиболее актуальные проблемы: реформы государственной и политической системы, федеративного устройства и международных отношений, стратегию экономического развития страны и вопросы межбюджетных отношений, проводит экспертизу законопроектов в бюджетной сфере и экономике, формирует единое правовое поле и др.

Возможность постоянно держать совет с руководителями регионов и опираться на их опыт, коллективную волю, придаст взвешенность и дополнительный авторитет решениям главы государства. Региональные же лидеры становятся членами федерального органа, получают возможность напрямую общаться с главой государства, обсуждают серьезные проблемы (стратегические программы развития России на десять лет, реструктуризацию РАО «ЕЭС», земельную реформу). Однако, поскольку Государственный Совет не имеет четкого статуса, прописанного в Конституции, то не имеет и серьезных полномочий – обсуждаемые важные проблемы не получают конкретных решений; его заседания проходят редко, наиболее активно работает президиум этого органа, что предполагает борьбу за членство в нем.

Сегодня два органа выражают интересы субъектов Федерации: конституционный Совет Федерации и неконституционный – Государственный Совет. Как они должны соучаствовать в принятии стратегических решений? Каким будет их статус и роль? Эти проблемы еще предстоит решить.

Нижняя палата – **Государственная Дума** состоит из 450 депутатов, избираемых сроком на четыре года по смешанной мажоритарно–пропорциональной избирательной системе.

³ Федеральный Закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. – 2000. – 8 августа

Впервые на выборах в Государственную Думу (ГД) 1993 г. был официально закреплён принцип сочетания мажоритарной и пропорциональной систем. Половина депутатов (225) избиралась на основе мажоритарной системы по одномандатным округам (один округ – один депутат). Остальные 225 депутатов ГД избирались на основе пропорционального представительства по общенациональному избирательному округу от партий, общественных организаций и их блоков. Представительство в этом случае было пропорционально числу голосов, поданных за соответствующий список избирательного объединения, причём подсчет велся лишь по спискам, набравшим более 5 % действительных голосов.

Данный вариант избирательной системы обеспечивал реальное активное участие партий в формировании Государственной Думы. Это давало возможность направить политическую активность партий в парламентское русло и соответственно сузить сферу непарламентской оппозиции. При всей спорности предлагаемой избирательной системы, это был курс на стабилизацию политических отношений, на удержание политического развития в правовых рамках. Многообразие партий, коалиций и движений в парламентах имеет важное значение, оно показывает гражданам, что их мнения и взгляды имеют своих представителей.

К исключительному ведению Государственной Думы относятся, согласно Конституции, следующие полномочия:

- дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства Российской Федерации;
- решение вопроса о доверии Правительству РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности председателя Центрального банка РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;
- назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом;
- объявление амнистии;
- выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности;
- некоторые другие полномочия.

Федеральное Собрание призвано осуществлять законодательное регулирование системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной властей, порядка их организации и деятельности, может регламентировать общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти.

Конституция РФ не наделяет Федеральное Собрание контрольной функцией в отношении органов исполнительной власти, подобно той, которую имели в прошлом Съезд народных депутатов и Верховный Совет.

Однако Федеральное собрание наделено рядом полномочий, которые в совокупности и составляют контрольную функцию парламента:

- ответственность Правительства перед Государственной Думой – решение вопроса о доверии Правительству, дача согласия на назначение Председателя Правительства;
- утверждение Советом Федерации определенных в Конституции указов Президента РФ;
- участие палат в формировании государственных органов власти;
- контроль за исполнением государственного бюджета;
- право ратификации международных договоров;
- заслушивание должностных лиц.

Полномочия Федерального Собрания разделены между двумя палатами, которые почти независимы друг от друга. Следует отметить, что весьма важные полномочия принадлежат Совету Федерации, утверждающему ряд решений Государственной Думы.

Так, обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по следующим вопросам: федерального бюджета, федеральных налогов, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии; ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации, статуса и защиты государственной границы Российской Федерации.

1.1.4. Правительство: роль, функции, структура

Исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет **Правительство РФ**. Согласно Конституции РФ, Правительство РФ состоит из председателя, заместителей председателя и федеральных министров, структура же кабинета Конституцией не регулируется. Поэтому структурные изменения в системе управления федеральной исполнительной власти проводятся указами Президента РФ. Государственная Дума подготовила и приняла Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации».

В законе определены основные принципы деятельности правительства, состав и порядок его образования, отношения с Федеральным Собранием и Президентом РФ, конкретные полномочия, организация и деятельность, общие положения организации исполнительной власти, соподчиненность применительно к разным системам исполнительной власти, порядок формирования структуры федеральных органов и др.

Правительство имеет двойную подчиненность – перед Президентом, который фактически проводит кадровые перестановки в нем, и перед Госу-

дарственной Думой, которая дает согласие на назначение Председателя Правительства. Инициатива кадровых решений принадлежит главе государства. В то время, как в странах с парламентским режимом отправной точкой формирования нового кабинета служат парламентские выборы, в России правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом. Кроме того, президент РФ единолично может отправить кабинет министров в отставку.

Правительство – самостоятельный институт, существующий наряду с институтом Президентства. Оно наделено значительными полномочиями, включая разработку и представление в парламент федерального бюджета, а также его исполнение, проведение единой государственной политики в сфере экономики, культуры, здравоохранения, управление федеральной собственностью, обеспечение обороны страны, государственной безопасности, реализацию внешней политики.

Согласно закону «О Правительстве Российской Федерации» определены следующие его полномочия:

- руководство федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти;
- общие положения;
- полномочия в сфере экономики;
- в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики;
- в социальной сфере;
- в сфере науки, культуры, образования;
- в сфере природопользования и охраны окружающей среды;
- в сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью;
- по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации;
- в сфере внешней политики и международных отношений;
- иные полномочия.⁴

В настоящее время структура федеральных органов исполнительной власти включает 24 министерства, шесть государственных комитетов РФ, две федеральные комиссии, 13 федеральных служб, восемь российских агентств, два органа федерального надзора России, три иных федеральных органа исполнительной власти.⁵

⁴ См.: Федеральный Конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» Принят Государственной Думой 11 апреля 1997г. – С.7 – 15

⁵ См.: Российская газета. – 20 мая 2000. – С. 2

1.2. Центр – регионы. Федеральные округа

Россия представляет собой особый тип федерации, что накладывает отпечаток на формирование региональных органов власти (89 субъектов с разными государственно-правовыми статусами: 21 республика, 49 областей, 2 города федерального значения, 6 краев, 10 автономных округов, 1 автономная область). Между ними существуют различия – по численности, экономическому уровню, этно-конфессиональному, культурно-образовательному уровню.

Субъекты Федерации по Конституции равноправны, однако имеют два вида статусов:

- республики признаются государствами и могут иметь свои конституции;
- края, области, города федерального значения, автономные округа, автономная область имеют свои уставы и законодательство.

Налицо признаки асимметричной федерации, что порождает ряд особенностей и сложностей в формировании региональных органов власти.

Систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти, иные органы государственной власти, формируемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Конституцией (уставом) субъекта РФ устанавливается должность высшего должностного лица субъекта Федерации (президент, глава администрации, губернатор).

1.2.1. Процесс централизации-децентрализации России

Децентрализация структур управления есть перераспределение власти между её законными носителями, а не растворение, не утрата ею качества «государственности», что мы нередко наблюдали в последние годы. Вот наиболее важные вехи на этом пути:

1990–1991 гг.: «парад суверенитетов» в период противостояния российских и союзных властей, наряду с партийной «автономизацией» (децентрализация);

1991–1992 гг.: реформа органов государственной власти с введением институтов назначаемых глав исполнительной власти и представителей президента в регионах после путча 1991 г., подписание Федерального договора (централизация);

1992–1993 гг.: усиление самостоятельности республик, выдавливание назначенных Президентом глав администрации и представителей Президента, открытое неповиновение федеральным властям в пору острого конфликта между Президентом и Съездом народных депутатов (децентрализация);

1993 г.: роспуск Советов, замена президентом нелояльных ему региональных глав исполнительной власти, проведение выборов в Государственную Думу по смешанной системе, с усилением федеральных партий, принятие новой Конституции, заложившей правовые основы российской государственности (централизация);

1994 г. (начало): реформирование органов власти в регионах с формированием существенно ослабленной представительной власти под контролем администраций, последующее принятие конституций и уставов в субъектах Федерации, не всегда соответствующих Конституции Российской Федерации (децентрализация);

1994 г. (конец): начало войны в Чечне (неудачная попытка централизации);

1995–1996 гг.: усиление контроля со стороны региональных властей за выборами в Государственную Думу, переход к формированию Совета Федерации из избранных в своих регионах глав исполнительной и представительной власти, перераспределение полномочий в пользу регионов путём заключения двусторонних договоров с Центром (децентрализация);

1996–1997 гг.: усиление сплочённости региональных элит и их независимости от центра в результате выборов губернаторов, а затем, под их контролем, – лояльных, в большинстве случаев, законодательных собраний (децентрализация).⁶

Дальнейшее развитие событий позволяет нам продолжить анализ данного процесса. Во второй половине 1997 и в первой 1998 г. можно выделить две попытки централизации.

Первая связана с деятельностью А. Чубайса, попытавшегося реконструировать систему отношений с регионами: развитие органов местного самоуправления как противовеса региональным элитам, усиление полномочных представителей президента в субъектах Федерации, конструирование «налоговых округов», объединяющих несколько регионов.

Вторая попытка связана с деятельностью С. Кириенко. Это: ужесточение условий внешних заимствований регионов, межбюджетных отношений на основе соглашений между правительством и региональными властями, разработка пакета налоговых законов, увеличивающих роль и возможности центра, изменение формулы расчёта трансфертов, увеличение адресности средств, выделяемых по федеральным программам, жёсткое вертикальное выстраивание медиа-холдинга на базе ВГТРК, с включением региональных телекомпаний и др.

Однако обе попытки централизации были свёрнуты, не успев развернуться.

⁶ Петров Н. Отношения «центр – регионы» и перспективы территориально-государственного переустройства страны // Регионы России в 1998 г. – М.: Фонд Карнеги, 1999. – С. 58 – 59

1998–1999 гг.: рост политической активности глав исполнительной и законодательной власти регионов: обновлённый состав верхней палаты парламента заявлял собственную, отличную от других органов власти, позицию по ряду вопросов государственной жизни. Совет Федерации продемонстрировал готовность региональной элиты к борьбе за собственные интересы, вплоть до внесения поправок в Конституцию РФ. Намереваясь кардинально изменить состав Государственной Думы, проведя туда своих представителей, губернаторы занялись строительством избирательных объединений и блоков – «Отечество», «Голос России», «Вся Россия», поддержкой «Единства» и НДР.

Президент столкнулся с серьёзными вызовами, корни которых в сложной трансформации России последнего десятилетия – суверенизация России. Она выражается в следующем:

- несоответствие конституций, уставов, законодательных актов субъектов РФ федеральной Конституции и федеральному законодательству;
- разрыв единого правового и экономического пространства страны (например, плата за въезд в город, запреты на вывоз зерна и т.д.);
- фактическое «подминание» представителей федеральных министерств и ведомств в регионах руководителями субъектов Федерации, приводящее к тому, что федеральные структуры, призванные стоять на страже федеральной Конституции и федерального законодательства, зачастую служат проводниками неправомερных действий и решений региональных властей.

С 2000 г. начинается укрепление, цементирование государства: изменены принципы формирования Совета Федерации, закреплены полномочные представители президента в семи федеральных округах, выстраивается вертикаль исполнительной власти – введён порядок отстранения от должности руководителей регионов и роспуска законодательных собраний, принимающих акты, идущие вразрез с федеральными законами, усилена зависимость органов местного самоуправления от федеральных и региональных властей.

Федерализация должна строиться по трём основным направлениям:

- законодательное разделение уровней компетенции по вертикали (центр – республика – край, область – местное самоуправление);
- учёт интересов регионов в общегосударственной политике и повышение их экономической самостоятельности в пределах, ограниченных только конституцией;
- выравнивание статуса и экономических прав всех субъектов федерации.

1.2.2. Политико-правовые основы взаимоотношений центра и регионов

Выявляются расхождения между Конституцией Российской Федерации и конституциями некоторых республик и в такой сфере, как регулирование

гражданства и прав личности. Вопросы гражданства отнесены Конституцией РФ к исключительному ведению Российской Федерации (ст. 71 п. 6) и регулируются ст. 6, 62, 89 п. а. Однако большинство республик установили двойное гражданство. Введение двойного гражданства во многом осложнило ситуацию с правовым статусом личности и гражданина, ограничило права и свободы граждан Российской Федерации, проживающих на территории республик, но не являющихся гражданами этих республик.

Суверенизация России привела к тому, что некоторые республики объявили себя суверенными государствами в составе Федерации и даже установили порядок изменения своих границ с иностранными государствами. Другие присваивали себе право объявлять войны и предоставлять политическое убежище или гражданство, без соблюдения общероссийского права. Объявлено верховенство местных законов в отношении национальных богатств. На региональные советы безопасности бала возложена охрана суверенитета, независимости и территориальной целостности субъекта, вопросы обороны.

Взаимодействие федерального законодательства и законодательства субъектов Федерации предполагает чёткое определение объёма компетенции каждого законодателя, создание эффективного механизма взаимодействия правовых норм, устанавливаемых разными законодателями в одной и той же сфере правового регулирования наличие действенного контроля за соответствием Конституции РФ и федеральному законодательству правовых норм, принимаемых на уровне субъекта Федерации. Известно, что в этой сфере существует большая проблема. По данным Министерства юстиции, подвергнутого экспертизе с июля 1995 по февраль 1998 г. 44 тыс. нормативно-правовых актов субъектов Федерации, 1/3 из них признана несоответствующей федеральному законодательству.⁷

По заявлению Президента в 2000 г. 1/5 часть принятых в регионах правовых актов противоречила Основному Закону страны.⁸

Важнейшим положением федерализма является соблюдение принципа равноправия субъектов Российской Федерации, с учётом специфики каждого из них. Это требует двойного механизма установления полномочий. Федеральные законы по предметам совместного ведения могут и должны устанавливать минимальный объём полномочий федеральных органов государственной власти, вне пределов которых субъекты РФ, в соответствии со статьями 5, 72 (ч. 2), 73 Конституции РФ, равны в своём праве на осуществление государственной власти. В то же время сегодня существуют беспрецедентные межрегиональные контрасты между равностатусными по Конституции РФ

⁷ Ермошкин Г. Конституционный принцип федерализма и проблемы его реализации при создании единого правового пространства России // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1999. – №2. – С. 32

⁸ Путин В. Власть должна быть работающей // Российская газета. – 2000. – 19 мая

субъектами Федерации. С одной стороны, это с годами сложившиеся различия по площади территории, по численности населения, удельному весу городского населения, объёму валового национального продукта на душу населения, уровню социально-экономического развития и т. д. С другой стороны, начатые в России институциональные преобразования, переход к рыночным методам ведения хозяйства, включение в систему мирохозяйственных связей на новых, более открытых условиях, нарушение кооперативных связей России с государствами, ранее входившими в СССР, с разной интенсивностью отразились на экономике и социальной сфере регионов Российской Федерации.

Сложившаяся система территориального разделения труда оказалась неприспособленной к происходящим изменениям. Усилилась неравномерность социально-экономического развития районов. Возросла региональная дифференциация производства, потребления, качества жизни. Из 89 субъектов Российской Федерации только 12 прибыльные, остальные в разной степени дотационные.

Конституция России предусматривает заключение специальных соглашений между соответствующими органами исполнительной власти. С 1994 года было заключено более 50 договоров, подписано более 150 соглашений.

В соответствии с Конституцией России (ст. 5, 72 ч. 2, 73), субъекты РФ равны в своём праве на осуществление Государственной власти. В то же время разница в природных, социально-экономических, демографических и иных условиях субъектов Федерации предполагает разные их возможности осуществления полномочий. Эти различия должны были учитываться в договорном процессе.

Однако, несмотря на то, что такие договоры заключены рядом субъектов Федерации, проблемы остаются. Прежде всего, это слабая правовая база их заключения. Долгое время для разграничения предметов ведения и полномочий являлась Конституция Российской Федерации (ст. 11 ч. 3), которая многими участниками договорного процесса, в зависимости от их целей и задач, трактовалась по-разному. Федеральный закон о порядке и принципах разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов Федерации был принят только в 1999 г.

Основные модели взаимоотношений Центра и регионов.

Основными принципами взаимодействия центра и регионов являются:

- ⇒ рациональное сочетание интересов Федерации и ее субъектов;
- ⇒ согласование приоритетов хозяйственной, финансовой, социальной, культурной, этнополитической и научно-технической политики;

⇒ подчинение интересам федерализма региональной бюджетно-налоговой политики, отношений собственности, использования земельных и других природных ресурсов;

⇒ обеспечение многообразия в самоуправлении народов и территорий, сохранение национально-государственного, национально-территориального и территориального принципов построения Федерации.

Взаимодействие Центра и регионов (субъектов Федерации) относится сегодня к числу жизненно важных для России проблем.

Согласно Федеративному Договору, администрации субъектов Федерации, с целью оперативного решения своих проблем, создают при федеральных органах исполнительной власти свои постоянные представительства.

Основными функциями Представительств являются:

- повышение управляемости социально-политическими процессами, на основе систематического анализа складывающихся ситуаций, тенденций и прогнозирования их изменений;

- прогнозирование нарастания нежелательных тенденций;

- систематический анализ и прогнозирование принимаемых органами власти решений, разработки федеральных и региональных программ, стратегии и тактики исполнительных и представительных органов власти разных уровней;

- повышение уровня управленческой культуры, способности государственных служащих реагировать на политические и социальные проблемы и принимать эффективные решения.

Механизм властных отношений может быть эффективным лишь при взаимодействии интересов регионов и Центра. Чтобы повысить эффективность взаимоотношений Центра и регионов, надо найти оптимальную сбалансированность двух развивающихся тенденций:

- стремления регионов к экономической и социально-политической самостоятельности, к самоуправлению;

- стремления к укреплению Центра, сохранения его ведущей роли в государственном регулировании.

Центр своей региональной политикой должен обеспечивать регионам: равные возможности, справедливые налоги, определяемые на основе единых, общих для всех регионов принципов, согласованность интересов Центра и стратегии развития регионов.

1.2.3. Экономические интересы центра и регионов

Одной из основных, если не главной, сферой формирования взаимоотношений федерального Центра и регионов, а также регионов между собой являются их социально-экономические интересы. Ничуть не умаляя значение других факторов, можно сказать, что именно развитие экономики

региона является ведущим и в определенной степени «инициирующим» фактором в этих отношениях.

Интересы федерального Центра сконцентрированы на укреплении основ территориальной целостности, стабильности и экономической мощи государства, на сокращении чрезмерно глубоких различий в уровне социально-экономического развития регионов, на развитии комплексной и рациональной структуры хозяйства страны, на повышении экономической базы роста благосостояния населения.

Неудовлетворенность экономическим положением присуща всем регионам, как относительно благополучным в хозяйственном отношении регионам, склонным требовать самостоятельности в использовании все большей доли местных доходов, так и менее благополучным (дотационным), которые добивались расширения своих прав и возможностей, получения от центра дополнительных ресурсов, инвестиций и других экономических льгот.

Основной проблемой, которая стояла перед федеральной властью в экономической сфере, остается поиск оптимального соотношения между стратегиями «уравнения» и «поощрения точек роста». Одной из основных характеристик региональной экономической политики являлся характер перераспределения средств федерального бюджета между экономически сильными и кризисными регионами (возможность экономически сильных регионов реинвестировать свои доходы на собственной территории, объем отчисляемых ими средств для перераспределения через федеральный бюджет в пользу нуждающихся регионов).

В правительственной программе 1995–1997 гг. цели региональной экономической политики соответствовали стратегии «уравнения»: предоставление финансовой поддержки малообеспеченным регионам и создание в 1994 г. системы трансфертов, в рамках которой финансовые средства перераспределялись от экономически более устойчивых и финансово обеспеченных регионов к регионам кризисным. Дефицит экономических ресурсов не позволил реализовать эту программу. Широко применявшаяся федеральной властью практика предоставления льгот отдельным субъектам через двусторонние договора (которые предусматривали налоговые и бюджетные преимущества) не только не способствовала выравниванию регионов, но и вела к углублению разрыва между ними.

1. В дальнейшем федеральная власть встала на позиции «договорной» концепции, утверждающей «асимметричный» характер федерации, субъекты которой обладали бы различным объемом прав и полномочий.

Отделение государства от хозяйственной деятельности ограничило, таким образом, возможности прямого административного контроля государства в экономической сфере, причем настолько, что проводимая федеральным

Центром экономическая политика уже вряд ли могла принципиально изменить «естественные» тенденции регионального развития и характер формирующейся межрегиональной дифференциации. Однако федеральный Центр продолжал сохранять достаточно мощные рычаги воздействия на социально-экономическое положение регионов. Такое воздействие осуществлялось в двух основных направлениях.

Первое – это «перераспределительная» поддержка регионов со стороны Центра, проявляющаяся в финансовой помощи, которая передается регионам как непосредственно из федерального бюджета, так и через дифференциацию нормативов отчислений федеральных налогов.

Второе – это активное воздействие Центра на социально-экономическое положение регионов: перестройку их хозяйственного механизма, реконструкцию, перепрофилирование предприятий на их территориях, создание производственных и инфраструктурных объектов, способных поднять производство.

Кроме того, исходя из политической конъюнктуры, Центр по разному относился к регионам: к лояльным в политическом отношении регионам оказывал всяческую поддержку, а к регионам так называемого «красного пояса» – применял меры экономического давления.

Так закреплялось правовое неравенство субъектов Федерации.

Отношения с Центром должны строиться на равноправной основе, однако в этой сфере проявился целый ряд проблем.

Во-первых, Центр сам создал тупиковую ситуацию, так как бартер до сих пор остается межрегиональной валютой, а «живые» деньги прокручиваются в иных, непроизводственных сферах. Ухудшение экономического положения (энергетический кризис, неплатежи, задержки заработной платы и пенсий) вело к росту социального недовольства. На этом фоне оставались актуальными проблемы миграции рабочей силы, межнациональные отношения в российских регионах. Национальный и региональный вопросы оказываются тесно интегрированными в общий социально-политический контекст осуществляемых реформ. Тяжелое положение складывается в сельском хозяйстве. Необходимо конструктивное взаимодействие федеральных органов с органами власти регионов в решении этих и других вопросов.

Следствие данной ситуации – рост числа дотационных регионов.

Во-вторых, дотации ориентированы на среднедушевой доход населения всей России, но цены по территориям существенно различаются.

В-третьих, несогласованность законодательных инициатив Центра и реальных возможностей регионов, территорий, которые не имеют финансовых источников для исполнения этих законодательных актов.

В-четвертых, неэффективная налоговая политика, при которой Башкортостан, Татарстан, Саха (Якутия), Карелия, Удмуртия выплачивают в федеральный бюджет меньшую долю собираемых налогов, чем другие территории.

К концу 90-х годов Россия имела весьма децентрализованную бюджетную систему. Если в конце 80-х годов на долю регионов приходилось по оценкам специалистов, менее 40 % бюджетных средств, то в 1997 г. – около 50 %, а по налоговым поступлениям – почти 60 %. По этим параметрам Россия уже не уступала, а порой даже опережала большинство федераций. Так, в Австралии штаты получают лишь 20 % налоговых поступлений, в США – 45%, в Канаде – около 50 %.⁹

И дело не в том, что надо повышать квоты отчислений в федеральный бюджет, а в том, чтобы сам механизм финансирования и донорства был более гибким. При этом только часть их доходов следовало бы включать в расчеты дотаций на следующий год.

Расширяющаяся практика финансовой задолженности Центра перед республиками и регионами, невыполнение ряда федеральных программ особенно тяжело сказывалась на населении дотационных республик, большинство из которых входят в так называемый красный пояс.

Экономический кризис в регионах дестабилизировал отношения с Центром. Кризис экономики регионов, сужение возможностей государства выполнять свои обязательства перед бюджетной сферой субъектов Федерации, реализовать выполнение федеральных программ подталкивали руководство регионов к поиску своих путей выхода из кризисной ситуации, к противопоставлению собственных интересов и интересов Центра, негативно сказывались на отношении значительной части населения к экономической политике Центра.

Низкий уровень жизни большинства населения и отсутствие надежд на изменение ситуации к лучшему во многом определяли негативное отношение россиян к экономическим реформам.¹⁰

1.2.4. Федеральные округа и федерализм

Реформа государственной власти, предложенная президентом Российской Федерации В. Путиным, включала территориальное деление Российской Федерации на семь федеральных округов.

Центральный федеральный округ: Белгородская, Брянская, Владимирская, Воронежская, Ивановская, Калужская, Костромская, Курская, Липецкая, Московская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Тульская, Ярославская области.

⁹ Россия: Центр и регионы: Вып. 1. – М., 1997. – С. 33, 122

¹⁰ Россия: новый этап нелиберальных реформ. – М., 1997. – С. 62–63

Центр Федерального округа – г. Москва. Полномочный представитель Президента – Полтавченко Георгий Сергеевич.

Северо-Западный федеральный округ: республики – Карелия, Коми, Архангельская, Вологодская, Калининградская, Ленинградская, Мурманская, Новгородская, Псковская области, г. Санкт-Петербург, Ненецкий автономный округ.

Центр федерального округа – г. Санкт-Петербург. Полномочный представитель Президента – Черкесов Виктор Васильевич.

Северо-Кавказский федеральный округ: республики Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкарская, Калмыкия, Карачаево-Черкесская, Северная Осетия-Алания, Чеченская, Краснодарский, Ставропольский край, Астраханская, Волгоградская, Ростовская области.

Центр федерального округа – г. Ростов-на-Дону. Полномочный представитель Президента – Казанцев Виктор Германович.

Приволжский федеральный округ: Республики – Башкортостан, Марий Эл, Мордовия, Татарстан, Удмуртская, Чувашская, Кировская, Нижегородская, Оренбургская, Пензенская, Пермская, Самарская, Саратовская, Ульяновская области; Коми-Пермяцкий автономный округ.

Центр федерального округа – г. Нижний Новгород. Полномочный представитель Президента – Кириенко Сергей Владиленович.

Уральский федеральный округ: Курганская, Свердловская, Тюменская, Челябинская области, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий автономные округа.

Центр федерального округа – г. Екатеринбург. Полномочный представитель Президента – Латышев Пётр Михайлович.

Сибирский федеральный округ: Республики – Алтай, Бурятия, Тува, Хакасия; Алтайский и Красноярский края, Иркутская, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская, Читинская области, Агинский, Бурятский, Таймырский, Долгано-Ненецкий, Усть-Ордынский, Бурятский, Эвенкийский автономные округа.

Центр федерального округа – г. Новосибирск. Полномочный представитель Президента – Драчевский Леонид Вадимович.

Дальневосточный федеральный округ: Республика Саха (Якутия), Приморский и Хабаровский край, Амурская, Камчатская, Магаданская, Сахалинская области, Еврейская автономная область, Корякский и Чукотский автономные округа.

Центр федерального округа – г. Хабаровск. Полномочный представитель Президента – Пуликовский Константин Борисович.

1.2.5. Проблемы и перспективы российского федерализма

Федерация – это сложное (союзное) государство, состоящее из государственных образований, обладающих юридически определенной политической самостоятельностью, основанное на добровольности и общем согласии.

Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении областей ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, равноправии и самоопределении народов.¹¹

В федеративных государствах разделение государственной власти происходит не только по направлениям ее реализации (по горизонтали), но и по разграничению компетенции между федерацией и ее составляющими (по вертикали).¹²

Власть федеративного государства едина. Все предметы ведения и полномочия как Федерации, ее субъектов, так и совместные, – сфера реализации единой государственной власти, которая осуществляется федеральными органами и органами субъектов Федерации на основе принципов федерализма. Можно говорить лишь об уровнях осуществления единой государственной власти.

Трехчленная система разграничения предметов ведения (предметы ведения федерации, субъекта федерации и совместного ведения) позволяет гибко решать как глобальные для государства задачи, так и вопросы, организации местного самоуправления.

В Конституции РФ определены:

- единый суверенитет для России, единое политическое и экономическое пространство;
- принцип равенства субъектов Федерации между собой и в отношениях с центром;
- предоставление субъектам Федерации права на собственную законодательную деятельность;
- разделение компетенций, определение сферы ведения центра, совместного ведения, исключительного ведения властных органов данной территории;
- недопустимость действий, направленных на одностороннее изменение статуса субъекта Федерации;
- местное самоуправление отделено от государства; это значит, что больший объем полномочий передается субъекту Федерации не столько в лице

¹¹ Реформы в республиках РФ и механизм реализации Федеративного Договора: Сб. статей. – Саранск, 1993; Федеральное устройство России: история и современность: Сб. обзоров. – М., 1995

¹² Сравнительный регионализм: Россия – СНГ – Запад. Н. Новгород, 1997. – С. 107

его администрации или представительного органа, сколько самому населению, т. е. органам местного самоуправления.

В настоящее время в западной науке федерализм рассматривается, прежде всего, не как совокупность структур и норм, а как процесс, призванный заглушить конфликты центра и регионов, установить их взаимодействие, обеспечить наиболее целесообразные методы управления государством. Все большую популярность приобретает концепция кооперативного федерализма, которая опирается главным образом не на конституционные нормы, а на политические реалии. Ее правовая основа пока еще слабо отражена в действующих конституциях, а коренится больше в текущем законодательстве, и особенно в актах исполнительной власти.

Эта концепция делает акцент на взаимодействие, взаимозависимость федерации и ее субъектов, в основе ее лежит механизм вертикального и горизонтального сотрудничества.

Концепция кооперативного федерализма представляет следующие структуры и формы взаимодействия.

1. Региональное объединение субъектов федерации.
2. Создание федерально-региональных органов совещательного характера.
3. Реализация принципа выравнивания уровней развития регионов, разработка программ развития отдельных субъектов федерации.

Основными противниками теории кооперативного федерализма являются субъекты федерации с сильными сепаратистскими тенденциями, которые пропагандируют усиление роли субъектов федерации, поощряют центробежные тенденции.

При обсуждении конкретных вопросов федеративного строительства в России, между исследователями возникают серьезные разногласия. Это, прежде всего:

1. Выбор между «симметричной» (одноуровневой) или «асимметричной» (многоуровневой) федерации. Прежде всего, различаются взгляды исследователей по проблеме соотношения прав субъектов, входящих в федерацию. Ряд ученых и экспертов пришли к выводу о необходимости закрепления юридического и политического равенства субъектов Федерации. С ними не соглашаются сторонники «асимметричной» федерации, которые видят в гибкости асимметричной организации гарантию ее устойчивости.

2. Противоречивой является и оценка практики заключения двухсторонних договоров между органами государственной власти РФ и органами власти субъектов Федерации.

Одни считают, что договорами было положено начало эрозии российского государства как конституционной федерации и превращение его в договорное конфедеративное объединение.

Другие отстаивают необходимость осуществления государственной власти на основе договорного распределения функций, полагая, что двухстороннее регулирование государственно-властных полномочий участниками федеративных отношений приводит к гибкой модели федерализма, позволяет согласовывать интересы федерации в целом и ее субъектов.

3. Острые споры исследователей вызывает национально-территориальный принцип, положенный в основу выделения субъектов РФ. Одни считают, что национально-территориальный принцип необходим для обеспечения прав народов, живущих в России. Другие выступают за отказ от национального фактора, как основы Федерации, за переход от автономии территориальной к автономии культурно-национальной.

4. Ряд исследователей и политиков считают, что иерархия 1:89 неработоспособна, и выступают за уменьшение количества субъектов за счет их объединения. Действительно, в России, по сравнению с другими федеративными государствами (в США – 50, Канаде – 10, ФРГ – 16, Индии – 25, Австралии – 6), количество субъектов велико. Предлагалось создать в России 10–12 территориальных образований без ущерба прав и функций существующих субъектов Федерации. Это должно быть что-то вроде административных территориальных округов. В качестве предпосылок для укрупнения регионов рассматривались экономические ассоциации типа союзов «Сибирское соглашение», «Дальний Восток», «Большая Волга», «Северный Кавказ» и др., которые со временем могли бы преобразоваться в крупные экономические регионы, а теоретически – трансформироваться в новые субъекты Федерации, способные выполнять в значительно большем объеме, чем сейчас, полномочия в области государственного управления и выработки политики по всем направлениям жизнедеятельности общества. Восемь межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия были созданы на основе соглашений субъектов Федерации, связанных общностью экономико-географических факторов, состоящих из руководителей исполнительных органов республик, областей.

С образованием семи федеральных округов¹³ основная работа ведется в рамках данного территориально-государственного деления. Высказываются предположения по укрупнению регионов, исходя из семи федеральных округов. Однако это вопрос не простой. С одной стороны, чтобы укрупнить регионы, надо вносить поправки в Конституцию РФ; с другой стороны, формирование семи сильных субъектов – это определенная угроза целостности России, в случае превращения семи субъектов в семь сильных государств. Необходимо учитывать и то, что в субъектах Федерации формируется новая легитимная

¹³ Калининградская область составляет восьмой округ

политическая элита, которая вряд ли захочет уступить свое политическое лидерство в ближайшие годы.

Углубленный анализ этих проблем и прогноз их развития представляется чрезвычайно важным в свете современной государственной реформы. Так, на прошедшей 27 марта 2001 г. теоретической конференции «Российский федерализм: проблемы модернизации» отмечалось, что развитие федерализма тормозится следующими негативными факторами: отсутствует обоснованная государственная концепция, не обеспечены экономические основы федерализма, не созданы реальные условия для активного участия и учета мнения субъектов Федерации в законотворческой деятельности на федеральном уровне, не созданы необходимые социально-экономические условия для функционирования и развития эффективного местного самоуправления.¹⁴

1.3. Региональное управление

1.3.1. Региональная власть

По своей природе власть является организующим началом в жизни общества. Формирование политических режимов в регионах прошло через изменение роли областных Советов, переход к либеральной системе выборов в регионах и кратковременной концентрации политической власти у Советов. Последующими шагами было назначение новых глав областных администраций Президентом Б. Ельциным после августа 1991 г., роспуск Советов после октября 1993 г. и постепенное формирование новых региональных законодательных органов и введение в 1996 г. выборов губернаторов.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим высшим и единственным 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:

во-первых, они принимают конституцию (устав) субъекта РФ и поправки к ней; осуществляют законодательное регулирование по предметам ведения

¹⁴ Стенограмма Круглого стола «Российский федерализм: проблемы модернизации». – 27 марта 2001. – С. 33–34

субъекта РФ и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в пределах полномочий субъекта РФ.

во-вторых, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ путем принятия законов субъекта Российской Федерации:

- утверждает бюджет субъекта РФ и отчет о его исполнении;
- устанавливает основы организации и деятельности законодательного (представительного) органа власти;
- устанавливает порядок проведения выборов в органы местного самоуправления на территории субъекта РФ, а также определяет порядок их деятельности;
- утверждает программы социально-экономического развития;
- устанавливает налоги и сборы, находящиеся по федеральному законодательству в ведении субъекта РФ, а также определяет порядок их взимания;
- устанавливает порядок образования и деятельности внебюджетных и валютных фондов субъекта РФ, утверждает отчет о расходовании средств этих фондов;
- устанавливает порядок управления и распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации;
- утверждает заключение и расторжение договоров субъекта Российской Федерации;
- устанавливает порядок назначения и проведения референдума на территории субъекта РФ;
- определяет порядок проведения выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, а также выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;
- устанавливает административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации и порядок его изменения;
- утверждает схему управления субъектом РФ и определяет структуру высшего исполнительного органа власти субъекта Федерации.

в-третьих, законодательный (представительный) 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.

в-четвертых, законодательный (представительный) 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.

Федеральное устройство российского государства порождает особенности формирования региональных представительных органов власти:

1) многоуровневый, разно статусный характер региональных законодательных (представительных) органов власти: республиканские парламенты, представительные собрания краев, представительные думы областей, городские думы (Москва, Санкт-Петербург), представительные органы власти автономных краев и областей;

2) большое разнообразие форм представительных органов власти в субъектах Федерации.

Положение региональных представительных органов власти зависит от формы правления, избранной субъектом Федерации. Можно выделить три группы республик, в которых роль представительных (законодательных) органов власти существенно отличается:

президентские – Чувашия, Ингушетия, Саха (Якутия);

парламентские – Хакасия, Алтай, Удмуртия, Карелия, Марий Эл, Дагестан;

полупрезидентские – Адыгея, Татарстан, Бурятия, Карачаево-Черкессия, Коми, Мордовия, Башкортостан, Северо-Осетия.

В связи с этим отличаются и полномочия региональных законодательных (представительных) органов.

Выборы в законодательные органы государственной власти субъектов РФ проходили, в основном, по мажоритарной системе, которая использовалась в 67 субъектах Российской Федерации. Лишь в четырех субъектах РФ – Красноярском крае, Калининградской области, Корякском и Усть-Ордынском Бурятском автономных округах – выборы проходили по смешанной системе в однопалатный законодательный орган. В Свердловской области Областная Дума Законодательного Собрания избиралась по пропорциональной системе, а Палата Представителей Законодательного Собрания – по мажоритарной. В Саратовской области, где ранее использовалась смешанная система, отказались от ее применения. В 1997 г. смешанную систему использовали лишь на выборах Законодательного собрания Красноярского края.¹⁵ В 2000 г. только в Калининградской, Свердловской областях и Корякском автономном округе депутаты по общерегиональным округам избирались по пропорциональной системе.

В ряде субъектов Федерации отношения между законодательными (представительными) и исполнительными органами власти, особенно отношения с главами администраций, весьма напряженные.

1.3.2. Система органов исполнительной власти в субъектах РФ

В субъекте Федерации формируется система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти

¹⁵ Институт губернаторства в России: традиции и современные реальности. – М., 1997. – С. 52–53

субъекта федерации, возглавляемым руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Содержащиеся в уставах нормы, регулирующие данные отношения, дают возможность провести классификацию краев и областей РФ по объему полномочий глав исполнительной власти, выделив три группы регионов.¹⁶

В первую группу целесообразно включить регионы, в которых глава администрации (губернатор), будучи высшим должностным лицом, одновременно возглавляет высший орган исполнительной власти субъекта Федерации. В его функции входит:

- руководство деятельностью администрации (правительства) субъекта Федерации;
- назначение своих заместителей и руководителей отраслевых органов власти;
- представление субъекта Федерации в отношениях с Российской Федерацией, иными субъектами Российской Федерации,
- подписание соответствующих договоров и соглашений;
- присвоение почетных званий субъекта Федерации;
- руководство деятельностью регионального исполнительного органа власти на принципах единоначалия;
- представление исполнительной власти в отношениях с законодательным органом.

Ко второй группе относятся субъекты Федерации, в которых, помимо должности главы администрации, являющегося высшим должностным лицом, установлена должность председателя правительства субъекта Российской Федерации, назначаемого решением главы администрации.

В третьей группе субъектов Российской Федерации система взаимоотношений ветвей власти наиболее близка к парламентской форме правления. Глава администрации (губернатор) имеет здесь лишь статус главы исполнительной власти и не наделен в полном объеме полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации.

В соответствии с концепцией территориального управления в структуре администрации, как правило, выделяются три группы органов управления.

Первая группа – это органы управления сферой материального производства, обращения и услуг. Главная ее задача – создание условий эффективного развития производства, товарного рынка и наполнения регионального бюджета.

Вторая группа – органы управления социальной сферой. Задача ее – создание системы социальных гарантий, стабилизация уровня жизни населения на основе рационального исполнения бюджета.

¹⁶ Выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации 1995–1997. Электронная статистика. – М., 1998. – С. 9

Третья группа – это органы, обеспечивающие взаимодействие с общественными, политическими, государственными структурами, связи с общественностью, организация служб «публик-рилейшнз», анализа и прогнозирования социально-политических процессов.

Огромная территория России, большая часть которой располагается в зоне сурового климата; обилие ресурсов, расположенных в основном в труднодоступных для освоения районах, далеко от главных хозяйственных центров; неравномерное размещение экономического потенциала и населения, 3/4 которого приходится на европейские регионы страны, а оставшаяся 1/4 концентрируется в основном вдоль южной границы; периферийное положение в Евразии, низкая плотность населения, растянутость транспортных коммуникаций и т. п. – все это предопределяет многие региональные проблемы и служит постоянным фоном для региональной политики.

От советского периода досталась высокая концентрация производства, наличие гигантских предприятий и крупнейших промышленных центров даже в районах, мало пригодных для жизни человека.

Распад Советского Союза привел к свертыванию экономических связей между бывшими союзными республиками, что явилось одним из сильнейших факторов спада производства, который до сих пор не может быть компенсирован переориентацией экономических отношений на российских поставщиков и потребителей. Изменилось геополитическое положение страны и большинства ее регионов. Ликвидация централизованной экономики и переход к экономике преимущественно рыночного типа в условиях неоднородности экономического пространства России обусловили серьезные негативные явления в районах с высокой концентрацией производства, ставших в рыночных условиях нерентабельными, а также в районах, удаленных от основных экономических центров и потерявших рынок сбыта (или поставки необходимой продукции) из-за резко возросших транспортных тарифов. Кризисные ситуации возникли также в регионах, лишившихся средств из бюджета на капитальное строительство и дотирование производства. В связи с либерализацией цен появились серьезные ценовые перекосы, что привело к еще большему увеличению межрегиональных различий в экономическом развитии и уровне жизни. Либерализация внешнеэкономической деятельности оказалась выгодной регионам – экспортерам продукции, пользующейся устойчивым спросом, но поставила в тяжелое положение регионы, зависящие от завоза сырья из бывших союзных республик, специализирующиеся на отраслях, которые оказались вне рублевой зоны.

Проблемы политического, экономического и социального развития, стоящие перед Российской Федерацией, размеры российской территории, огромное разнообразие природных и экономических условий, сложность организационно-территориальной структуры государства, многонациональный состав населения объективно выдвигают региональную политику в число ведущих направлений деятельности государства. Основными целями региональной политики являются:

- развитие федерализма в Российской Федерации, создание единого экономического и правового пространства;
- становление и обеспечение гарантий местного самоуправления;
- обеспечение социальных стандартов уровня жизни и социальной защиты граждан, гарантированных Конституцией РФ;
- выравнивание условий социально-экономического развития регионов;
- приоритетное развитие регионов, имеющих стратегическое и геополитическое значение.

Эти цели определяют решение новых задач в политической, экономической и социальной сферах.

В политической сфере – это проблемы укрепления демократического государства в результате развития федерализма и местного самоуправления.

В экономической сфере – это проблемы рационального использования природных богатств регионов России, реализации преимуществ территориального разделения труда в рыночных условиях, регулирования процессов межрегиональных экономических отношений в интересах как самих регионов, так и всей Российской Федерации.

В социальной сфере – это проблемы обеспечения конституционных гарантий и прав граждан России, выполнения восстановления обязательств государства по предоставлению населению минимальных социальных стандартов, независимо от экономических возможностей регионов, регулирования межрегиональных миграционных процессов, а также активного воздействия на негативные демографические процессы, особенно в регионах с острой депопуляцией населения. Стержневой проблемой реализации проводимой политики является собственность в широком смысле (недвижимость, земля, недра, финансы и др.).

При этом наблюдается различный подход в стратегии взаимодействия федерального центра и регионов. Регионы-доноры и регионы, добившиеся режима наибольшего благоприятствования, идут по пути заключения договоров с центром, а регионы депрессивные и дотационные выбирают путь региональных программ, свободных экономических зон, вхождения в различные ассоциации. К первой группе относятся республики Татарстан, Башкортостан, Саха (Якутия), Оренбургская, Свердловская области,

Хабаровский край и др., с которыми уже подписаны договора о разграничении предметов ведения. Ко второй относятся регионы, сумевшие для себя добиться преимуществ путем создания свободной экономической зоны (республики Ингушетия, Калмыкия) или же не сумевшие этого сделать и вынужденные искать решение своих проблем в утверждении центром региональных программ, вступлении в различные ассоциации, заключении горизонтальных договоров.

Проведению более эффективной региональной политики развивается в следующих направлениях:

- социально-экономическая ситуация в регионах;
- уровень жизни населения;
- определение степени их бюджетной самостоятельности и уровня федеральной финансовой поддержки;
- характер экономических реформ, производства и структура занятости;
- степень инвестиционной привлекательности;
- состояние межнациональных отношений и степень проявления сепаратистских тенденций;
- учет особенностей геополитического положения региона.

Представляет интерес классификация регионов РФ по степени их бюджетной самостоятельности (табл. 1.1).¹⁷

По степени дотационности субъекты Федерации традиционно разделены на следующие группы: малодотационные регионы, для которых федеральная помощь всех видов составляет около 10 % их бюджета; дотационные – от 10 до 20 %; умеренно дотационные – от 20 до 50 % и высоко дотационные – более 50 %.¹⁸

1.3.3. Инструменты экономического регулирования региональной политики

Использование приведенной выше классификации дает возможность дифференцированно разрабатывать региональную политику, выстраивать межрегиональные отношения и отношения регионов с центром. Сегодня в этих отношениях наблюдается целый ряд проблем.

Реализация региональной политики базируется на принципах сбалансированности интересов Федерации и регионов при соблюдении следующих условий:¹⁹

¹⁷ Россия: новый этап нелиберальных реформ. – М, 1997. – С. 65

¹⁸ Россия: Центр и регионы: Вып. 1. – М., 1997. – С. 118

¹⁹ Вольский А. О концепции региональной политики // Экономист. – 1995. – № 4. – С. 19

Классификация регионов РФ по степени их бюджетной самостоятельности

Типы регионов	Регионы	Доля поступлений из федерального бюджета в бюджет дотационного региона, %	Доля трансфертов в условиях чистых доходов региона, %
Ведущие доноры	Москва, Санкт-Петербург, Ярославская, Самарская, Свердловская области, Красноярский край, Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО	3–15	0
Доноры среднего уровня	Волгоградская, Мурманская, Московская, Рязанская, Белгородская, Липецкая, Ульяновская, Пермская, Челябинская, Иркутская области, Коми	10–25	0
Частичные доноры	Архангельская, Ленинградская, Владимирская, Смоленская, Тверская, Тульская, Кировская, Воронежская, Курская, Саратовская, Ростовская, Оренбургская, Тюменская, Томская, Калининградская, Новгородская, Брянская, Ивановская, Калужская, Костромская, Тамбовская, Новосибирская, Омская, Амурская области, Краснодарский, Приморский края, Удмуртия, Чувашия, Хакасия	20–35	0–20
Мало дотационные и умеренно-дотационные	Псковская, Орловская, Астраханская, Пензенская, Курганская, Читинская, Кемеровская, Сахалинская области, Ставропольский край, Республика Марий Эл, Мордовия, Бурятия, Еврейская автономная область	40–55	15–30
Среднедотационные	Камчатская, Магаданская области, Адыгея, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесия, Северная Осетия, Ненецкий, Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	45–75	20–35
Высокодотационные	Калмыкия, Дагестан, Ингушетия, Республика Алтай, Тыва, Коми-Пермяцкий, Эвенкийский, Усть-Ордынский Буряцкий, Агинский-Буряцкий, Корякский, Чукотский АО	68–85	35–65

1. Сохранение единого правового пространства на основе Конституции Российской Федерации при верховенстве федерального законодательства по предмету исключительного (Федерации) и совместного ведения.

2. Сохранение единого экономического пространства (создание единой кредитно-финансовой системы, укрепление рублевой зоны, формирование условий для свободного перемещения товаров, труда и капитала).

3. Сочетание экономического развития территории с социальными преобразованиями (разработка федеральных социальных стандартов с критериями их применения по регионам, федеральная политика регионального разделения труда, единая федеральная политика, направленная на социальную защиту населения, защиту конституционных прав граждан, создание рынка труда и т. п.).

4. Следует к указанным условиям добавить учет социально-экономических интересов населения территорий путем введения в практику управления регионами основы корпоративных методов управления территориями.

К принципам региональной политики относятся также: сосредоточение (концентрация), полицентризм, федерализм и дифференциация. Принцип сосредоточения призван помочь определить рациональное пространство сосредоточения русского этноса в пределах России.

Принцип дифференциации означает учет всего многообразия природных, этнических, экономических условий для формирования моделей и правил поведения в пределах каждого региона.

1.3.4. Государственное регулирование экономикой регионов

Функционирование и развитие региональных экономических систем не может осуществляться только на основе рыночного саморегулирования. Политика государственного невмешательства неизбежно приводит, как свидетельствует мировой опыт, к нарастанию разного рода противоречий, способных разрушить целостность национальной экономики и общества. Поэтому забота о пространственной организации хозяйства страны является непременной функцией любого государства, безусловным рефлексом его самосохранения.

Характерные признаки государственного регулирования регионального развития можно найти в истории большинства стран. В СССР и странах социалистической ориентации регулирование регионального развития являлось одной из важных подсистем государственного планирования и управления. Современные системы регулирования в странах рыночной экономики стали складываться в период мирового кризиса 1930-х гг. (особенно в США); они приобрели более развитые формы после второй мировой войны (особенно в Западной Европе) и периодически реформируются в последние десятилетия. Активизация деятельности государства в этой сфере отражает понимание того, что без решения региональных проблем нельзя достигнуть провозглашаемых правительствами большинства развитых стран национальных целей: полной занятости, улучшения качества жизни, справедливого распределения доходов,

стабильного экономического роста.

В идеологии региональной экономической политики важное место занимает представление, что главным ее объектом являются различного рода региональные (пространственные) неравенства – различия в уровнях развития, занятости, доходов населения, условиях предпринимательства и т. д.²⁰ Из этого следует, что суть региональной политики свести к минимуму те неравенства, которые создают почву для возникновения социальных конфликтов, препятствуют социально-экономическому развитию страны в целом. Поэтому, для того чтобы определить задачи РЭП и средства их решения, необходимо выявить основные неравенства и их причины.

В работах зарубежных регионалистов к числу наиболее распространенных причин региональных неравенств относятся:

- резкие различия природно-климатических условий жизни и предпринимательства в отдельных регионах страны;
- масштабы, качество и направления использования природных ресурсов, которые определяют «продуктивность» регионов. Этот фактор влияет не только на сельское хозяйство, рыболовство, добычу полезных ископаемых и лесное хозяйство, но и на условия экономической деятельности и жизни людей;
- периферийное или глубинное положение региона, вследствие чего повышаются транспортные расходы, растут производственные издержки и сужается рынок сбыта;
- устаревшая структура производства;
- агломерационные преимущества (большое пересечение в регионе межотраслевых связей и развитая инфраструктура) и агломерационные недостатки (перенаселение);
- стадия технологического развития, выражающаяся в преобладании тех или иных видов производств и производственно-технологических укладов;
- демографические различия (структура населения, динамика воспроизводства, в том числе обусловленная этнорелигиозными особенностями);
- различия предпринимательского климата (налоговая система, степень административного контроля над фирмами и т. д.);
- политические и институциональные факторы (например, степень региональной автономии);
- социально-культурные факторы (степень урбанизации, образованность населения, наличие научных и культурных центров и др.).

²⁰ Такое представление о главном объекте отражается в некоторых определениях региональной политики. Например: «Региональная политика – политика, нацеленная на устранение значительных несоответствий показателей безработицы или дохода на душу населения в разных регионах» (Пасс Лоуз Б., Дэвис Л.) Словарь по экономике: Пер. с англ., под ред. П. А. Ватника. – СПб., 1998. – С. 479 Эта же точка зрения настойчиво проводится, в частности, в трудах Организации по экономическому сотрудничеству и развитию обобщающей опыт региональной политики разных стран

1.4 Основы самоуправления

Согласно Конституции Российской Федерации (статья 12), местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В ст. 130 Конституции подчеркивается, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения: владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятом 28 августа 1995 г., понятие местного самоуправления несколько расширено и трактуется как признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации.²¹

Главная черта местного самоуправления – самостоятельность решения вопросов, отнесенных к ведению местного самоуправления. Еще одна существенная черта местного самоуправления определена в законе более рельефно. Местное самоуправление – это не просто самостоятельная деятельность, но и деятельность под свою ответственность: сами органы местного самоуправления и местное население отвечают за свои решения.²²

Необходимыми признаками наличия самоуправления являются:

- признание населенного пункта с прилегающей к нему территорией первичным субъектом местного территориального самоуправления;
- наличие общей инфраструктуры, обеспечивающей жизнедеятельность населения;
- возможность осуществления населением прямой и представительной демократии (в частности, выборность органов самоуправления);
- обладание органами местного самоуправления собственной компетенцией, в том числе в области муниципальной собственности, местных налогов и бюджета, землепользования на своей территории.

²¹ Фадеев В. А. Муниципальное право России. – М., 1994. – С. 33–34

²² Васильев В. И. Местное самоуправление: Учеб. и научно-практическое пособие. – М., 1999. – С. 9–10

По мнению исследователей, местное самоуправление обладает определенными критериями, которые позволяют отличать его от других форм целенаправленного воздействия на соответствующие территории:²³

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

б) отсутствие непосредственной вертикальной подчиненности местного органа власти вышестоящему органу;

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

г) выборность всего состава местных органов власти на широкой демократической основе, регулярная сменяемость и отчетность перед населением;

д) свобода и ответственность местных органов самоуправления в рамках своей компетенции;

е) гарантии социальной защиты населения, образующего местное сообщество.

Территориальной основой организации местного самоуправления в России является современное административно-территориальное деление субъектов Российской Федерации. На их территории на 1 апреля 2000 г. насчитывается 12286 муниципальных образований, в т. ч.: городов – 597, поселков городского типа – 524, городских районов и округов – 143, районов – 1435, сельских округов – 9372, сельских населенных пунктов – 215.²⁴

В Конституции Российской Федерации закреплены три важнейшие нормы определения территориальных основ местного самоуправления:

– местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях;

– территориальные основы местного самоуправления определяются с учетом исторических и иных местных традиций;

– изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

По мнению исследователей, при выборе критериев оптимальности муниципальных образований, которые влияют на возникновение интереса к коллективным действиям, можно назвать следующие:

1) объем компетенции, который местное сообщество берется осуществлять;

²³ Рохин В. Е., Филлипов А. И. Социально-экономическое развитие муниципальных образований методология разработки концепции и механизм ее реализации. – СПб., 1996. – С. 25, 43, 13

²⁴ Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 апреля 2000 г. Бюллетень Государственного Комитета РФ по статистике России. – М., 2000

- 2) уровень потребностей местного сообщества;
- 3) целостность, компактность территории, на которой формируется местное сообщество;
- 4) преобладающий тип экономической деятельности местного сообщества;
- 5) факторы, связанные с устойчивым развитием муниципальных образований;
- 6) наличие инфраструктуры или потенциальных возможностей для ее развития, в том числе для обеспечения коммуникаций и связи членов местного сообщества внутри муниципального образования.²⁵

В различных субъектах Федерации вопрос о территориальной основе был решен по-разному. Во многих республиках было отдано предпочтение реализации «территориального» принципа. Так, в Республике Татарстан, по сведениям Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (по состоянию на сентябрь 1997 г.), создано 917 муниципальных образований на территориях бывших сельсоветов и волостей. Нет муниципальных образований на базе городских поселений и административных районов.

В большинстве областей муниципальные образования сформированы в границах территорий административных единиц. Поэтому во многих областях территории городов, включая столицы областей, стали самоуправляемыми территориями. Так, в Московской области – 69 муниципальных образований, из которых 27 – на базе городских поселений. По данным ЦИК РФ, к 1998 г. на территории России существует 13669 муниципальных образований.²⁶ В условиях, когда реальный интерес населения к самоуправлению отсутствует, основными критериями формирования границ муниципальных образований, по-видимому, должны стать объем ресурсов и экономическая самостоятельность.

Вопросы для повторения

1. В чем суть принципа разделения властей?
2. Назовите основные полномочия Президента Российской Федерации, Совета Федерации и Государственной Думы.
3. Назовите отличия в структуре Совета Федерации и Государственной Думы.
4. Назовите функции и структуру российского правительства.
5. Как осуществляется разграничение полномочий в федеративном государстве?
6. Каковы принципы и национальные особенности федерализма в современной России?

²⁵ Лапин В. А. Местное сообщество и территория // Муниципальный мир 1999. – № 3. – С. 54

²⁶ Формирование органов местного самоуправления в Российской Федерации. 1995–1998: Электоральная статистика. – М., 1999. – С. 9

7. Проанализируйте механизмы взаимодействия Центра и регионов в политико-правовом, экономическом, информационном и организационном аспектах.

8. Назовите основные формы взаимодействия федеральных и региональных органов власти.

9. Чем вызвана необходимость введения института полномочных представителей президента РФ?

10. Назовите основные функции и задачи полномочных представителей президента РФ.

11. Перечислите наименования федеральных округов.

12. Какое место занимает региональная власть в политической системе современной России?

13. Как влияет федеральное устройство российского государства на формирование региональных законодательных и исполнительных органов власти?

14. Каковы цели региональной политики?

15. Назовите приоритетные направления региональной политики.

16. Какова сущность местного самоуправления?

17. Каковы принципы организации и функционирования местного самоуправления?

ГЛАВА II ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКОЙ

2.1. Современное состояние экономики России

Во всех документах государственной региональной политики Российской Федерации присутствует тезис о необходимости выравнивания регионов по уровню социально-экономического развития.

Межрегиональная дифференциация включает в себя и политическую составляющую (федеративная политика), экономическую (собственность, соотношение секторов и отраслей экономики, внешняя торговля), социальную (уровень и качество жизни, духовность) и др.

Важнейшей первопричиной усиления дивергенции регионов России послужил развал экономического и рублевого пространства СЭВ и СССР. С политической точки зрения сказались результаты политики первых президентов СССР и России, направленные на безудержный суверенитет субъектов СССР и России, что создало благоприятную почву к разрушению в первую очередь производственно-технической и денежно-финансовой, а впоследствии и гуманитарной дивергенции между субъектами содружества.

Из рис. 2.1 видно, что за годы реформ в экономике России произошло резкое ухудшение основных макроэкономических показателей.²⁷

Убедительно характеризуют состояние экономики данные динамики технологических укладов в различных отраслях, приведенные в табл. 2.1.²⁸ Возможности выхода из кризиса и обеспечения конкурентоспособности перечисленных отраслей с каждым годом сокращаются, так как инвестиций в указанные отрасли практически нет и имеющиеся производственные фонды так же практически не обновляются.

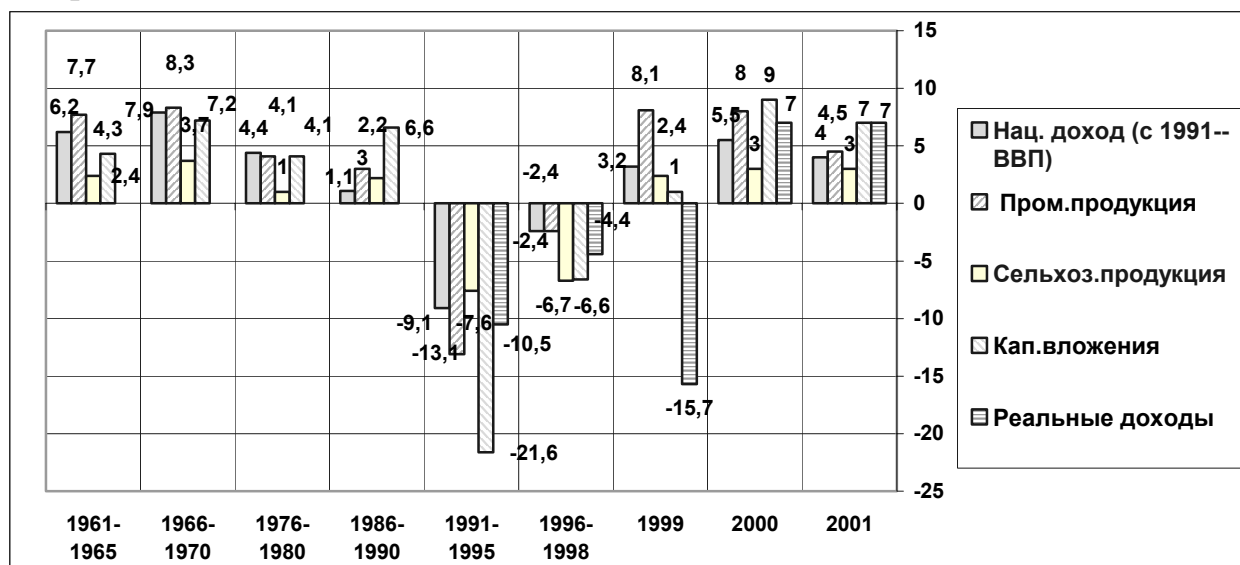


Рис. 2.1. Макроэкономические показатели России

²⁷ Статистические сборники социально-экономического развития России за 1960–2001 гг.

²⁸ Яковец Ю. В. Экономика России: перемены и перспективы. – М.: 1996. – С. 202

Динамика технологической структуры экономики России

Отрасли		Технологические уклады							
		V*		IV**		III***		Реликтовый	
		1990	1995	1990	1995	1990	1995	1990	1995
1.	Машиностроение и металлообработка	20	8	65	72	15	20	–	–
2.	Сельское и лесное хозяйство	–	–	35	20	40	40	25	40
3.	Строительство	4	3	50	42	40	46	6	9
4.	Наука и социальный комплекс	3	1	50	44	41	47	6	8
5.	Экономика в целом	6	2	51	47	37	42	6	9

* V уклад – уровень производства 90-х годов; ** IV уклад – уровень 60-х годов;

*** III уклад – уровень 30-х годов; Реликтовый – уклад, преобладавший в развитых странах до начала XX века.

Происходит вытеснение продукции российской обрабатывающей, легкой промышленности, сельскохозяйственного производства и некоторых других отраслей не только на мировом, но и на внутреннем рынке.

По многим экономическим показателям Россия отброшена на уровень начала прошлого века, о чем свидетельствуют данные табл. 2.2.²⁹

Вагоны, металлорежущие станки, кузнечно-прессовые машины, зерноуборочные комбайны, грузовые автомобили, тракторы – базовая основа машиностроительного комплекса экономики России – «откатилась» к началу индустриализации страны; цемент, пиломатериалы, кирпич строительный, шифер – основа строительной индустрии – к послевоенному уровню; крупный рогатый скот, овцы и козы – назад лет на 100–150.

«Реформаторские 90-е годы были воистину провальными для российской экономики (при определенных успехах на отдельных отрезках), – указывает академик В. А. Мартынов, – даже если принимать во внимание неизбежные издержки ее структурной перестройки и последствие распада общесоюзного хозяйственного комплекса. Пожалуй, только российский экспорт не слишком пострадал, в силу отраслевой специфики, – он уменьшился за десятилетие на 20 %. В полтора раза сократилась сфера услуг, в 1,7–1,8 раза – социальные расходы, конечное потребление населения, душевой ВВП, сельскохозяйственное и промышленное производство, импорт, ВВП России в целом, в 2 раза – транспорт и связь, в трое – строительство и инвестиции в основной капитал, в 4 раза – военные расходы. На 5 млн. человек сократилось население России».³⁰

²⁹ По данным официальных изданий Госкомстата РФ и сайта www.gks.ru.

³⁰ Мир на рубеже тысячелетий (прогноз развития мировой экономики до 2015 г.). Руководители авторского коллектива академик РАН Мартынов В. А., член-корр. РАН Дынкин А. А. – М.: Издательский Дом «Новый век», 2001. – С. 542

Итоги десятилетия «реформ»

Вид продукции	Единица измерения	1989 год	2001 год	Уровню какого года соответствует производство в 2001 году
Промышленность				
Нефть	млн. т	552	337	1972
Уголь	млн. т	410	269	1957
Стальные трубы	тыс. т	12510	5404	1965
Вагоны	шт.	28000	7385	1910
Металлорежущие станки	шт.	64600	8288	1931
Кузнечно-прессовые машины	шт.	27800	1290	1933
Грузовые автомобили	тыс. шт.	697	173	1937
Тракторы	тыс. шт.	235	15,2	1931
Зерноуборочные комбайны	шт.	62200	9063	1933
Устройства радиоприемные	тыс. шт.	5561	273	1947
Телевизоры	тыс. шт.	4465	1004	1958
Кальцинированная сода	тыс. т	3546	2334	1968
Волокна и нити химические	тыс. т	731	158	1959
Вывозка древесины	млн. м ³	351	87,2	1929
Пиломатериалы	млн. м ³	83	17,3	1930
Бумага	тыс. т	5344	3415	1969
Цемент	млн. т	84,5	35,1	1962
Шифер	млн. плиток	5034	1715	1958
Кирпич строительный	млрд. шт.	24,1	10,5	1953
Ткани всех видов	млн. м ²	8707	2617	1910
Шерстяные	млн. м ²	471	56,4	1880
Обувь	млн. пар	377,7	32,2	1900
Мясо	тыс. т	6621	1233	1953
Цельномолочная продукция	тыс. т	20800	6734	1963
Животное масло	тыс. т	820	269	1956
Сельское хозяйство				
Молоко	млн. т	55,7	32,9	1958
Поголовье (на 31 декабря)				
Крупный рогатый скот	млн. голов	58,8	27,1	1885
Свиньи	млн. голов	40	15,5	1936
Овцы и козы	млн. голов	61,3	15,2	1750

В коллективной монографии «Мир на рубеже тысячелетий» впервые в отечественной литературе публикуется долгосрочный – до 2015 г. – прогноз социально-экономического развития мира и отдельных стран, групп стран и регионов. Работа дает развернутое представление о позициях России в мировой экономике и о перспективах их изменения в будущем.

Зализывание ран в российской экономике, нанесенных реформами, продолжится практически весь рассматриваемый период. К 2015 г. Россия в целом только немного превзойдет уровень 1990 г. (в 1,1–1,3 раза), лишь для

сферы торговли и услуг, а также промышленного производства превышение будет несколько большим – в 1,4–1,5 раза. Показатели строительного комплекса составят 3/5 объема 1990 г., транспорта и связи – 90 %, сельское хозяйство только выйдет на уровень 1990 г., а оборонный комплекс не дотянет и до половины тех расходов, которые были в начале 90-х. Между тем, мировая экономика за 1990–2015 гг. вырастает в 2,3 раза, в том числе экономика развитых стран – вдвое. Доля России в ВВП мира сократится в 1,7 раза и составит 3,2 %. Разрыв с ведущими «центрами силы» увеличится, при этом с США и объединенной Европой он будет пятикратным, с Китаем – четырехкратным. Население России сократится до 139 млн. человек. При этом население соседей России составит: в постсоветских Средней Азии и Закавказье – 83 млн. чел., у двух Корей – примерно столько же, в Турции, Иране и Афганистане – суммарно 185 млн., в Китае – 1,4 млрд. человек.

В сложившейся ситуации на первый план, – отмечает Вице-президент Российского союза В. М. Домбровский, – выдвигается вопрос о выработке долгосрочной промышленной и инновационной политики.³¹

На рубеже веков экономический рост определяется ведущей ролью научно-технического прогресса и технологий, продукции, оборудования, содержащих новые знания или решения, в развитых странах приходится от 70 до 85 % прироста валового внутреннего продукта.

Объем мирового рынка наукоемкой продукции сегодня составляет 2 трлн. 300 млрд. долл. Из этой суммы 39 % приходится на США, 30 – на Японию и 16 – на Германию. Доля России составляет лишь 0,3 %. Производство наукоемкой продукции обеспечивают всего 50 макротехнологий. Семь наиболее развитых стран, обладая 46 макротехнологиями, удерживают 80 % этого рынка. США ежегодно получают от экспорта наукоемкой продукции около 700 млрд. долл., Германия – 530, Япония – 400.

Это стало возможным в результате того, что за последние 10–15 лет страны «золотого миллиарда» в основном завершили четвертую технологическую революцию, связанную с интеллектуализацией производств, и приступили к созданию нового типа постиндустриального общества. Поэтому стратегическая задача России – прохождение этапа формирования основ такого общества за более короткий период, чтобы к 2010–2015 годам войти на условиях равноправного партнерства в мировое сообщество.

Наша страна, по оценке ученых, должна иметь на этом рынке 8–12 %, или 500–600 млрд. долл. в год. Приоритетными макротехнологиями могут быть: авиация, космос, судостроение, ядерная энергетика, спецхимия и металлургия, биотехнология, специальное машиностроение, телекоммуникация и связь,

³¹ Домбровский В. М. Национальная промышленность России: подъем и развитие // Экономика и жизнь. – 2002. – № 7

микроэлектроника. По этим направлениям страна обладает собственной научной школой.

В. М. Домбровский подчеркивает, что требуется пересмотреть и наши подходы к использованию минерально-сырьевой базы страны. Россия, – занимая одну шестую часть земной суши, – одно из самых богатых государств мира. В нашей стране живет 3 % населения планеты, и на ее территории сосредоточено 35 % запасов мировых ресурсов и более половины энергетического сырья. При суммарной оценке каждый россиянин оказывается в 3–5 раз богаче американца и в 10–15 раз – любого европейца. В материально-техническом аспекте Россия – единственная в мире страна, *самодостаточная* для интенсивного социально-экономического развития. Однако, эти преимущества утеряны.

Утеряны были и достигнутые взаимодействия между республиками СССР. 90-е годы стали драматичными для экономик всех республик, ныне представляющих СНГ. За этот период физический объем взаимных поставок в рамках СНГ сократился более чем в 10 раз, а для экспорта в страны СНГ в его общем объеме упала для России с 65 % до 19 %, для остальных стран содружества – с почти 90 % до 37 %. При этом сегодня доля самой России только в экспорте и импорте Белоруссии превышает половину, а для остальных стран СНГ, за исключением Украины, Казахстана и Молдавии, она колеблется в пределах 10–20 %.

Россия по своему весу в ВВП стран СНГ составляет более 3/5, но одного этого недостаточно для того, чтобы быть ядром интеграции. Помимо единого хозяйственного механизма нужна, считают эксперты, общая политическая воля.

Политические события августа 2002 г. показывают, что экономическое отношение с Белоруссией могут в ближайшее время «свернуться». Белоруссии предложено не вступать в союз с Россией, а присоединится к современной России так, чтобы ее области стали субъектами Российской Федерации. То есть предлагается ни больше, ни меньше как ликвидировать Белорусское государство.

«Если опустить сырьевую составляющую (в Белоруссии нет месторождений нефти и газа), то получится, – указывает обозреватель А. Фролов ³², – что Белоруссия во много раз экономически более развитая страна, основу экономики которой составляют высокотехнологичные отрасли производства. А если учесть чудовищное социальное расслоение в РФ, которого в Белоруссии нет, если учесть, что российские нефтедоллары оседают в карманах незначительного меньшинства населения, то выходит, что уровень жизни народных масс в Белоруссии выше».

³² Фролов А. Потуги аншлюса // Советская Россия. – 2002. – авг., 17

Президент Российского союза промышленников и предпринимателей А. И. Вольский указывает следующие причины и следствия системного социально-экономического кризиса 1992–1998 гг.³³:

«Во-первых, на финише реформ в результате наивного расчета на действие «невидимой руки Адама Смита» была совершенно осознанно упущена задача наращивания научно-промышленного потенциала как фундамента развития любой общественной системы. Принятая либеральная модель реформирования экономики, не подкрепленная всесторонне взвешенным индустриальным проектом, по сути, лишила Россию не только стратегии, но даже идеи развития.

Во-вторых, механизм реформирования был построен в расчете на осуществление жесткой и строго целенаправленной переориентации ресурсных потоков, имея в виду их изъятие из сферы реальной экономики и направление в сферу спекулятивного финансового обращения. Финансовая система России стала работать как колоссальный пылесос, выкачивая деньги из производства в пирамиду государственных обязательств, а оттуда – за границу, поскольку все большее число игроков приходило из-за рубежа. Деньги из реальной национальной экономики перекачивались в сферу циркуляции «виртуальных» мировых денег.

В-третьих, антinationальной, по сути, была и остается анtimoнопольная политика, не позволяющая образовывать производственные структуры с высоким уровнем концентрации производства, подобные крупнейшим зарубежным корпорациям, которые ныне активно захватывают наши рынки и производственные активы. Для российского массового и крупносерийного производства как основы сохранения единого экономического пространства и экономической независимости страны пагубной стала проводимая политика дезинтеграции и расчленения крупных предприятий и производственных комплексов, поддержки малого и среднего предпринимательства за счет растаскивания естественных монополий, мощных промышленных объединений и комбинатов.

В-четвертых, совершенно очевидна непродуктивность стратегии и тактики полного отказа государства от прямого управления своей собственностью в производственной сфере, а тем более от передачи ее в бесконтрольное распоряжение и доверительное управление отдельным предприятиям и лицам, что привело к быстрому растаскиванию государственного капитала через уже неподвластные государству финансовые потоки и посреднические структуры.

В-пятых, закончилась, по сути, полным провалом попытка решить в

³³ Вольский А. И. Промышленная политика на федеральном и региональном уровнях в период структурного обновления экономики / Экономика региона: технологии деловой активности. – М.: Универсум, 1999. – С. 139

условиях быстрого свертывания национального производства бюджетные проблемы только с помощью жесткого налогового механизма, чрезмерного сжатия денежной массы, массивованных заимствований внутри страны и за рубежом, распродажи за бесценок стратегических производств при одновременном отказе от важнейших прежних источников пополнения казны, переданных в частные руки.

В-шестых, не оправдало себя, с точки зрения национальных экономических интересов, создание огромной массы частных коммерческих банков, возглавляемых зачастую бездарными непрофессионалами, паразитирующими на бюджетных средствах и сориентированными в основном на спекулятивные операции на финансовом, валютном и фондовом рынках. Они так и не превратились в эффективный инструмент аккумуляции свободных денежных средств населения и предприятий в интересах кредитного финансирования модернизации отечественного производства.

В-седьмых, время все больше и больше подтверждает бесперспективность ваучерной приватизации госсобственности и распродажи в частные руки по бросовым ценам государственных пакетов акций ведущих предприятий страны. Этот подход так и не породил эффективных собственников, способных и заинтересованных развивать реальное производство, а не откачивать вместо этого государственные средства в спекулятивную финансовую сферу и за рубеж. Будучи заложницей политики, приватизация, в конечном счете, обернулась очередным беспрецедентным по своему цинизму обманом народа и почти всеобщим банкротством предприятий, финансовая несостоятельность которых усиливалась чисто фискальной налоговой политикой.

В-восьмых, не выдерживает критики ставка на ничем не ограниченную конвертируемость рубля и долларизацию экономики. Какие бы аргументы ни приводились сейчас в защиту доллара в России, нельзя не признать, что валютная либерализация привела к тому, что полная доступность чужой твердой валюты побудила предприятия и население инвестировать свои рублевые накопления и сбережения не прямо или опосредствованно в развитие отечественного производства, а в основном в долларовые активы, хранимые внутри страны и за рубежом. Неконтролируемый приток иностранной валюты в свою очередь способствовал интенсификации сверхприбыльного для экспортеров вывоза ценнейшего российского сырья и энергоносителей за рубеж, а, с другой стороны, наплыву на наш рынок всевозможных иностранных товаров, вытесняющих отечественную продукцию с прилавков российских магазинов и с рынков технологической продукции.

В-девятой, не принесла положительных результатов политика бездумного увеличения налогового бремени на отечественных товаропроизводителей и ужесточение фискальных инструментов ее реализации. Это толкнуло к еще

большему уходу производства в “тень”, привело к гигантскому наращиванию долгов перед бюджетом и внебюджетными фондами, с которыми до сих пор никто толком не знает, что делать.

Угрозы ускоренно банкротить должников только усиливают практику неплатежей поставщикам, вызывают расцвет бартера и всё большее хождение денежных суррогатов, а также наращивание невыплат работникам; провоцируют бегство капитала из материального производства.

В-десятых, жизнь последовательно убеждает в правоте предостережений промышленников и предпринимателей о том, что ни эмиссионно-инфляционные методы, ни жесткая финансовая политика стабилизации рубля путем демонетизации финансовой системы не приведут к оживлению производства без решения имущественных и институциональных проблем в экономике, без налаживания прямого управления госкапиталом и госсектором экономики, без государственной поддержки инновационных процессов.

И, наконец, по сути преступной, или, по меткому выражению Талейрана, даже хуже – ошибочной стала однобокая идеологизация экономической политики государства последних лет. Предпочтение, как правило, отдавалось воззрениям узкого круга экстремистски настроенных радикал-реформаторов, которые в полном смысле этого слова монополизировали право на истину в последней инстанции. Откровенно политизированная ориентация экономического курса, прежде всего, на быстрое и коренное изменение имущественной структуры общества в ущерб сохранению и активному наращиванию созданного производственного потенциала страны, его развития на основе новейших достижений науки и техники в ущерб созданию институциональных и инновационных предпосылок, повышающих конкурентоспособность мощных отечественных производств, и стала, по сути дела, предтечей развала российской экономики.

Все это вместе взятое наглядно свидетельствует об откровенном пренебрежении нашими псевдореформаторами общеэкономических научных представлений, мирового опыта, а главное национального своеобразия России. На нашу страну вместо традиционного кафтана пытались “напялить” западный сюртук». ³⁴

С полным правом к этому перечню надо отнести финансовую катастрофу августа 1998 г. Бывший Генеральный прокурор Ю. Скуратов, после длительного молчания, стал раскрывать занавес молчания. В числе «отцов» организации крупнейшей государственной аферы он называет государственных чиновников и «членов семьи», вице-премьеров Чубайса и Серова, министра Козырева, зам. министра Вавилова, дочерей президента Ельцина – Татьяну и Елену. Высокопоставленные государственные чиновники не только сами

³⁴ Кушлин В. И. Федерация и регион: экономические отношения в период кризиса

играли на рынке ГКО, но торговали информацией. Вторая афера этого периода на государственном уровне – судьба 4,8 млрд. долларов, полученных в МВФ, большая часть которых вовсе и не поступали в Россию. В результате этих «операций» курс рубля рухнул в 4 раза и 18 банков – «детей», пользующихся особым доверием «отцов», за 10 дней обогатились в 4 раза.³⁵ В последующие годы бюджет России несет бремя возврата этих долгов.

2.2. Дифференциация основных экономических и социальных показателей по регионам России

Одновременно с ухудшением макроэкономических показателей происходит углубление дифференциации социально-экономических показателей развития регионов.

1. Приведенные в табл. 2.3 диспропорции регионов характеризуют процесс поляризации российского экономического пространства.³⁶

Рост поляризации ускорился в 1995 году, что по времени совпало с результатами второго этапа приватизации государственного имущества. Поляризация отразилась на факте разделения субъектов РФ на доноров бюджета и его реципиентов. Ежегодно в федеральном бюджете финансовая поддержка предусматривается для более 70 субъектов РФ, а остальные 10 субъектов являются чистыми плательщиками в бюджет. Это – Москва, Нижегородская, Липецкая, Самарская и Свердловская области, Красноярский край, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, республики Башкортостан и Татарстан. Среди них резко выделяется Москва, на которую приходится около четверти доходов федерального бюджета.

Увеличивается разрыв между лидерами и аутсайдерами: с 10,5 в 1994 г. до 19 раз в 2000 г. – по доходам на душу населения, с 18 в 1995 г. до 28 раз в 2000 г. – по расходам населения, и с 14 в 1994 г. до 18,7 раза в 1998 г. – по валовому региональному продукту на душу населения.

2. Одним из обобщающих индикаторов успешности экономического развития страны или региона является *показатель ВРП на душу населения*.

По этому показателю размах вариации ряда из 79 регионов в 1998 г., составил 18,7 раза, т. е. он имеет тенденцию к росту. Такая огромная внутренняя дифференциация, как указывает профессор А. Г. Гранберг, уникальна для одного государства; она превышает даже разрыв между странами «золотого миллиарда» и остальной беднейшей частью человечества (примерно 16 раз). Данное соотношение между регионами Европейского Союза

³⁵ Угланов А. Отцы и дети дефолта // АиФ: Еженедельная газета. – 2001. – № 34

³⁶ Яковец Ю. В. Региональная структурная и инновационно-инвестиционная политика / Экономика региона: технология деловой активности. – М.: АМИР, 1999;

Гранберг А. Г. Основы региональной экономики: Учебник. – М.: Госуниверситет ВШЭ, 2000;

Бояркина Н., Максимович С. Где на Руси жить хорошо? // АиФ: Еженедельная газета. – 2000. – № 15, 22, 37

составляет 4,6 раза, а между всеми европейскими странами – около 13 раз (первое место – Люксембург, последнее – Молдова).

Другим показателем, характеризующим уровень и качество жизни населения, является доходы населения. Рис. 2.2 иллюстрирует региональные различия денежных доходов на душу населения по отношению к среднероссийской величине.³⁷

За пределы 250 % круга выходят Ямало-Ненецкий автономный округ – 394 % (номер 67), Москва – 387 (16), Ханты-Мансийский автономный округ – 309 % (66), т. е. регионы с наивысшими доходами от реализации нефти и газа и от финансово-торговой деятельности. Самые низкие среднедушевые доходы имеют Ингушетия – 31,5 % (44), Усть-Ордынский автономный округ – 33 % (75), Дагестан – 35 % (43).

Таблица 2.3

Дифференциация основных экономических и социальных показателей по регионам России

Показатели	Год	Показатели			Разрыв, раз
		Средний	Макс.	Миним.	
Валовой национальный продукт на душу населения (без АО), тыс. руб.	1994	3584	10573 Тюменская обл.	752 Ингушетия	14,1
	1996	1300	59217 Тюменская обл.	2785 Ингушетия	21,3
	1998*		Тюменская обл.	Ингушетия	18,7
Фактическое конечное потребление на душу населения (без АО), тыс. руб.	1995	5863	18215 Москва	1014 Ингушетия	18,0
	1999**	–	10270 Москва	366 УОАО	28,1
Уровень безработицы, в процентах от экономически активного населения	1993	5,5	14,9 Дагестан	1,8 Чукотский АО	8,2
	1997	11,2	52 Ингушетия	3,4 Эвенкийский АО	15,3
	1999**	–	52 Ингушетия	5,6 Москва	9,2
Денежные доходы на душу населения, тыс. руб.	1994	206	3670 ЯНАО	65,5 Ингушетия	10,5
	1997	923	691 Москва	280 Ингушетия	13,1
	1999**	–	12146, ЯНАО	642 УОАО	19,0

Такая же тенденция наблюдается и в динамике валового регионального продукта между областями и республиками Поволжья (рис. 2.3).³⁸ Величина, созданной населением Ульяновской области в 2000 г. новой стоимости на душу населения, вдвое меньше чем в Самарской области, в полтора раза ниже,

³⁷ Гранберг А. Г. Основы региональной экономики: Учебник. – М.: Госуниверситет ВШЭ, 2000

³⁸ Регионы России: Статистический сборник. – М.: 1999

чем в республике Татарстан и в России в целом.

Важнейшим индикатором дифференциации социально-экономического развития регионов является различие в уровне жизни населения. В первом приближении эти различия можно проиллюстрировать соотношением среднедушевых доходов населения и прожиточного минимума.

В среднем по регионам России, различие в уровне жизни населения (1997 г.), по данным А. Г. Гранберга, составило 2 раза, а различие между максимальным и минимальным соотношениями – 10,7.³⁹

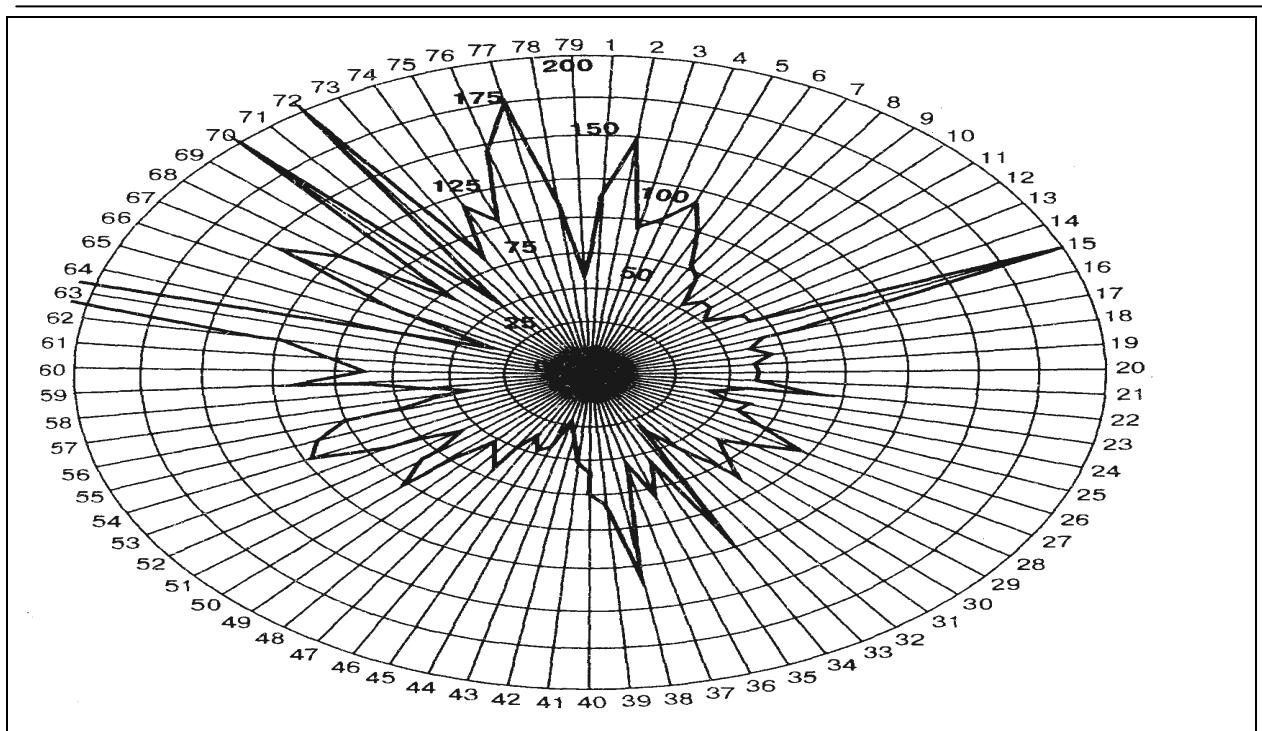


Рис. 2.2. Денежные доходы на душу населения в субъектах РФ по отношению к среднероссийской величине в 1997 г., %

Статистические данные показывают, что Ульяновская область по доходам населения среди регионов Приволжского территориального округа (рис. 2.3) занимает 9-ое место из 14.

Среднедушевые доходы населения Ульяновской области, к примеру, за 12 лет (рис. 2.4) выросли в 12 раз. Среднемесячная зарплата выросла в 10,6 раза, но при этом потребительские цены выросли более чем в 16 раз, что привело к изменению величины прожиточного минимума. Прожиточный минимум по области с 37 рубля в 1990 г. вырос до 1614 рублей в 2002 г., т. е. в 43 раза.

³⁹ Гранберг А. Г. Дифференциация региональных уровней доходов населения // Региональное развитие: опыт России и Европейского союза. – С. 47

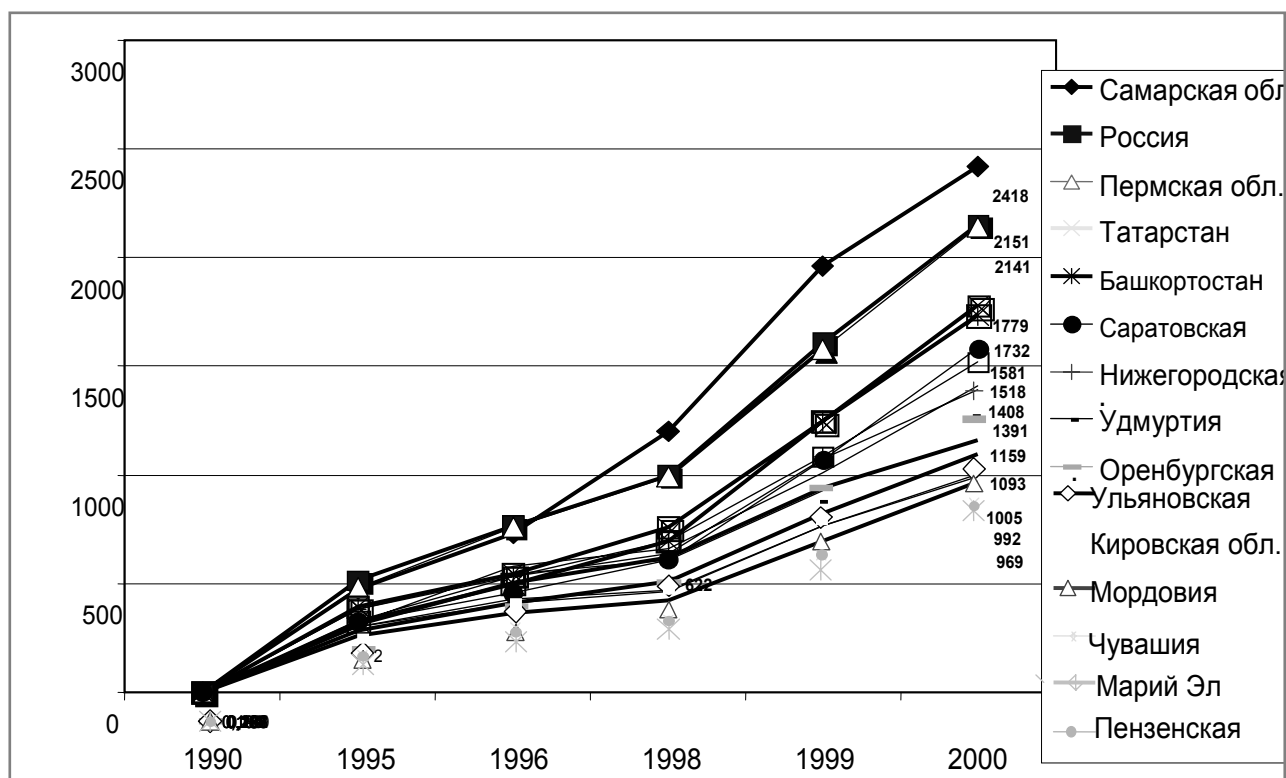


Рис. 2.3 Денежные доходы населения по регионам Приволжского территориального округа

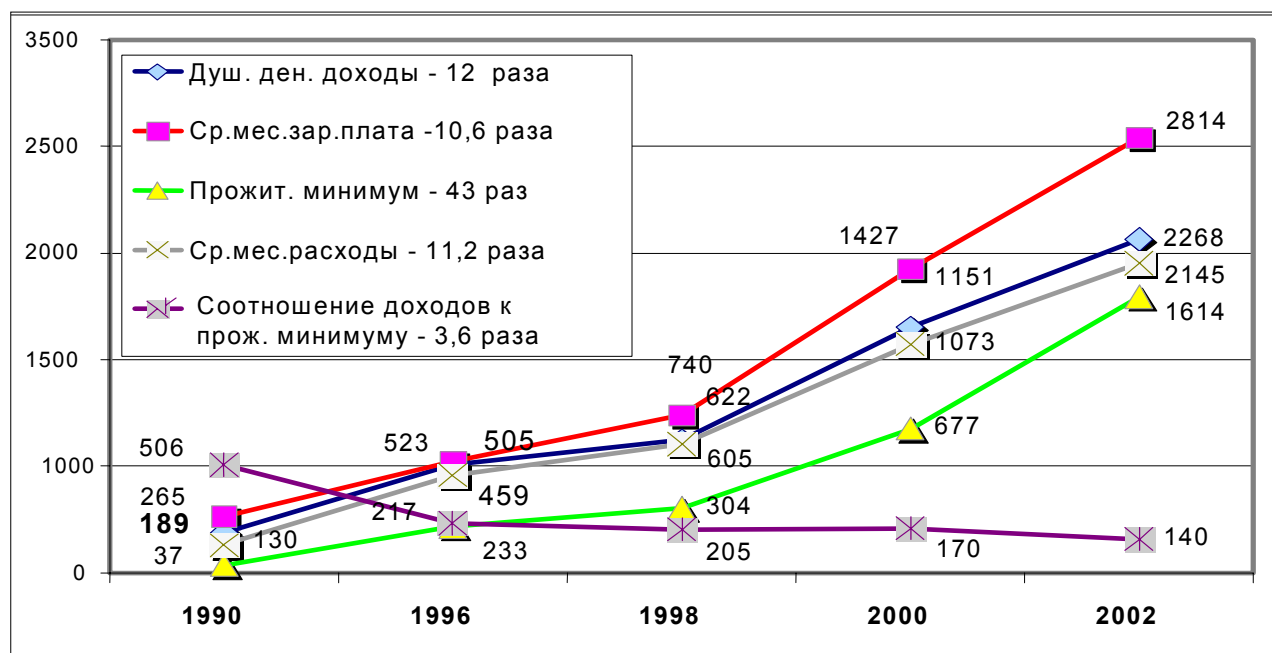


Рис. 2.4 Денежные доходы и основные показатели уровня жизни населения Ульяновской области

Следовательно, качество жизни населения Ульяновской области за рассмотренные 12 лет ухудшилось в 3,6 раза.⁴⁰

⁴⁰ Статистические сборники социально-экономического развития России за 1990–2001 гг.

Проблемы выравнивания социально-экономического уровня развития территорий все более привлекают к себе внимания не только потому, что за последние 11–12 лет значительно ухудшились основные показатели жизненного уровня населения, но еще и потому, что до настоящего времени не выработана целостная региональная политика государства.

Не взаимосвязаны подсистемы: общество – хозяйствующие субъекты – человек; приходит в противоречие человеческая сущность с целями его хозяйственной деятельности. Хозяйственная деятельность все больше ориентируется на прибыльность отдельных хозяйствующих субъектов, что приводит к усилению противоречия между ними и потребностью и степенью удовлетворения потребностей человека.⁴¹

Если взять последние законы, которые приняла Государственная дума, то можно сделать вывод, что все эти инициативы не отвечают интересам большинства населения и фактически направлены на то, чтобы богатых сделать еще богаче, а бедных – еще беднее.

Вместо страховых сборов ввели социальный налог, и в результате с работодателей перестали собирать средства для обеспечения занятости, ликвидировав при этом сам Фонд занятости, а также значительно уменьшили отчисления в Фонд социального страхования. От этого новшества материальные выгоды владельцев предприятий на лицо, но значительно сократилось пособие по безработице, и те, кто получает мизерную зарплату, лишились возможности отдыхать за счет Фонда социального страхования в домах отдыха и профилакториях.

Приняли новый Налоговый кодекс, который снижает подоходный налог со сверхдоходов с 35 до 13 %. Но, при этом, норму налога с тех, кто получает нищенскую зарплату, не только не уменьшили, но и увеличили на 1 %.

По этой же схеме организована реформа пенсионного фонда: за счет взносов работающих создается централизованный фонд, предназначенный для персонифицированного возврата этих накоплений по мере наступления пенсионного возраста.

По данным Счетной палаты РФ, на пенсионеров расходуется примерно 78,4 % средств ПФ. Чуть больше одного процента идет на содержание самого фонда. Каждый пятый собранный рубль (18,3 % собранных взносов) образует «остаток свободных средств». Каждый месяц на счетах ПФ резервируется больше сотни миллиардов рублей. В 2001 году на основании Постановления Правительства РФ «О размещении временно свободных средств Пенсионного фонда РФ» на 11,5 млрд. рублей были приобретены государственные ценные бумаги. В октябре прошлого года Фонд заработал дивиденды – 1,38 млрд. руб.

⁴¹ Дроздовский Э. Е. Некоторые принципы формирования региональных программ устойчивого развития. – Ульяновск.: УлГТУ, 1999

Уже два года руководство ПФР инвестирует наши деньги в какие-то особо ценные бумаги, которые, по словам председателя Пенсионного фонда РФ г-на Зурабова, приносят солидный процент, – в прошлом году доходы ПФР выросли на 30 %. Правительство РФ вышеуказанным постановлением определило, что основным распределителем резервных средств Пенсионного фонда РФ будет выступать Внешэкономбанк.

«Именно то, что Внешэкономбанк – «агент по многим направлениям», нас и смущает, – указывает финансовый эксперт КонфОП Антон Ковалев. – С одной стороны, Внешэкономбанку доверено обслуживание внешнего долга России, и он заинтересован в привлечении дешевых средств. А может быть, пенсии вообще пойдут на расплату по внешним долгам? Не говоря о том, что банк – коммерческая организация. Как общественность сможет ее контролировать?».⁴²

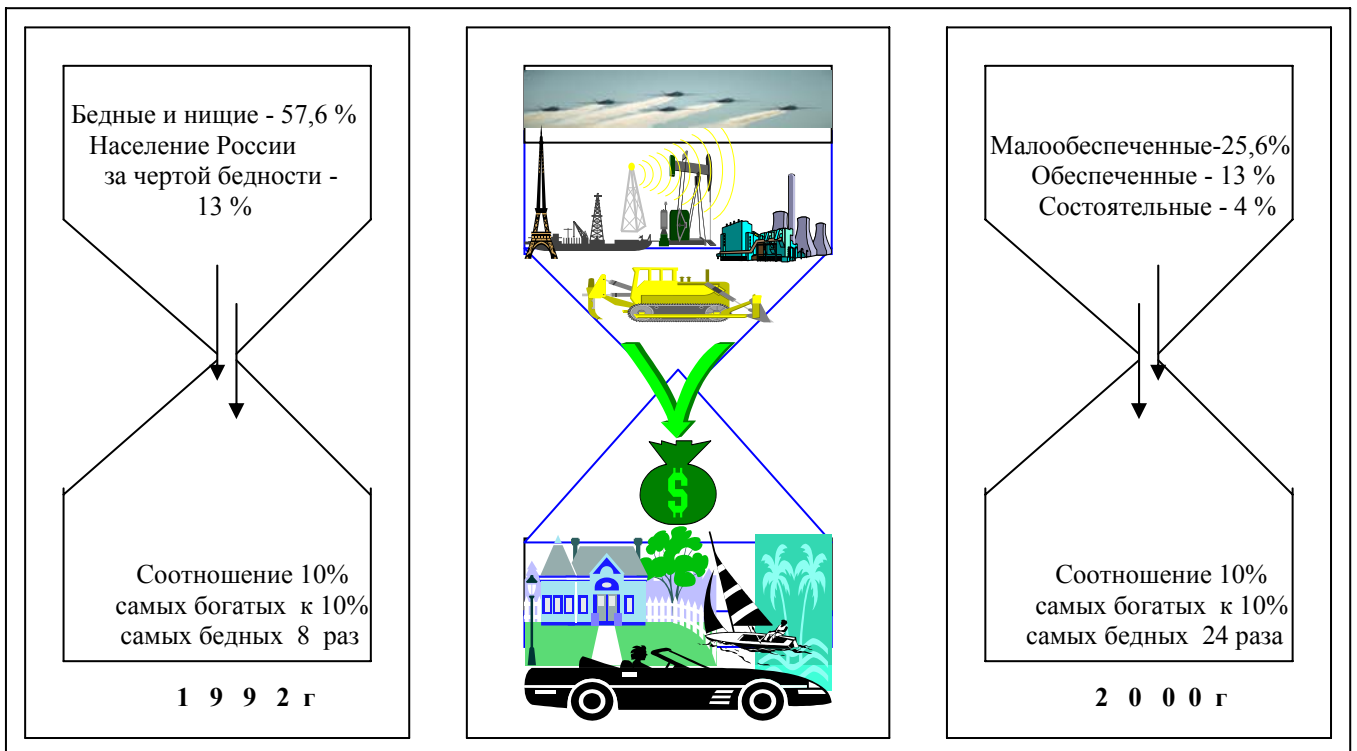


Рис. 2.5. Расслоение населения России: причины и последствия

Почему в нашем обществе растет социальная напряженность, – спрашивает В. Сайкин на страницах Советской России.⁴³ Далее, он пишет: «Таким образом, власти за последние 12 лет построили общество, в котором 40 миллионов человек живут в нищете, 90 миллионов еле-еле сводят концы с концами, 10 миллионов благополучно живут по высоким западным стандартам, а еще какая-то часть просто купается в роскоши. Я против того, когда личное богатство достигается за счет присвоения средств, предназначенных для

⁴² Сивкова В. На что тратит деньги Пенсионный фонд? // АиФ. – 2003. – № 23

⁴³ Сайкин В.// Советская Россия. – 2002. – май, 30

развития предприятий, и за счет невыплаты заслуженной заработной платы работникам этих предприятий. У нас в России не только граждане, но и регионы делятся на богатые, бедные и, если так можно сказать, нищие. Если в Москве среднедушевой доход на одного человека в месяц составляет 11,5 тысячи, то в других регионах, за исключением Санкт-Петербурга, Тюменской области и еще 8–10 регионов, доходы не превышают 1,5–2 тысяч рублей. Более чем в половине регионов России среднедушевые доходы населения ниже прожиточного минимума. Сегодня наше общество социально неоднородно.

По данным Госкомстата, денежные доходы 10 % самых богатых граждан более чем в 20 раз превышают доходы самых бедных (рис. 2.5). Этот разрыв в доходах и поддерживает постоянную социальную напряженность в обществе. По этому показателю мы намного обогнали и Западную Европу, и США, где разница в доходах самых богатых и самых бедных не превышает 10 раз. Таким образом, надо признать, что политика, которую проводила и проводит государственная власть, сделала богатыми и очень богатыми 10–15 % населения, а остальных заставила мучиться в бедности и нищете».

Отношение населения к приватизации государственного имущества далеко не однозначно. Проведенный в июле 2003 года ROMIR Monitoring опрос,⁴⁴ в котором приняло участие 1500 россиян в возрасте от 18 лет и старше, показывает, что 88 % населения считает, что частная собственность в России сформировалась нечестным путем (рис. 2.6) и 77 % населения считает, что необходимо пересмотреть результаты приватизации (рис. 2.7).

Статистические данные показывают, что в целом в экономике России за 1992–2001 годы изменили форму собственности 137,8 тыс. государственных и муниципальных предприятий. Только за 1996–2002 г.г. их число сократилось с 500 до 386 тыс., а количество частных предприятий возросло с 1425 до 2726 тыс. Однако, дело не только в общей доле приватизированного государственного имущества. Значительно важнее, какие отрасли, предприятия и объекты переданы в частные руки. Есть структуры, без которых не может существовать Российское государство как единый организм.

Это железная дорога, энергосистема, нефте- и газопроводы, система связи и управления страной.

Туда же примыкает военно-промышленный комплекс и в значительной степени металлургия, сельхозугодья. Государство обязано контролировать эти отрасли. Оно должно ими управлять и обеспечивать нормальные расценки на газ, электроэнергию, тепло, транспортные тарифы, иметь сельскохозяйственную продукцию отечественного производства в объемах, обеспечивающих продовольственную безопасность страны.

⁴⁴ Опрос: россияне – о возможности пересмотра итогов приватизации // Советская Россия. – 2003. – № 79

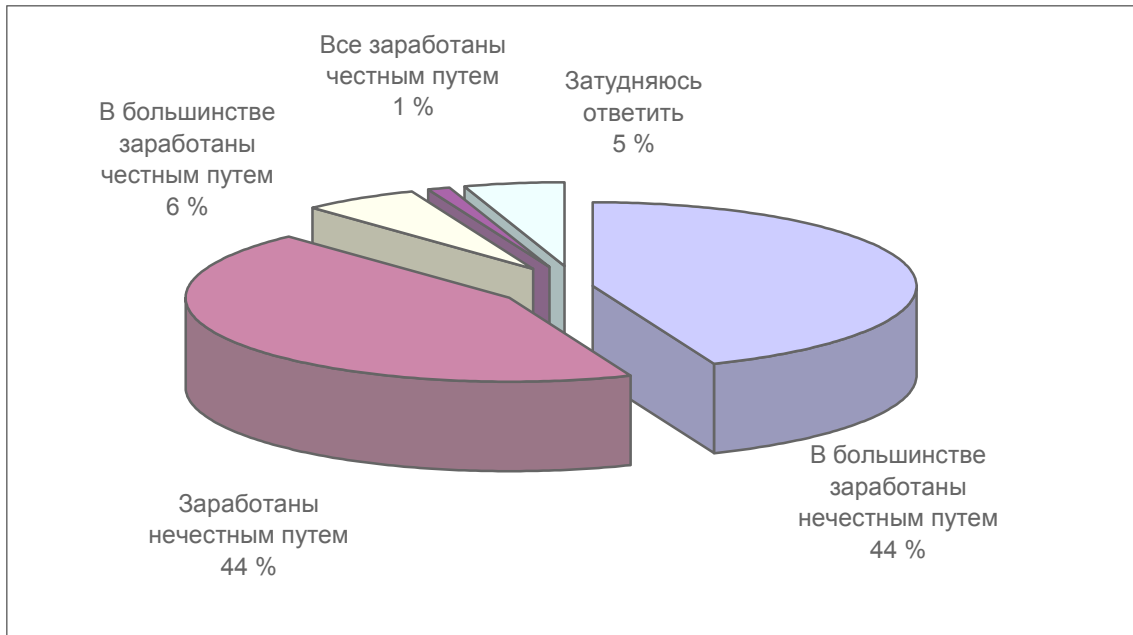


Рис. 2.6. Отношение населения к источнику формирования частной собственности

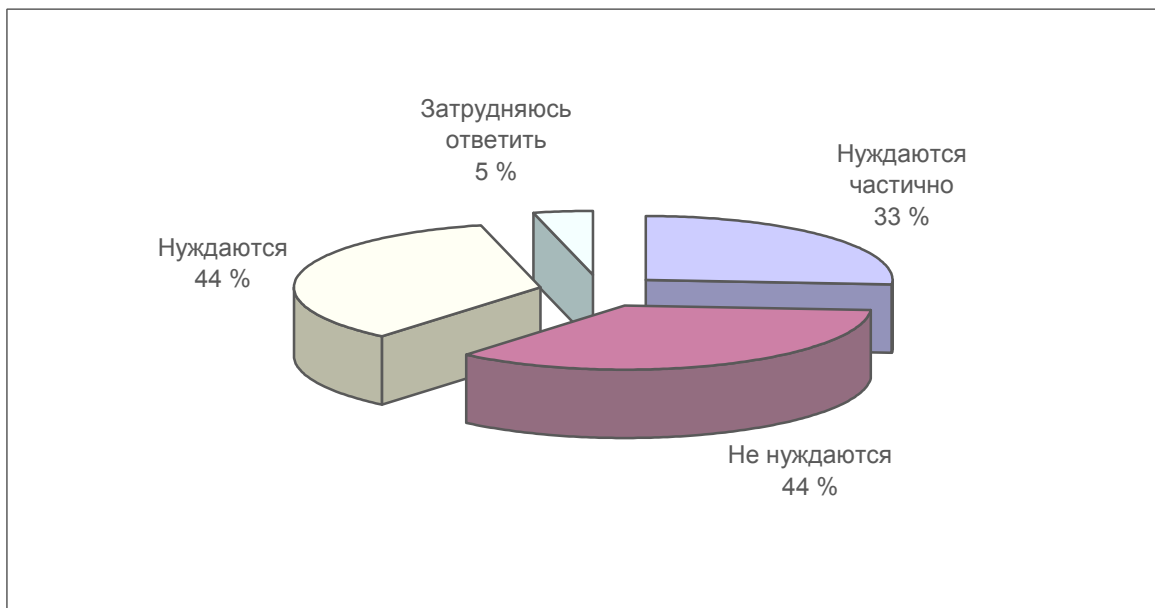


Рис. 2.7. Нужно ли пересматривать итоги приватизации?

2.3. Россия в контексте процессов глобализации

Перед лицом глобальных процессов, происходящих в настоящее время в мире, Россия оказалась в исключительно тяжелом положении. «В результате «реформ», – указывает В. Оболенский,⁴⁵ – страна отброшена на несколько десятилетий назад, в то время как большинство других стран мира в условиях относительно благоприятной экономической конъюнктуры быстро продвигались вперед. Если СССР прочно занимал 2-е место в мире по абсолютному объему ВВП, то постсоветская Россия оказалась в 1998 г. на 12

⁴⁵ Оболенский В. Глобализация мировой экономики и Россия // МЭМО. – М., 2001. – № 3
Кузнецов В. В. «Золотой миллиард» и остальное человечество // Pro et Contra. – 1999

месте, уступив не только семёрке ведущих промышленных стран, но и Китаю, Индии, Бразилии и Мексике. Россия теперь не относится к числу мощных экономических держав – её доля в мировом ВВП – 2,6 %. Россия пытается интегрироваться в мировую экономику стареющей производственной структурой, основанной на эксплуатации природных ресурсов. Невысокий уровень технико-экономического развития, низкая конкурентоспособность большинства отраслей отечественной промышленности. Структура отечественной внешней торговли полностью соответствует нынешнему, жалкому состоянию производственного потенциала страны. В структуре производства новые современные отрасли – микроэлектроника, информатика, биотехнология – занимают незначительное место (в начале 90-х годов всего 8–10 %, тогда как в развитых странах – 35–40 %). Степень износа оборудования в промышленности достигает почти 70 %. Производительность труда в отечественной промышленности составляет 52 % среднемирового уровня. При всем при этом правительство само не уделяет достаточного внимания защите отечественного рынка. В течение 1992 г. импорт вообще осуществлялся беспощинно. Введенный впоследствии импортный тариф уже с самого начала был очень мягким и сейчас по существу не препятствует наплыву иностранных товаров на отечественный рынок. Ставки тарифа сравнительно низки (максимум 30 %), но и их по рекомендации Всемирной торговой организации правительство намерено снизить. В основном экспорт же российской промышленности составляют сырьевые ресурсы (нефть, природный газ, уголь, лес, цветные металлы и т. д.). Уровень конкурентоспособности обрабатывающей промышленности в целом не высок (только 6 % ее продукции могут конкурировать на мировом рынке). Доля России на мировом рынке высокотехнологичной продукции крайне мала – лишь 0,3 %. Россия, согласно докладу Всемирного экономического форума о конкурентоспособности стран мира за 1999 г., занимает последнее место среди 59 рассмотренных форумом государств.⁴⁶

Эффективное включение России в систему глобальных мирохозяйственных связей требует преодоления структурных деформаций и технической модернизации народного хозяйства. Но при этом стране необходимо прилагать все усилия на защиту своих собственных интересов, а не становится сырьевым придатком развитых стран».

Наша экономика более энергоемка (этот показатель вырос в России вдвое за десятилетие реформ), транспортнозатрана – себестоимость нефтедобычи в России в 2–4 раза выше, чем у ведущих стран-экспортеров.

Не подтверждается мировой практикой курс на «демонополизацию», разукрупнение ведущих хозяйствующих структур. Сегодня скелетом мировой

⁴⁶ Оболенский В. Глобализация мировой экономики и Россия // МЭМО. – 2001. – № 3

экономики является совокупность крупных транснациональных корпораций. Их число за последние 30 лет выросло на порядок и еще утроится к 2015 году. На 63 тыс. ТНК и 670 тыс. их зарубежных филиалов приходится половина мирового производства и внешней торговли, 4/5 всех патентов и лицензий на новую продукцию. До 40 % международных потоков товаров и услуг составляют внутрифирменные поставки.

Каковы позиции России в глобальной технологической гонке после провала 90-х годов? По доступности высшего образования Россия занимает 18 место в мире, по доле расходов на НИОКР национальном ВВП – 30, по числу компьютеров на тысячу населения – 38, по внедрению новых технологий – 45, по иностранным инвестициям в технологическую среду – 59. Более 80 % инвестиций в НИОКР осуществляет государство, а не частные фирмы.

Не надо ждать от России в ближайшие 15 лет каких-либо «прорывов», «больших скачков», очередного «русского чуда».

Глобализация вовремя обнажила заложенные в ней противоречия. Скорее всего, в ближайшие 15–20 лет это будет неизбежно сказываться на «неровном ходе» мировой экономики, всплесках нестабильности, причем не только в хозяйственной сфере.

Возможно ли управление процессами глобализации в России? Но то, что пока происходит с экономикой России, не вселяет оптимизма в этом. Продолжается захват и передел общенародной собственности.

«Первая фаза, – пишет В. Сафрончук, – началась при распаде СССР. Активы «Газпрома» и «Лукойла» были расхищены близкими к власти дельцами.

В ходе второй фазы, в середине 90-х годов, бизнесмены со связями в правительственных сферах одержали победу на аукционах предприятий нефтяной и металлургической промышленности.

Теперь наступает третья фаза. Правительство не только создает условия для образования рынка сельскохозяйственных земель, но намеренно ликвидировать монополию в сфере коммунальных услуг, железнодорожного транспорта, банков и даже пенсионного страхования. По оценке журнала «Business-week», в общем на эти отрасли приходит 1/3 экономики России с активами в 90 млрд. долларов.

Журналист газеты «Советская Россия» С. Телегин пишет: «Последним контрольным выстрелом, которым будет добито собственное наукоемкое производство в России, должно, видимо, стать ее вступление в ВТО? Что мы в ближайшие десять лет реально собираемся продавать на западных рынках? Для продажи нефти, газа и энергоемких продуктов вроде металлов и удобрений никакой ВТО не надо, эти товары и так возьмут и еще потребуют. ВТО нужна

лишь для того, чтобы немедленно задавить штрафами и санкциями остатки нашего машиностроения и электронной промышленности. Нас загоняют именно в коридор регресса, ведущий в небытие. Это и будет пресечением корня русских как народа. А с ним в эту воронку будут затянуты и все остальные народы, когда-то создававшие совместно российскую цивилизацию».⁴⁷

В Физическом институте Академии наук встретились «думающие антиглобалисты» (выражение участника – депутата Госдумы РФ А. А. Кунаева). Представляли они самые различные политические, общественные, научные и другие организации: КПРФ, РУСО, Движение в защиту детства, АКМ («Авангард коммунистической молодежи»), Комитет «Нет колониальному глобализму», РОС, «Стоп НАТО», молодежный клуб «Красный еж» и многие другие. Организатор – инициативная группа «Движение за возрождение отечественной науки».

Форум, прежде всего, определился с понятиями – о чем, собственно, речь. Рядом два слова – «глобализм» (принцип, идея) и «глобализация» (практическое осуществление принципа).

«Глобализм – расчеловечивание, тотальная унификация» (И. Я. Медведева).

«Глобализм – обеспечение жизни своих за счет чужих» (Т. Л. Шишова).

«Глобализация – мировая война нового типа» (А. А. Зиновьев).

«Глобализация – это экономический процесс. Богатые страны богатеют за счет других стран» (А. П. Паршев).

Один из самых авторитетных «знатоков проблемы» – А. А. Зиновьев, один из первых поднял свой голос против глобализма и глобализации, особенно их губительных воздействий на Россию.

«...Это не абстрактная тема – проблема номер один для человечества, для России особенно. ...Глобализация – война. Третья стадия мировой войны. Была «холодная». Потом, условно говоря, «теплая». После 11-го сентября 2003 года наступила нынешняя стадия. С применением всех средств войны «горячей», т. е. предельно кровавой. Все это стадии одной войны. Она направлена, в первую очередь, против СССР и России. Не говоря уже об огромных естественных богатствах, территория России еще должна быть использована в грядущей схватке Запада с Китаем (по некоторым раскладам – это будет стоить жизни 30–50 миллионов русских). Участь России – уход, вычеркивание из мировой истории. США, по сути дела, перехватили эстафету фашистской Германии».

Все сходились на том, что глобализм («новый мировой порядок») – древняя идея завоевания мирового господства определенными малочисленными социальными общностями. Очень важно донести суть этого явления до как можно более широких слоев. Даже многие выступающие, люди,

⁴⁷ Телегин С. Ловушка // Советская Россия. – 2002. – дек., 21

казалось бы, осведомленные, говорили, что многие события, процессы, дела, кажущиеся абсурдными, случайными, выстраиваются в логичную (хотя и зловещую) цепь в рамках идеи глобализма. Приводились примеры. То, что происходит на Ближнем Востоке, геноцид против арабского населения.

«На западе Европы живу я уже 5 лет, – пишет бывший гражданин России А. Шмитд,⁴⁸ – однако как живут в России, меня также беспокоит. Посещал родину, впечатления неважные. Пока власть и дела в руках недобропорядочных, пока царят дикий рынок и свободные цены, перемен к лучшему не будет.

Сейчас в любой стране Западной Европы, наверное, социализма больше, чем в России. Ну а если честно, я не берусь говорить за весь период существования СССР, но с 1960 по 1980 гг. мы жили не хуже западноевропейцев.

Глобализация – это значит интересы самых богатых мира на первом месте, национальные – на втором, а народные – на третьем.

Нужна как частная, так и государственная собственность, но лучше, когда общественный транспорт, сырьевые и крупные предприятия – государственные. На Западе также много и акционерных форм собственности.

Российскую медицину, образование, культуру почти все переводят на коммерческую основу. Нет теперь уже того славного, доступного всем образования, медицины, культуры. Стипендия студентам и учащимся ПТУ постепенно исчезает, а вот на Западе она есть, и неплохая. Попасть в высшее учебное заведение все больше зависит от кошелька, чем от знаний. Хотя пока еще общий уровень образования выше, чем в развитых странах. Продают чужим странам умы, открытия и технологии стратегического значения, обогащая их в ущерб себе. Стоит сказать и о продуктах питания. В России больше натуральных, и будет жаль, если в погоне за западными технологиями выращивания и выпуска продукции вдруг начнут исчезать натуральные продукты.

Если сейчас власть в России не желает решать вопрос о контроле рынка и ценообразовании, то это придется сделать рано или поздно другой власти, ибо иначе нельзя».

Вопросы для повторения

1. Дайте сравнительную оценку динамики технологической структуры и объемов производства важнейших видов продукции в экономике России.
2. Перечислите причины кризиса в экономике России с начала 90-х годов.
3. Каковы размеры дивергенции в основных социально-экономических показателях между регионами России?
4. Каковы причины снижения уровня жизни населения России и

⁴⁸ Шмитд А. //Советская Россия. – 2000. – май, 23

Ульяновской области за годы «реформ»?

5. Охарактеризуйте состояние расслоения населения по доходам и раскройте основные причины этого социального явления.

6. Какие положительные и отрицательные экономические последствия несет, на Ваш взгляд, глобализм?

7. Готова ли, на Ваш взгляд, Россия войти в глобальную мировую экономическую систему?

8. Почему в числе антиглобалистов выступают наемные работники (рабочие) и представители малого и среднего бизнеса благополучных европейских стран? Против какого глобализма выступают антиглобалисты в городах России?

Практические занятия

Материалы для 1-го практического занятия

Сегодня в Россию завозится свыше 30 % продовольствия и продуктов питания. В Москве свыше 80 %, а в Санкт-Петербурге до 75 % продовольственных товаров – импортные.

Это – вторая сторона национальной безопасности России.

«Товары, импорт которых, – указывает А. Крашаков ⁴⁹, – далеко превышает опасный порог», например:

Мясо – 47 %

Птица – 63 %

Масло животное – 52 %

Сыры – 36 %

Растительные масла – 33 %

Чулки и носки – 41 %

Обувь кожаная – 33 %

Мыло – 46 %

Телевизоры – 66 %

Стиральные машины – 38 %

Лекарственные средства – 66 %

Согласно доктрине, импортным должно быть максимум 20 % употребляемого россиянами продовольствия. Фактически этот показатель в среднем по России составляет 36 %.

Чем грозит такая ситуация? Ответ очевиден: если в один прекрасный день импорт прекратится или России не хватит долларов заплатить за еду (например, нефть резко подешевеет), собственного мяса на всех не хватит. Крупным городам, судя по цифрам, вообще грозит голод.

Экономическая безопасность России находится под угрозой не только в ситуации с продуктами. Не легче положение, скажем, в автоотрасли. «За

⁴⁹ Крашаков А. Страна на крючке у западных производителей еды и техники // АиФ. – 2003. – № 24

прошедший год доля отечественных авто на рынке снизилась на 10 %, – заявляет эксперт Института комплексных стратегических исследований Дмитрий Пахомов. – Теперь треть автомобилей, продающихся в России (включая подержанные), – заграничного производства. Когда в страну поступает много зарубежного, отрасль перестает зарабатывать достаточно денег для развития. Чтобы запустить новую модель, нужно потратить от 0,6 до 1 миллиарда долларов. Критический рубеж практически достигнут».

Станут ли западные партнеры диктовать России свои условия? Директор Института внешнеэкономических связей при Минэкономразвития Игорь Фаминский на эти вопросы отвечает вполне утвердительно: «Скажем, США долгое время поставляли в развивающиеся страны (Египет, страны Африки и Юго-Восточной Азии) излишки зерна по низким ценам. Если те не соглашались с политикой Америки, то поставки прекращались, и в странах начинался голод. Даже был термин "хлебный поводок". Теперь та же Саудовская Аравия развивает искусственное земледелие... прямо в пустыне, тратя на это огромные деньги».

Для защиты своих отраслей есть разные варианты. Самые распространенные – таможенные пошлины и квоты, ограничивающие поставки иностранной продукции. Правда, по мнению Игоря Фаминского, завышать пошлины нельзя, иначе цены поднимутся, и пострадает покупатель.

Не обойтись без стимулирующих мер. Как вариант – правительственные программы по развитию конкретных отраслей. Также государство может создавать технопарки с низкими налогами и развитой инфраструктурой, где-то помочь льготными кредитами.

Орлов приходит к выводу о том, что «все это сделано умышленно и осознанно и по предварительному сговору. Сельское хозяйство России на данном этапе процессов глобализации не представляет интереса для мирового капитала и рассматривается такими организациями как Мировой банк, МВФ и ВТО, как неперспективное».

Материалы для 2-го практического занятия

Российская энергетика состоит из 31 крупной электростанции и около 450 небольших. Каждая крупная – самостоятельная фирма.

Электроэнергостанции поменьше вошли в уставной капитал 73 региональных АО–энерго. В свою очередь, акции этих АО составили уставной капитал РАО ЕЭС. По сути, РАО – это финансовый холдинг. Ему принадлежат в основном акции. Из физического имущества в собственности РАО – примерно 40 % магистральных линий.

Каждое АО–энерго разделится на несколько компаний. Энергостанции станут самостоятельными участниками рынка. Магистральные сети перейдут к Федеральной сетевой компании, мелкие – к распределительным сетевым

компаниям. Наконец, сбытовой отдел займется самостоятельным бизнесом: будет собирать у потребителей информацию, сколько энергии и по каким ценам они готовы закупать. Узнавать у электростанций их цены. В результате станции, чья продукция уж очень дорогая, будут лишены доступа на рынок: с ними просто не заключат договора.

«Энергетика – лакомый кусочек, – считает Наталья Зубаревич (кандидат географических наук, МГУ). – Инвесторам есть, где развернуться: РАО ЕЭС на 100 % контролирует только 9 АО–энерго и 13 электростанций федерального значения. В остальных у РАО только пакеты (от 30 % в электростанциях и 49 % – в АО–энерго). Так что часть акций можно купить на бирже.

К настоящему моменту хозяева, собравшие блокирующий пакет (25 % плюс одна акция), есть уже у 20–25 региональных компаний. Некоторые владельцы рынку известны (табл. 2.4), другие действуют тайно. «Более или менее станет понятно, кто чем владеет, после годовых отчетов энергокомпаний, – сказали нам в пресс-службе РАО. – Пока об этом судить по выдвиженцам в новый Совет директоров».

Сегодня треть энергии производят те самые электростанции федерального значения. Их энергия наполняет оптовый рынок – ФОРЭМ. Как правило, эти мощности стоят переагруженными. Региональные АО стремятся в первую очередь загрузить свои станции. И только если мощностей не хватает, приобретают энергию на ФОРЭМе. А местные станции, обычно, более старые, и себестоимость производства на них дороже.

Реформаторы рассчитывают, что после реконструкции две трети электроэнергии будут продаваться на оптовом рынке. Из-за конкуренции киловатт-час подешевеет.

Крупный бизнес интересуется станциями, которые обслуживают их производство. Первым на энергетику обратил внимание Михаил Ходорковский («ЮКОС») – некоторые предприниматели рассчитывают начать производить энергию на продажу.

Помимо этого, крупные пакеты числятся на инвестиционных фондах. Кто-то поручает этим компаниям покупать для себя выгодные ценные бумаги. Возможно, рассчитывают заработать неплохие деньги на перепродаже.

Отчего такой ажиотажный спрос на акции компаний, которые скоро будут «реконструированы», то есть перестанут существовать?

«Анализ финансового рынка показывает, – говорит Владимир Милов, президент Института стратегического развития ТЭК, – что сейчас на рынке много свободных средств. По некоторым оценкам, денег в 1,7 раза больше, чем эффективных компаний, в которые можно инвестировать».

Проект реформы предполагает, что имущество реструктурированных АО–энерго будет перераспределяться пропорционально: те, кому принадлежит 25 % акций, смогут поменять свой пакет на аналогичный пакет во вновь образующихся компаниях. Есть и еще причина возможного роста акций. В

соответствии с реформой вместо РАО ЕЭС будет создана Федеральная сетевая компания. В законопроекте записано, что доля государства в ней должна составить 75 % плюс 1 акция. Сейчас госпакет в РАО ЕЭС только 52 %. Значит, как считает В. Милов, остальные акции государство будет приобретать или выменивать у частных инвесторов, так что эти ценные бумаги вырастут в цене.

Таблица 2.4

**Инвестиционные процессы в сырьевых отраслях
экономики России**

Предполагаемый покупатель	Энергосистемы
НЕФТЬ	
«ЮКОС»	Белгородэнерго, Томскэнерго, Тамбовэнерго, Кубаньэнерго, Ставропольэнерго
«ЛУКОЙЛ» через Пермскую финансово-промышленную группу	Пермьэнерго
МЕТАЛЛ	
«Сибирский алюминий»	Иркутскэнерго, Красноярская ГЭС (через «Западно-Сибирский депозитарий» и «Северо-Восточный инвестбанк»)
«Ренова», входящая в «Альфа-групп»	Иркутскэнерго, Комизэнерго, Свердловскэнерго, Ростовэнерго, Пермьэнерго, Печорская ГРЭС
«Интеррос»	Красноярскэнерго, Колэнерго
УГОЛЬ	
в стадии переговоров	Дальэнерго, Амурэнерго, магаданэнерго, Хабаровскэнерго, Тулэнерго, Омскэнерго, Кузбассаэнерго, Сахалинэнерго, Бурятэнерго, Читаэнерго
ИНВЕСТИЦИОННЫЕ КОМПАНИИ	
«Ренессанс–Капитал»	Кузбасэнерго
Prosperity Capital Management	Нижновэнерго
Baring Vostok Capital	Самараэнерго
«Ярфининвест»	Ярэнерго
Brunswick Capital Management	Волгоградэнерго
«Восток Нафта»	Калугаэнерго

Простых граждан ожидает следующее. Если реформа энергетики застопорится, в ближайшие 5 лет киловатт – час с нынешних 69 коп. подорожает до 1 руб. 20 коп. Если конкуренция на рынке электричества будет создана – до 90 коп. Если же в результате все скупят и поделят между собой 3–4 олигарха – стоимость киловатт-часа может дойти и до 1 руб. 50 коп.

Материалы для 3-го практического занятия

«Купля земли – продажа родины». Так озаглавил свою статью по поводу принятия Государственной думой Закона «Об обороте земель

сельскохозяйственного назначения» депутат Государственной думы С. Н. Решульский.⁵⁰ «Одним из «весомых» аргументов, приводимых в пользу этого закона, – указывает он, – «миллионы гектаров пашни заросли бурьяном и не используются», но сторонники этих утверждений не хотят отвечать, кто довел Россию до этого варварства? Вторым аргументом в пользу принятия закона называют, что мол «земля уже распродается на черном рынке». Это утверждение вообще абсурдно! Вместо того, чтобы принять меры к пресечению этого беззакония, государство решило «узаконить» разворовывание земель сельскохозяйственного назначения».

«Захватив и распродав фабрики и заводы, развалив экономику страны и ограбив трудящихся, хапуги решили то же самое проделать и с нашей кормилицей матушкой-землей» – пишет В. Н. Чернышев, ученый агроном, ветеран Великой Отечественной войны.⁵¹ Агитируя за куплю-продажу, «реформаторы» доказывали, что землю не увезут. Да, фабрики и заводы не увезли, но ежегодно «увозят» в зарубежные банки до 25 млрд. долларов. Ограбленные колхозники и труженики совхозов, естественно, ничего купить не могут, их ожидает роль батраков, а точнее, роль цивилизованных рабов XXI века».

И. Орлов⁵², первый фермер Приозерского района Ленинградской области, проанализировав историю и фактическое состояние развития фермерства, пришел к выводу о том, что «... революция по развалу сельского хозяйства, о которой так долго мечтали «демократы», свершилась! Коллективные хозяйства разорили, а индивидуальные, трудовые, крестьянские не создали. За первые пять лет реформирования сельского хозяйства производство зерна сократилось на 52 млн. тонн, почти на 45 %. поголовье крупного рогатого скота уменьшилось в полтора раза, а в некоторых регионах – в два. Производство молока снизилось до 65 %, яиц – почти на 70 %. За 10 лет фермеризации страны объем валовой продукции сократился до 47 %. Износ основных средств и техники составляет 60–70 %.

Посевные площади сократились на 30 млн. га. А скрытая безработица на селе привела к повальному пьянству и, как следствие, к деградации трудоспособного населения.

В США неквалифицированному рабочему платят 1230 долларов в месяц, а в России средняя зарплата – 60 долларов в месяц.

«Мало кто знает, – пишет доцент Г. Н. Доценко⁵³, – как Ельциным был организован тройной обман россиян.

⁵⁰ Решульский С. Н. Купля земли – продажа родины // Советская Россия. – 2002. – Июнь, 27

⁵¹ Чернышев В. Н. Депутаты пошли против большинства народа // Советская Россия – 2002. – Июль, 9

⁵² Орлов И. Эйфория фермеризации // Советская Россия. – 2002. – Июль, 9

⁵³ Доценко Г. Н. Пусть не обманут нас акции фикций // Советская Россия. – 2002. – Июнь, 27

Первый грандиозный обман российского народа – это введение смертельного для российского народа минимума зарплаты и смертельного прожиточного минимума на одного человека. На сегодняшнюю минимальную зарплату в 450 руб., установленную нынешней Думой и правительством, при квартирной плате 500 рублей и при стоимости продуктов в 1147 руб. жить невозможно даже одному человеку, не говоря о семье, и поэтому Россия вымирает по 1 миллиону в год.

Второй грандиозный обман российского народа заключается в том, что эту минимальную зарплату объявляют зарплатой на семью, т. е. на 4 человека, уменьшая тем самым доход на человека в 4 раза. При такой зарплате и детей уже не заведешь!

Третий грандиозный обман российского народа осуществляет нынешняя власть путем систематического повышения цен на все, на что только можно!».

Автор статьи предлагает свой порядок расчета прожиточного минимума.

«Для того чтобы человек жил, ему нужны пища, одежда и жилище. Исходя из стоимости одного обеда в 1,0–1,5 доллара, нормальная зарплата главы семьи из 5 человек (муж, жена, трое детей) $\times 3$ (три раза в день) $\times 30$ (тридцать дней в месяц) $\times 5$ (пять человек в семье) $\times 2$ (примерный коэффициент добавочных затрат на жилье, одежду, хозяйственные нужды) должна быть равна в среднем 1000 долларов, или 31000 руб.

Кстати, именно 1000–2000 долларов в месяц зарабатывают азиатско-кавказские торговцы, сидящие на рынках всей России, и у них есть возможность иметь по трое детей и более, скупают жилье умирающих россиян, а россияне в среднем получают около 60–80 долларов, могут иметь только 1–2 детей.

«Где в России взять деньги, – спрашивает автор статьи, – на нормальную зарплату в 1000 долларов?» И отвечает: «деньги – это произведенные и реализованные товары. У власти в России миллиардеры – сырьевики и миллиардеры-импортеры, которых почему-то называли «олигархами», которые превратили Россию из промышленной державы в сырьевую колонию США и Запада. В результате их деятельности Россия получает в бюджет 70 % денег от продажи нефти, газа и другого сырья, 20 % – от продажи на российском рынке импортных товаров, которые куплены опять-таки на деньги за проданное сырье, и только 10 % – от продажи произведенных российских товаров. Поэтому надо восстановить производство и реализацию товаров, разрушенное в России, и стремительно развивать производительные силы, и тогда появятся деньги, и их хватит всем и на все».

Материалы для 4-го практического занятия

Профессор, академик РАЕН А. М. Портнов⁵⁴, ссылаясь на исследования министра геологии СССР, лауреата Ленинской и Государственной премий профессора Б. А. Козловского, пишет, что «российские СМИ привычно повторяют сказки о «несметных богатствах недр России», правительство и премьер заученно рассказывают о «роли международной цены на нефть для выплат зарплат и пенсий». А как обстоят дела с минеральным сырьем в действительности? Действительно ли его так уж много? Ответ дают конкретные данные о состоянии минерально-сырьевой базы современной России, изложенные в нескольких монографиях, посвященных проблеме минерального сырья и национальной безопасности России.

«Развал экономики, – пишет он, – и нарастающее вымирание населения превратили страну в заурядную колонию, существующую исключительно за счет перекачки сырья за рубеж». Между тем доход, получаемый от единицы энергоресурсов нефти и газа при использовании ее на предприятиях России и исчисленный в объеме ВВП, в 10 раз превышает доход от продажи этой единицы энергоресурсов другим странам по международным ценам. Соответственно, доход страны, покупающей этот энергоресурс и имеющей новую технологию по его переработке и использованию, в 20 раз превышает затраты на покупку ресурса.

Таким образом, сырье, вывозимое из России, в первую очередь идет на обогащение западных монополий.

Мировая горнопромышленная продукция оценивается в 800 млрд. долл., из них 560 млрд. (70 %) приходится на углеводородное сырье. РФ добывает сырья на 100 млрд. долл., но реальная выручка из-за низких, по сравнению с мировыми, внутренних цен не превышает 75–80 млрд. долларов, причем основная часть этих денег остается в карманах новых русских хозяев. Тем не менее, горнодобывающая отрасль РФ дает 33 % ВВП и 70 % объема экспорта, что позволяет при развале собственной экономики ввозить из-за рубежа необходимые продукты, электронику, лекарства, одежду, обувь, станки, автомашины, самолеты. Экспорт невозобновляемого сырья продолжается, несмотря на то, что за последние 10–12 лет произошло катастрофическое снижение объемов добычи всех видов минерального сырья и резкое сокращение геологоразведочных работ, необходимых для восполнения запасов. Износ основных фондов составил 70–80 %.

Настоящей трагедией оказалось самоустранение государства от управления многоукладной экономикой России при наличии огромных потенциальных возможностей страны.

⁵⁴ Портнов А. М. Вытрясают недра // Советская Россия. – 2002. – июль, 18

В этом отношении показателен положительный пример США, когда «новый курс» Ф. Рузвельта, основанный на активном вмешательстве государства в экономику – при плановом распределении национальных богатств и доходов, регулировании цен и заработной платы, организации программ занятости и социальной защиты населения, – позволил вытащить страну из глубочайшего кризиса 1928–1932 гг. Многоукладная социалистическая экономика Китая за последние 20 лет ежегодно увеличивает ВВП на 10–12 %. По огромной стоимости промышленной продукции (1500 млрд. долл. в 2000 году) Китай в 10 раз превысил Россию, вдвое обогнал Японию (700 млрд. долл.) и догнал США! Е. А. Козловский отмечает, что предлагаемые правительством «экономические модели» развития РФ смехотворны: они обещают вернуть страну на уровень РСФСР 1989 года к 2030 (оптимистичный сценарий) или даже к... 2070 году (пессимистичный вариант). Эти «темпы» развала неудивительны, если учесть, что производство геологоразведочного оборудования сокращено в 10–15 раз, износ основных фондов составил 80 %, приток молодых кадров прекратился, импортируются буровые установки и оборудование.

Национальная безопасность РФ в значительной мере определяется состоянием геологоразведочной и горнодобывающей отраслей. Для важнейшего в экономике страны топливно-энергетического баланса характерна высокая доля нефти и газа (77 % на фоне среднемировой – 57 %) и крайне низкая доля угля (13 % на фоне 30 %); при этом роль угля в производстве электроэнергии в мире очень высока: в Австралии – 76 %, в Китае и Индии – 70 %, в США – 57 %, а в РФ только около 20 %. Правительство практически уничтожило угольную промышленность, и это притом, что выработанность крупных нефтяных месторождений Западной Сибири достигла 60–80 %, дебит скважин сократился вдвое, размеры новых выявленных месторождений уменьшились в 10 раз. Выработанность разведанных запасов Урало-Поволжья, Республики Коми, Северного Кавказа достигает 65–85 %. Газовые месторождения также характеризуются падающей добычей.

При этом Правительство РФ, стимулирует примитивнейшую сырьевую направленность экспорта, отвечающую уровню отсталой колонии. Доля продукции глубокой переработки сырья не превышает 10 %. Доля РФ в общем объеме мирового экспорта составляет (в %): по нефти – 7, газу – 24, углю – 4,5; урану – 29 (!), железной руде – 7, меди – 9, никелю – 18; алюминию – 21, не считая значительной доли в экспорте алмазов и платиноидов. Из количества добытого в РФ сырья за рубеж дельцы вывозят (в %): нефти и нефтепродуктов – 57; газа – 40; меди – 90 (!); никеля – 97 (!); алюминия – 99 (!).

Это значит, что важнейшее стратегическое сырье РФ вывозит как самая отсталая колония типа африканского Берега Слоновой кости в XIX веке. Зато на вырученные деньги за рубежом будут куплены созданные трудом иностранных рабочих на базе этого сырья иномарки, самолеты, продукты. Пока эта ситуация сохраняется – будущего у России нет, страна погибает.

По мнению автора, в последние годы правительство занималось лишь разрушением, созидание выразилось в организации базы для личного обогащения небольшой группы людей, «ловящих рыбку в мутной воде». Разрушительная политика активно продолжается и в результате только по энергетическому комплексу потери государства составляют более 6 млрд. долл. ежегодно.

Подобно клину, по живому раскалывающему бревно, прошла чубайсовская приватизация, результатом которой явилось воровское перераспределение национального богатства в пользу узкого круга лиц. Наиболее ловкие сцепились у «семейного корыта», забыв о национальной безопасности России, и все прошедшие годы рвали ее на куски.

Под видом «лицензирования» и продажи якобы нерентабельных и обанкротившихся предприятий захвачены, распроданы, уничтожены тысячи заводов, фабрик, рудников. Бывший министр природных ресурсов В. Орлов продал 50 000 лицензий на владение недрами за миллиард долларов, но стоимость проданного минерального сырья в недрах оценивается в 22 триллиона долларов.

Грандиозные успехи геологоразведочной отрасли были достигнуты, когда недра реально принадлежали народу. Важнейшим условием возрождения России является национализация предприятий с условием направления дохода от продажи нефти, газа, алюминия, меди, никеля, алмазов, золота и других еще оставшихся сырьевых запасов на возрождение разграбленной страны и повышение жизненного уровня вымирающего народа, а не кучки воров-олигархов».

ГЛАВА III

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И ОРГАНИЗАЦИОННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ

3.1. Современные теоретические основы развития территории

В последние годы, когда многие проблемы регионального управления и выработка механизмов их разрешения «спустились» с уровней общегосударственных органов на уровень региональных и муниципальных образований, т. е. территорий, роль организационного потенциала, т. е. возможности подбора факторов и технологий достижения эффективных результатов функционирования жизнедеятельности территории, как целостной региональной системы, значительно возросла. Возросла необходимость оценки состояния выработки теоретических подходов и технологий эффективного управления развитием территорий (табл. 3.1).

Под территориальным развитием понимается такой режим функционирования региональной системы, который ориентирован на:

- позитивную динамику параметров уровня и качества жизни населения;
- обеспечение устойчивого, сбалансированного воспроизводства социального, хозяйственного, ресурсного и экологического потенциалов территории;
- отказ от принципа выживания более сильного в пользу принципа «устойчивого развития».⁵⁵

Таблица 3.1

Основные признаки территориального развития ⁵⁶

Сбалансированность	Социальная ориентация	Устойчивость
Показатели, характеризующие признак		
1. Пропорциональность факторов, составляющих потенциал территории 2. Оптимальное соотношение факторов во времени	1. Качество жизни населения 2. Уровень потребления населением жизнеобеспечивающих социальных благ	1. Возобновляемость ресурсов и результатов жизнедеятельности; 2. Положительная динамика валового регионального продукта

С отказом от централизованной системы управления обществом в нашей стране проблемы по выработке эффективных технологий устойчивого развития территорий «спустились» на уровень региональных и муниципальных образований.

Табл. 3.2 характеризует управление территориальным развитием в новых (децентрализованных) условиях управления экономикой (обществом). Этот процесс происходит в следующих основных направлениях.

⁵⁵ Герасимов В. Н., Лукьянов Л. А., Морозов В. В. Современные организации: образ, проектирование, развитие. Монография. – ФГСЗН, Самара. – 2000

⁵⁶ Лесин В. Н., Швецов А. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: УРСС, 2002

**Основные направления и содержание работ по управлению
территориальным развитием**

Направление		Содержание
1.	Управление имуществом, включая интеллектуальную собственность	Приватизация и формирование многоукладной экономики; Коммерциализация технологий
2.	Структурные трансформации в экономике	Вывод социального сектора из сферы материального производства; Изменение интеграционных связей; Ориентация на потребительскую структуру производства
3.	Система планирования развития хозяйствующих субъектов	Отказ от централизованных органов и всей вертикальной системы формирования планов развития отраслей, от контроля за ходом выполнения по всем основным экономическим, социальным и финансовым показателям развития
4.	Система материально-технического обеспечения	Отказ от централизованных структур формирования и контроля над интеграционными связями и вертикальной системы обеспечения материальными ресурсами производства, строительства, ремонта
5.	Внешнеэкономические отношения	Выход хозяйствующих субъектов на внешний рынок; Расширение импорта товаров; Экономическая безопасность страны; Отношения с мировыми банками

3.1.1. Социальная ориентация

Развитие города и региона – многомерный и многоаспектный процесс. Развитие региона обычно рассматривается с точки зрения совокупности различных социальных и экономических целей. Даже если речь идет только об экономическом развитии, оно обычно рассматривается совместно с социальным развитием. Социально-экономическое развитие включает в себя такие аспекты, как:

- рост производства и доходов;
- перемены в институциональной, социальной и административной структурах общества;
- перемены в общественном сознании;
- перемены в традициях и привычках.

В настоящее время основной целью экономического развития большинства стран мира, их регионов и городов является улучшение качества жизни населения, поэтому процесс социально-экономического развития включает в себя три важнейшие составляющие:

- повышение доходов, улучшение здоровья населения и повышение уровня его образования;

- создание условий, способствующих росту самоуважения людей в результате формирования социальной, политической, экономической и институциональной систем, ориентированных на уважение человеческого достоинства;
- увеличение степени свободы людей, в том числе их экономической свободы.⁵⁷

Последние две составляющие качества жизни не всегда учитываются при оценках степени социально-экономического развития территорий, однако, в последнее время в экономической науке и политической практике они учитываются все в большей мере. В 1997 году в Воронеже прошла конференция «Безопасность и устойчивое развитие регионов», в ней приняли участие представители регионов, государственных органов управления и научной общественности России. Конференция исходила из того, что социально-экономическое реформирование страны с учетом федеративного устройства нашего государства должно осуществляться в тесной взаимосвязи с территориальными аспектами обеспечения безопасности и устойчивого развития.

Выступая (г. Ульяновск, ноябрь 1999 г.) на Второй Всероссийской конференции «Культура, нравственность, экономика и устойчивое развитие районов России», академик Э. Е. Дроздовский высказал убеждение в необходимости осуществления комплексных мер, нацеленных на обеспечение политических, экономических, социальных, правовых и организационных основ решения проблемы устойчивого развития регионов. *Эти меры должны гарантировать социальную защиту граждан России, сохранения целостность государства, единство его конституционно-правового, экономического и социального пространства, выравнивание условий социально-экономического развития субъектов Федерации и в итоге способствовать реализации геостратегических и геополитических интересов России.*

«Генеральная стратегическая цель, – указывает Э. Е. Дроздовский, – стоящая перед Российской Федерацией в целом и в каждом отдельном регионе, представляет собой обеспечение динамично ускоряющегося развития территорий по совокупности их социально-эколого-экономических функций. Само развитие должно быть гармонизовано и сбалансировано по ресурсам и параметрам взаимодействия природного и хозяйственного комплексов в каждом регионе, а также динамике развития с интересами сопредельных регионов и народнохозяйственного комплекса страны в целом».⁵⁸

В материалах конференции указывалось, что «главным объектом

⁵⁷ Тодаро М. П. Экономическое развитие. – М.: 1997. – С. 65

⁵⁸ Дроздовский Э. Е., Баландин Е. С., Назаренко А. В. Некоторые принципы формирования региональных программ устойчивого развития. – Ульяновск: УлГТУ, 1999

управления, должно стать само население или общество, а предметом управления – качество жизни. Человек в этой системе взглядов не может быть только рабочей силой, а должен быть тем центром, вокруг развития и потребностей которого должны создаваться планы, прогнозы. *Следовательно, приоритетным необходимо считать разработку и прогнозирование развития потребности самого человека, сообщества во всех аспектах, а развитие экономики должно рассматриваться как средство обеспечения развития населения данной территории».*⁵⁹

3.1.2. Сбалансированность

Длительное, устойчивое развитие территорий и самосохранение в интересах населения должно быть обеспечено за счет рационального, сбалансированного развития и рационального потребления всех ресурсов, составляющих структуру территории.

Рост природно-ресурсного, хозяйственного потенциала и всегда определял социальную составляющую территориального развития, поэтому исторически человечество больше уделяло первостепенное значение этому потенциалу, временами пренебрегая экологией. При всей приоритетности социальной ориентации территориального развития в определённые периоды развития не только отдельные регионы, но и страны в целом не всегда в своей социальной политике обеспечивали полное достижение использования социального потенциала.

3.1.3. Устойчивость системы

Важнейшим признаком территориального развития является устойчивость. Устойчивость предполагает длительность сохранения условий воспроизводства потенциала территории (его социальной, природно-ресурсной, экологической, хозяйственной, организационно-управленческой составляющих) в режиме сбалансированности и социальной ориентации.⁶⁰

Центральным местом в концепции устойчивого развития занимает положение о биосферной функции человека по поддержанию и росту «запаса устойчивости» природных систем. Человек играет своего рода роль «страховой компании», которой биосфера отдаёт часть своих «материальных сбережений», взамен человек «страхует» биосферу от неблагоприятных ситуаций, связанных с дефицитом в атмосфере углекислого газа – этой «пищи» растений, поставляя его через сжигание топлива. Но деятельность человека оказывает и неблагоприятное воздействие на природные системы, так как очень часто ведёт

⁵⁹ Экспертно-аналитический бюллетень: Нравственность. Интеллект. Разум. Наука. Информация. Образование. Культура. Развитие: Целевое издание ко второй Всероссийской конференции «Культура, нравственность, экономика и устойчивое развитие регионов России». – Ульяновск: УлГТУ, 1999. – с. 21

⁶⁰ Лексин В. Н. Территориальное развитие в понятиях диалектики // Известия Всесоюзного географического общества. – 1984. – № 6

себя как агрессор, безвозмездно забирая ее богатства и разрушая природное равновесие. Сегодня все чаще поднимается вопрос о необходимости перехода на устойчивое развитие страны в целом и ее отдельных регионов. Уже более 10 лет этими проблемами занимаются ученые Российской Академии Государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАГС) и ее филиалы – региональные академии, в том числе Северо-Кавказская академия государственной службы (СКАГС). Поиски учеными путей устойчивого социально-экономического развития регионов осуществляются под влиянием современных глобальных и национальных концепций. На российско-американском семинаре 23–24 октября 1996 г., подчеркивалось, что предпочтительность использования «устойчивого развития» в качестве центрального элемента и базовой установки для глобальных социальных и политических перемен обусловлена целым рядом объективных факторов. Дело в том, что концепция устойчивого развития тяготеет к универсальности, имеет в своей основе комплексную междисциплинарную систему знаний, которая рассматривает в неразрывном единстве тенденции естественной эволюции, этапы развития техносферы и социально-политические процессы становления на планете прогрессивной цивилизации.

*Необходим отказ от принципа выживания более сильного в пользу принципа «устойчивого развития».*⁶¹ Устойчивое развитие биосферы в целом обеспечивается ассоциированностью природных систем: каждый вид дополняет друг друга для выполнения единой функции – компенсации внешних возмущений, стабилизации среды жизнеобитания. Прогресс в биосфере осуществляется не через конкуренцию – перехват ресурса одним производителем у других, что уменьшало бы устойчивость живых систем, а через развитие технологии действий и увеличение качества и количества ресурсов.

Не случайно при характеристике организационного потенциала хозяйственной организации в первую очередь упоминают человеческий потенциал (кадровый), творческий потенциал людей в организации и морально-психологический потенциал организации (дух организации). Иногда рассматривают функциональный потенциал ее функционально-специализированные возможности подразделений, их высокой координации и контролем, а также структурный потенциал организации – как возможности использовать многообразие форм структур в организационной деятельности.

В рамках последних исследований организации по международному развитию при ООН (ЮНИДО) был сделан вывод о современных факторах привлечения финансовых средств в национальную экономику стран мира:

⁶¹ Герасимов В. Н., Лукьянов Л. А., Морозов В. В. Современные организации: образ, проектирование, развитие. Монография. – Самара: ФГСЗН, 2000. – С. 171

традиционные факторы (богатая ресурсная база, изобилие дешевого труда) все в меньшей степени сказываются на инвестициях, в то время как более действенными стали новые факторы:

- развитая социальная, экономическая и информационная инфраструктуры;
- компетентная бюрократия;
- сильная образовательная система;
- устойчивая политика макроэкономической стабилизации.⁶²

Научная концепция устойчивости и устойчивого развития экономики республик в составе РФ, областей, краев, автономных образований, а так же городов и районов по мнению Ю. П. Алексеева и Б. Е. Шпилева включает:⁶³

- теоретическое представление об устойчивости как универсальном свойстве социально-экономических систем, заключающемся в их способности выполнять свои функции в условиях негативного воздействия;
- выделение устойчивого развития экономики региона в качестве специфического объекта управления в рыночной модели хозяйствования;
- критерии и индикаторы устойчивого развития, а также обоснованные цели и задачи управления для регионов разных типов развития;
- обобщенные выводы о перспективных методах стабилизационной деятельности федерального центра, субъектов РФ, структур местного самоуправления, а также путях оптимизации внутренних и внешних экономических пропорций;

Всестороннее обоснование концепции устойчивости и устойчивого развития экономики региона позволяют раскрыть содержание этого качества (экономическое, социальное, институциональное и др.), а также, соответственно, его потенциал и алгоритм наилучшего использования и т.п.

3.2. Фрактально-кластерная теория (ФКТ) управления муниципальными структурами

Фрактально-кластерная теория включает в себя:

- фрактально-кластерные соотношения (ФКС) В. П. Бурдакова;⁶⁴
- динамические уравнения эволюции ФКС;⁶⁵
- критерии эффективности управления ФКС.⁶⁶

⁶² Финансовые известия. – 1997. – Май, 6

⁶³ Алексеев Ю. П. Шпилев Б. Е. Резервы устойчивого развития экономики регионов: Сб. Регион: ресурсы местного саморазвития / Науч. ред. Ю. П. Алексеев, Б. Е. Шпилев. – М.: Изд-во БСТ, 1999. – С. 71–72

⁶⁴ Бурдаков В. П. Эффективность жизни. – М.: Энергоиздат, 1997

⁶⁵ Волон В. Т. Системно-кластерная теория управления качеством учебного процесса в вузе. Тезисы Всероссийской научной конференции «Духовность, здоровье и творчество в системе мониторинга качества образования». – Казань, 2000. – С. 30–31

⁶⁶ Осипов А. Н., Ратис Ю. Л. «Золотое сечение» в экологии и медицине. Сб. научных трудов. Вып. 3 – Самара: СГУ РАН, отделение экономики, МИР, 1999. – С. 220–225

Фрактально-кластерная система, разработанная Бурдаковым, устойчиво функционирует при соблюдении между элементами соотношений (в %), указанных в рис. 3.1.



Рис. 3.1 Модель фрактально-кластерной системы функционирования биологических систем ⁶⁷

3.2.1. Методы организации саморазвития территории

Действующая система управления территориями, по мнению д-ра экономических наук С. Б. Мельникова, не обеспечивает эффективную текущую деятельность. Рентабельность производства во всех отраслях снижается, особенно в сельском хозяйстве. Он считает, что особенно в условиях кризиса, в котором в настоящее время находится Россия и, соответственно, регионы России, корпоративный метод хозяйствования, предложенный им, может обеспечить вывод страны на уровень устойчивого развития.

С. Б. Мельников ⁶⁸ историю общества рассматривает как процесс смены трех составляющих:

- отношений собственности;
- способа регулирования рынка;
- устройства публичной власти.

Качество жизни населения данной территории им рассматривается как производная от взаимодействия указанных элементов системы.

1. Предложенная С. Б. Мельниковым программа «СЭПИН» – *социально-экономическая поддержка интересов населения территорий* – устанавливает новые отношения к собственности и к доходам. Он справедливо считает, что программа «СЭПИН» устанавливает не только принцип равного владения, но и

⁶⁷ Бурдаков В. П. Эффективность жизни. – М.: Энергоиздат., 1997

Волов В. Т. Системно-кластерная теория управления. – Казань, 2000. – С. 30–31

⁶⁸ Корпоративный метод хозяйствования предполагает совокупность корпоративных организационных структур, инструментов, процессов и ресурсов управления, необходимых для повышения качества жизни населения муниципальными образованиями

равного пользования. Это означает, что население данной территории, при достаточной информированности и создания адекватной структуры управления принадлежащему ему имуществом, будет работать на себя с максимальной результативностью для обеспечения своих социальных, экономических интересов и в интересах саморазвития.

Основными принципами формирования корпоративной собственности населения территории, по мнению автора программы «СЭПИН», являются:⁶⁹

- каждое сообщество выбирает свой путь развития, и его члены получают то, что производят и зарабатывают;
- собственность становится корпоративной: владение равное и совместное, распоряжение (управление) профессиональное – найм менеджеров на контрактной основе;
- сектора с различной формой собственности имеют все условия и возможности для сотрудничества и социального партнерства, принимая совместные и согласованные решения на взаимовыгодной основе в рамках правового поля РФ.

2. Центральным звеном и способом регулирования рынка, реализующим идею «СЭПИН» механизмом, является система корпоративных рыночных отношений.⁷⁰

Организация корпоративных рыночных отношений требует соблюдения следующих принципов:

- наличие договорных отношений между членами сообщества (баланс личных и корпоративных интересов);
- равное и совместное владение каждым жителем МО корпоративной собственностью;
- свободное (от вмешательства государства) развитие рынка, управляемого обществом;
- самоуправление на основе выборности представительной власти и найма (на контрактной основе) исполнительной власти (менеджеры);
- интересы индивидуума должны реализоваться через единство корпоративных интересов жизни общества. Качество жизни человека определяется его ролью в решении проблем по достижению общественно-значимых корпоративных целей.
- разделение и специализация труда. Оплата труда специалистов по найму, на базе договорных условий.

3. Важнейшим элементом системы является устройство публичной власти: выбор представительных и исполнительных органов самоуправления.

⁶⁹ Мельников С. Б. Корпоративный метод хозяйствования. Регион: к новому качеству управления / Под научной редакцией Ю. П. Алексеева и А. Н. Падучина. – М.: РАГС, 2000

⁷⁰ Корпоративные рыночные отношения – это система экономических, политических, правовых и социальных отношений между производством и потреблением в условиях преобладания в обществе корпоративной формы собственности.

Основной отличительной чертой корпоративного управления является конкурсное назначение основных руководителей исполнительного органа. При этом последовательно необходимо решить ряд задач:

- найм на контрактной основе менеджеров для разработки программы социально-экономической поддержки интересов населения данного МО, создания механизма реализации Программы;
- организация центра управления проектами Программы;
- формирование социально-финансовой группы, обучение населения и повышение квалификации специалистов-участников программы;
- функционирование территориальной финансово-производственной группы. Изменение в стратегии развития МО: последовательный переход от смены парадигмы социального и экономического развития к стратегии поддержания стабильности такого развития местного сообщества.

Следовательно, необходимо пересматривать сложившиеся взгляды на образование, подготовку и переподготовку кадров, науку, медицину, телекоммуникации, менеджмент и др.

1. Если ранее регионы оценивались с точки зрения: богатства лесом, полезными ископаемыми, почвами, климатическими условиями, основными фондами, географическим положением, теперь на первое место выходят такие факторы, как наличие квалифицированных людей, управленческих технологий, рыночная инфраструктура, сеть бизнеса, культура организаций. Следует отметить, что существует капиталистический, социалистический и корпоративный методы хозяйствования. Главное отличие корпоративного метода заключается в том, что социализм и капитализм – это политика насилия, а корпоративность – политика договора. Любое социалистическое или капиталистическое государство игнорирует, хотя и декларирует, принцип свободы, при котором все должно исходить из свободной инициативы всех участвующих в экономике людей.

2. Основная причина неудовлетворенного социально-экономического состояния сообщества кроется в ложности ценностей, целей и методе хозяйствования, которые они выбирают.

3. Здоровье и достаток – возможность удовлетворения потребностей, основные истинные показатели качества жизни человека. Именно эти показатели являются основными целями (для каждого человека) исконно русского метода хозяйствования – корпоратизма.

4. Он воплощается в жизнь в форме, которая ведет не к конкурентной борьбе за власть, а к всеобъемлющему балансу интересов всех участвующих в ней субъектов (юридических и физических лиц) посредством кооперации и сотрудничества в корпоративной экономике отдельного региона (муниципалитета).

5. Следует отметить, что в любой системе при любом режиме государство и капитал находятся в состоянии борьбы за свои интересы. Государство старается установить определенные рамки, а бизнес – за эти рамки выпрыгнуть. В результате, может наступить дисбаланс. При корпоративном методе хозяйствования роль государства заключается в регулировании и контроле, а не в управлении экономикой. (При корпоративном методе диктат государства в экономике исключается).

6. Центральным звеном и реализующим механизмом корпоративной экономики являются социально-финансовые группы муниципалитетов – свободные социально-финансовые структуры. Владельцами корпоративной собственности является население муниципалитета.

7. В корпоративной экономике невозможен автоматический переход свободно образовавшегося капитала в частную собственность «хозяина» предприятия, поскольку распоряжение капиталом находится в руках населения-акционеров и наемных работников-акционеров (в корпоративной экономике капиталом распоряжается население-акционеры).

8. Администрация, которая реализуют концепцию корпоративной экономики, получает от населения на выбор полную поддержку, т. к. работают в интересах населения города (района).

9. Управление капиталом находится в руках руководителя, до тех пор, пока он правильно его использует. Вопрос о вложении капитала решается населением через управляющую компанию, которая является гарантом защиты интересов населения. В корпоративной экономике не могут существовать злоупотребления капиталом. Корпоративный метод предусматривает три направления использования капитала (одна часть капитала передается претендующим на него руководителям предприятий, др. на финансирование социальной жизни, третья на экономическую жизнь).

10. В целях внедрения корпоративного метода хозяйствования разработана специальная программа социальной и экономической поддержки интересов населения города (района), сокращенно – «СЭПИН», объединяющая людей, в стремлении к здоровью, высокому уровню достатка и обеспеченности, к безопасности.

11. Структура Программы «СЭПИН» включает в себя 6 основных позиций: правовая основа программы «СЭПИН», цели программы «СЭПИН», пути и механизмы достижения целей, участники, финансовая основа, результаты работы.

Опыт территориального управления народным хозяйством был наработан в условиях административной системы – это территориальные Советы

народного хозяйства. В современных условиях этот механизм мог бы быть адаптирован к рыночным условиям. Программа «СЭПИН», разработанная научными силами РАГС при Президенте России, привлекает к себе все новых сторонников и находит частичную реализацию в городах и районах в различных регионах России. Однако нет готовых рецептов. Каждый город, каждый регион имеет свои особенности, и реализация программы «СЭПИН» требует большой подготовительной работы в самих муниципальных образованиях, значительной активности населения.

3.2.2. Методические подходы к проблеме оценки уровня социально-экономического развития территорий

Профессор Прокошин В. А.,⁷¹ отмечает, что области, края, республики Российской Федерации различаются по площади – в 388 раз, по численности населения – в 2 раза, по стоимости основных (производственных) фондов – в 39 раз, по объему промышленной и сельскохозяйственной продукции соответственно в 132 и 39 раз.

Разрыв между покупателями, характеризующими уровень социально-экономического развития областей, краев, республик в составе России в расчете на душу населения составляет: по национальному доходу – 7 раз, промышленной и сельскохозяйственной продукции – 9 и 16 раз, по производству товаров народного потребления – 17 раз.⁷²

Различие в социально-экономическом развитии субъектов РФ не только чрезмерны, но и проявляют тенденцию к развитию (доц. Алексеева Ю. П. Регион: ресурсы местного саморазвития. – С. 70). Если в 1990 году среднедушевое производство промышленной продукции и сельскохозяйственной в 10 наименее развитых регионах было меньше, чем в 10 наиболее развитых в 2,3 раза, то в 1998 году этот разрыв составляет более чем 5 раз. Показатель среднедушевого дохода в 1990 г. отличался в 1,5–2 раза, а к началу 1998 г. – 10–12 раз. Многие регионы стали более зависимыми от внешнеэкономических факторов, тем более что, если в 1991 году приграничными регионами были 10 российских республик, краев и областей, то в настоящее время таковыми являются 45 из 89 субъектов РФ где проживает около 32 % населения страны.

В экономическом пространстве РФ, хозяйственных системах немало регионов, где подорваны основы воспроизводства.⁷³

Все это превратилось в критические факторы и представляет угрозу экономической системе и государственности России в целом (табл. 3.3).

⁷¹ Алексеев Ю. П. Регион: ресурсы местного саморазвития. – М.: РАГС. – С. 50

⁷² Акименко А., Алексеев А., Лавров А., Шувалов В. Путь к совершенной модели административного устройства // Федерализм. – 1996. – № 2

⁷³ Алексеев Ю. П. Регион: ресурсы местного саморазвития. – М.: РАГС. – С. 70

В соответствии с современным административно-территориальным делением России, наша страна состоит из 89 субъектов Федерации. Валовые показатели по регионам различаются в 21 раз по объему валового регионального продукта, более чем в 30 раз по произведенной промышленной продукции. В этих условиях, ориентация на среднестатистические показатели при формировании экономической политики является не обоснованной. Результатом использования такой методологической основы может стать лишь усугубление тенденций, приводящих к разрыву экономического, правового, социального, политического и экологического пространств страны.

Таблица 3.3

Национальная безопасность России

Показатели национальной безопасности	Пороговые значения, %	Фактическое состояние, %	Соотношение фактического значения к пороговому, %	Состояние
1. Объем валового внутреннего продукта: на душу населения: – от стран «Семерки» – от среднемирового	50 100	19 25	0,38 0,25	Опасно –
2. Доля машиностроения в промышленном производстве	20	15	0,75	–
3. Объем инвестиций в % к ВВП	25	13	0,60	–
4. Расходы на научные исследования в % к ВВП	2	0,5	0,25	–
5. Доля населения, имеющая доходы ниже прожиточного минимума	7	20	2,9	–
6. Отношение между доходами 10 % самых богатых к 10 % самых бедных	8 раз	12,9 раз	1,6	–
7. Уровень безработицы по методологии МОТ	7	9,2	1,3	–
8. Объем внутреннего долга в % к ВВП	30	33	1,1	–
9. Объем внешнего долга в % к ВВП	25	31	1,24	–
10. Объем иностранной валюты к рублевой массе в стране	10	50	5 раз	Опасно
11. Доля импорта во внутреннем потреблении, всего в т. ч. продовольствия	30 % 25 %	53 % 30 %	1,8 1,2	– –
12. Дифференциация субъектов Федерации по прожиточному минимуму	1,5 раз	5 раз	3,3	–

Чтобы избежать этого, необходимо, как представляется, разработать методологию позволяющую отразить в динамике реальное социально-

экономическое положение Российской Федерации и ее субъектов. Так, в рамках проекта TACIS ⁷⁴ применялся ряд методических подходов для межрегиональных сопоставлений уровней экономического развития.

Первый подход состоит в корректировке показателя ВРП с учетом региональных различий покупательной способности рубля. Он является аналогом международных сопоставлений ВВП по паритету покупательной способности.

Второй методологический подход к межрегиональным сопоставлениям уровней социально-экономического развития регионов состоит в построении *интегральных* оценок на основе обобщения данных о первичных индикаторах. В качестве одного из возможных подходов к проведению сравнительной оценки развития регионов на базе нескольких важнейших индикаторов в «Сравнительной оценке социально-экономического положения регионов РФ» прошел апробацию метод расчета интегральных оценок исходя из следующих четырех показателей: валового регионального продукта на душу населения (с учетом паритета покупательной способности); соотношения среднедушевых доходов и величины прожиточного минимума, коэффициента общей безработицы, а также показателя общей финансово-экономической самостоятельности региона.⁷⁵

В качестве целей социально-экономического развития региона или муниципального образования используются интегральный показатель, разработанный в рамках Программы развития ООН. Данный показатель ранжирует страны по восходящей от 0 до 1. При этом для расчета используются три показателя экономического развития:⁷⁶

- ожидаемая продолжительность жизни при рождении;
- интеллектуальный потенциал (грамотность взрослого населения и средняя продолжительность обучения);
- величина душевого дохода с учетом покупательной способности валюты снижения предельной полезности дохода.

Наряду с интегральными показателями, каким является индекс развития человека, в межрегиональном сравнении, точно так же, как и в международном анализе, можно использовать и отдельные частные показатели развития региона или города. Среди них:

- внутренний региональный продукт (доход) на душу населения;
- уровень потребления отдельных материальных благ;
- степень дифференциации доходов;

⁷⁴ Валентей С., Нестерова Л. Человеческий потенциал: новые измерители и новые ориентиры // Вопросы экономики. – 1999. – № 2

⁷⁵ Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза / Рук. авт. колл. и отв. ред. А. Г. Гранберг. – М.: ЗАО «Изд-во «Экономика», 2000

⁷⁶ Гапоненко А. Л. Управление социально-экономическим развитием городов и регионов: современные подходы и технологий. – М.: АМиР, 1999

- уровень физического здоровья;
- уровень образования;
- уровень и качество питания;
- уровень и качество жилищно-коммунальных услуг.

С 1990 г. ПРООН выпускает ежегодные доклады о развитии человека. И уже в первом из них в научный оборот была введена категория «человеческое развитие», под которым понималось приумножение не только дохода людей, но и их здоровья, образования, сохранения окружающей среды, обеспечения свободы действия и слова, а также формирование иных условий социально-экономического развития. В докладе был предложен и измеритель – «индекс человеческого развития» (ИЧР), включающий оценки продолжительности жизни, образовательного уровня взрослого населения и его доходов, а в последующих докладах – уточненный механизм исчисления «индекс развития человеческого потенциала» (ИРЧП).⁷⁷

При разработке методических подходов к комплексной оценке уровня социально-экономического развития регионов, в рамках Федеральной целевой программы «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)», были выработаны следующие основные принципы:

- комплексность оценки, обеспечивающая учет всех важнейших составляющих показателей уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации;
- системность оценки, предполагающая учет взаимосвязей базовых показателей и характеристик регионального развития;
- достоверность исходных данных при выборе базовых показателей регионального развития;
- соответствие системы индикаторов задачам ежегодного анализа и прогнозирования экономического и социального развития регионов;
- максимальная информативность результатов оценки уровня развития регионов, обеспечивающая возможность принятия оптимальных решений на федеральном и региональном уровнях государственного управления;
- сочетание общеэкономических индикаторов с показателями, отражающими результативность деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по решению важнейших экономических и социальных проблем.⁷⁸

⁷⁷ Валентей С., Нестерова Л. Человеческий потенциал: новые измерители и новые ориентиры // Вопросы экономики. – 1999. – № 2

⁷⁸ Федеральная целевая программа "Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)

А. К. Зайцев, в автореферате диссертации на соискание степени кандидата экономических наук «Исследование качества жизни населения региона»,⁷⁹ предлагает рассматривать качество жизни населения в регионе как результат воздействия значительно большего числа факторов. Укрупненные показатели качества жизни приведены в табл. 3.4.

При формировании перечня индикаторов регионального развития было выделено несколько системных субблоков, в наиболее полной мере отображающих уровень развития и текущее социально-экономическое положение регионов.

Они включают сравнительную оценку:

- общего уровня развития субъектов РФ;
- состояния важнейших отраслей материального производства;
- финансового положения регионов;
- инвестиционной активности в регионах; доходов населения;
- занятости и рынка труда регионов;
- экологической ситуации в регионах;
- состояния важнейших отраслей социальной сферы;
- международной экономической активности в регионах.⁸⁰

Таблица 3.4

Структура показателей качества жизни населения⁸¹

Укрупненные показатели	Локальные показатели			
	1. Финансово-экономические	Национальное богатство	Доходы населения	Расходы населения
2. Медико-экологические	Семья	Питание населения	Экология	Здоровье, медицина и спорт
3. Материальное благосостояние	Труд и занятость	ЖКХ и городской транспорт	Торговля и общественное питание	Научный прогресс и производство
4. Духовное благосостояние	Образование и культура	Социальное обеспечение	Политика и общественная деятельность	Преступность и безопасность

Системная оценка состояния регионов для целей государственного регулирования их развития в настоящее время практически не осуществляется, и в том, по нашему мнению, состоит первородный грех этого регулирования, существенно уменьшающий эффект самих, казалось бы, результативных действий. Отсутствие такой оценки не дает возможности ни правильно выбрать

⁷⁹ Зайцев А. К. Автореферат диссертации на соискание степени кандидата экономических наук «Исследование качества жизни населения региона». – Н. Новгород, 2002

⁸⁰ Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза / Рук. авт. колл. и отв. ред. А. Г. Гранберг. – М.: ЗАО «Изд-во «Экономика», 2000

⁸¹ Зайцев А. К. Автореферат диссертации на соискание степени кандидата экономических наук «Исследование качества жизни населения региона». – Н. Новгород, 2002

объект принимаемых решений, взвешенно определить приоритеты направления все более дефицитных средств, ни корректно оценить полученные результаты.

Основным выводом из вышесказанного является простое утверждение: экономя на оценке региональной ситуации, мы неизбежно способствуем неэффективному использованию ресурсов «поддержки».⁸²

3.3. Роль организационно-управленческого потенциала в устойчивом развитии территории (города)

3.3.1. Потенциал устойчивости экономики региона (исторический аспект)

Потенциал – это возможность, способность, которая в соответствующих условиях может перейти в действительность.

Потенциал, заложенный в историческом прошлом – это неиспользуемые сегодня производственные факты, полученная ранее квалификация кадров;

Потенциал, который может проявляться при изменении условий жизнедеятельности.

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, доразветка 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.

К концу XVIII столетия Симбирский край стал крупным производителем товарного хлеба, одновременно с растениеводством в крае развивалась скотоводство. Помимо разведения крупного рогатого скота к началу XIX столетия в структуре скотоводства получило значительное развитие овцеводство. В первой половине XIX столетия население губернии стало выращивать картофель. К этому периоду соответствует развитие кожевенных и суконных мануфактур, которые впоследствии превратились в промышленные фабрики. Аграрный характер экономики сохранялся вплоть до Великой Отечественной войны.

⁸² Лексин В. Н., Швецов А. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: УРСС, 2002

Ульяновская область расположена по среднему течению Волги. Площадь области – 37,3 тыс. кв. км, областной центр – Ульяновск (661 тыс. жителей). Население области в 1997 г. – 1483 тыс. чел. (в том числе – 72,1 %), трудоспособного возраста – 828 тыс. чел., из них было занято в промышленности – 204 тыс. чел., в сельском хозяйстве – 116 тыс. чел.

Природные условия и ресурсы. Большая часть территории занята Приволжской возвышенностью, Заволжье – равнина. Климат умеренно континентальный, количество осадков – 500 мм, в Заволжье – 300 мм в год. По территории области протекают Волга и ее притоки Сура, Свияга. Область находится в зоне лесостепи, лесами занята четверть территории. Почвы черноземные. Полезными ископаемыми область бедна, имеется цементное сырье (близ Новоульяновска).

Промышленность. Отраслевая структура промышленности в 1997 г. (в % к итогу) характеризовалась следующими показателями: машиностроение и металлообработка – 53,4; легкая промышленность – 4,0 (2 % льняных и 7 % шелковых тканей России); пищевая – 14,3; промышленность стройматериалов – 6,7; деревообработка – 1,0; электроэнергетика – 15,2 (1995 г. – 3,4 млрд. кВт./ч., потребление вдвое больше). Важнейшие промышленные центры (в скобках – население, тыс. чел.): Ульяновск (661) – автомобили УАЗ, станки, продукция легкой и пищевой индустрии. Здесь расположен крупнейший в России авиастроительный комплекс «Авиастар», продукция которого имеет мировую известность; Димитровград (128,9) – автоагрегаты, химоборудование, крупный льнокомбинат, коврово-суконный комбинат, здесь находится НИИ атомных реакторов на базе Димитровградской АЭС; Инза (24,2) – крупнейший в стране комбинат термоизоляционных материалов; «цементные» города Новоульяновск (17,3) и Сенгилей (10,3).

В России участие экономики области заметно по производству микроавтобусов (22 %), легковых машин (5 %), обоев (40 %), шерстяной пряжи (9 %) и трикотажных изделий (5 %).

Сельское хозяйство. В валовой продукции аграрного сектора 60 % приходится животноводство. В посевах доминируют зерновые (пшеница, рожь, просо, гречиха, ячмень, овес), из технических – подсолнечник и сахарная свекла, Животноводство мясомолочного направления, развито свиноводство, овцеводство, пчеловодство.

Транспорт. Протяженность железных дорог – 750 км, развита сеть автодорог, по плотности дорог с твердым покрытием (130 км на 1000 кв.км) область на 2-м месте в Поволжском регионе (после Татарстана). Судоходство осуществляется по Волге. Имеется 2 крупных аэропорта.

Рыночная инфраструктура. По формам собственности продукция промышленности в 1995 году распределялась следующим образом: 11,7 %

произвели предприятия госсектора; 13,6 % – частные и 72,3 % смешанные предприятия, доля фирм с участием иностранного капитала практически равна нулю. В аграрном секторе в том же году 93 % земли находилось в руках сельскохозяйственных предприятий (в том числе 21 % – у колхозов и совхозов), 2 % приходилось на долю фермеров; 2,3 % – приусадебные участки, коллективные сады и огороды.

Функционирует 18 коммерческих банков и 9 филиалов, одна товарная биржа.

Социальная инфраструктура. На 1995 г. обеспеченность жильем – 17,2 м² на человека, дошкольные учреждения – 63 места на 100 дошкольников, школами – 71 место на 100 учеников. На 100 тыс. чел. приходилось 34 врача и 120 больничных коек (всего три года назад показатель по обеспеченности врачами был меньше – 32, а койками больше – 130).

В области 5 вузов (20 тыс. студентов) и 23 техникума (20 тыс. учащихся). Имеется три научно-исследовательских и проектных института (общее машиностроение, станкостроение, микроэлектроника).

Новейшая история Ульяновской области характерна интенсивным развитием машиностроения, легкой и пищевой промышленности, промышленности строительных материалов и строительной индустрии. Создан кадровый потенциал, инфраструктура обслуживания современной структуры экономики.

Кризис, охвативший экономику и другие сферы жизнедеятельности в последнее десятилетие, характерен значительным недоиспользованием имеющегося потенциала.

Производственные мощности используются далеко не в полной мере: в машиностроении – менее 50 %, в производстве строительных материалов – на одну треть, в легкой промышленности – на одну четвертую часть, в пищевой промышленности – менее одной пятой части созданного ранее промышленного потенциала. Утерян созданный ранее потенциал сельскохозяйственного производства.

Тем не менее, Ульяновскую область аналитики относят к той группе регионов (Владимирская, Ивановская, Курская, Московская, Смоленская, Тульская и Ярославская области), которая обладает высокой степенью хозяйственной освоенности территории, развитой инфраструктурой и квалифицированными работниками, а также обладающей высокой емкостью региональных рынков продукции производственно-технического назначения и товаров народного потребления. Поэтому потенциал формирования в этих регионах устойчивых экономических структур оценивают как хороший. Это справедливо и в отношении инвестиционного климата.

3.3.2. Потенциал территории

Территориальной основой организации местного самоуправления в нашей стране является современное административно-территориальное деление субъектов Российской Федерации.

На территории России на 1 апреля 2000 г.⁸³ насчитывалось 12286 муниципальных образований, в том числе: городов – 597, поселков городского типа – 524; городских районов и округов – 143, районов – 1435, сельских округов – 9372, сельских населенных пунктов – 215.

Потенциал ресурсный, функциональный, структурный, человеческий (кадрово-персональный) и форм взаимодействия вероятно и образуют потенциал организации в целом, обеспечивающий запас устойчивости организационного развития предприятия в среде по отношению к внешним воздействиям. Такой подход обусловлен рассмотрением организации как начало природных явлений, – самоорганизация процессов, – энергоинформационный процесс, – совокупность структур, – система взаимодействия, – равновесное и неравновесное движение, – дискретно-флуктуационный процесс, – диалектическая эволюция развития, – качественно-количественная мера оценки, взаимодействия.

Жизнедеятельность людей всегда протекает в правовом, информационном, ресурсно-энергетическом, 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 виде.⁸⁴

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**.

По мнению исследователей, местное самоуправление обладает определенным критериям, которые позволяют отличать его от других форм целенаправленного воздействия на соответствующие территории:⁸⁵

⁸³ Бюллетень Государственного Комитета РФ по статистике России. – М., 2000

⁸⁴ Некрасов В. И. Организационный потенциал хозяйственных систем: вопросы управления. – Препринт, Екатеринбург: ИЭ Уро РАН, 1997. – 72 с.

⁸⁵ Рохчин В. Е., Филипов А. И. Социально-экономическое развитие муниципальных образований: методологическая разработка концепции и механизмы ее реализации. – СПб., 1966. – С. 13, 25, 43

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

б) отсутствие непосредственной вертикальной подчиненности местного органа власти вышестоящему;

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

г) выборность всего состава местных органов власти на широкой демократической основе, регулярная сменяемость и отчетность перед населением;

д) свобода и ответственность местных органов самоуправления в рамках своей компетенции;

е) гарантии социальной защиты населения, образующее местное сообщество.

3.3.3. Организационно-управленческий потенциал

Организационный потенциал хозяйственных систем (ХС) характеризуется как уровень запаса устойчивости эволюционирующих систем по отношению к внешним воздействиям. При устойчивом развитии система внутренне равновесна. Но она не сбалансирована по отношению к окружающей среде: процессы синтеза и разложения в ней не равновесны. Рост запаса устойчивости (удельной свободной энергии, информации, организации форм связей) осуществляется на основе увеличения «материального богатства» ХС и улучшения качества ее субъекта. Прогресс происходит на основе эволюции наиболее развитых элементов системы, составляющих лишь малую ее часть (обычно от 3 до 12 %) и потому не нарушает общего равновесия в ней. Он осуществляется путем открытия эволюционно наиболее «продвинутыми» субъектами системы (популяции экосистемы, ХС, общества, биосферы) нового ресурса и последующего его освоения всеми субъектами.

«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».⁸⁶

Глубина трансформации и охват элементов всей системы в регионах,

⁸⁶ Яковец Ю. В. Экономика России: перемены и перспективы. Business Corporation international ltd. Лондон. переиздан. – М., 1996

отдалённых 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.

Организационно-управленческий фактор включает, в свою очередь, два раздела, но их объединяет наука синергетика, изучающая механизмы взаимодействия элементов системы в процессе её самоорганизации.

В муниципальном управлении дело имеем с системой, где «организация», как потенциал этой территории позволяет рассматривать организационный потенциал в трёх измерениях:

- организация как структура, состоящая из элементов системы (рассматриваемой территории);
- организация как процесс, как поведение людей по саморегулированию;
- организация как составная часть менеджмента.

Организация – это, прежде всего, жизнеспособная система, сохраняющая свою идентичность. Она должна обладать возможностью развиваться и адаптироваться к изменяющейся внешней и внутренней среде. Применительно к муниципальным образованиям уместно говорить о социальной организации.

Исходя из этого, целесообразно бы рассматривать организационно-управленческий, как единственный, фактор в структуре элементов потенциала муниципального образования.

Муниципальные образования (местное самоуправление) образованы в России в соответствии с Конституцией РФ (ст. 130, 132, 133). Территориальной основой организации местного самоуправления в нашей стране является современное административно-территориальное деление субъектов Российской Федерации.

Кроме того, социальную организацию отличает ряд других признаков.⁸⁷

Внешняя среда обладает признаком, что она подвержена воздействию на неё со стороны муниципального образования.

⁸⁷ Герасимов В. Н., Лукьянов Л. А., Морозов В. В. Современные организации: образ, проектирование, развитие. – Самара: ФГСЗН, 2000

Внутренняя среда не столь ярко выражена признаком возможности влияния на неё, так как муниципальное образование не имеет ярко выраженной линейной системы управления.

3.3.4. Организация как процесс. Организационное развитие

Организация – это система, которая состоит из зависимых друг от друга подсистем, находящихся во взаимодействии друг с другом и внешней средой. Это обстоятельство (признак) является важнейшим условием постоянного движения (динамики) всей системы. Социальная система, коей является муниципальное образование, состоящее из десятков, сотен элементов, ячеек находится в процессе восприятия новых потребностей, совершенствования организационного развития.

Трансформации, происходящие в современной России, да и в мире, неразрывно связаны с преобразованиями всех элементов общества, стимулируя эти преобразования и одновременно испытывая на себе их воздействия. Профессор Ю. В. Яковец считает, что фундаментом всех преобразований является население.⁸⁸

Вопросы для повторения

1. Каковы основные признаки территориального развития России?
2. Что является базой планирования социального развития в регионах?
3. Какими показателями можно найти распределение соотношений между фракталами деятельности муниципального образования?
4. Что представляет из себя «Программа СЭПИН»: принцип или метод реализации принципа?
5. Раскройте основные положения программы «СЭПИН» и можно ли, на Ваш взгляд, реализовать программу «СЭПИН» в условиях рыночной экономики?
6. Что общего и в чем различия между программой «СЭПИН» и СОВНАРХОЗАМИ в Советской экономике послевоенного периода?
7. В каких отраслях российская экономика подошла к критическому порогу с точки зрения национальной безопасности?
8. Перечислите основные показатели, характеризующие качество жизни населения России.
9. Какие принципы лежат в основе концепции формирования социально-экономического развития территории (региона или муниципального образования)?
10. На какие основные показатели ориентируется стратегический план социально-экономического развития территории?
11. Что представляет из себя организационно-управленческий потенциал территории?

⁸⁸ Яковец Ю. В. Экономика России: перемены и перспективы

ГЛАВА IV САМОУПРАВЛЕНИЕ

4.1. Современное состояние самоуправления в России

4.1.1. Самоуправление: сущность и отличительные признаки

Одно из первых определений понятия местного самоуправления в отечественно-юридической литературе было дано А. Васильчиковым, сторонником общественной (общественно-хозяйственной) теории и одним из наиболее активных разработчиков земской и городской реформ Александра II. Под самоуправлением он понимал «участие народа в местном внутреннем управлении своего Отечества». Конкретизируя данное определение, он, во-первых, указал, что пределы участия народа в управлении устанавливаются верховной властью с учетом практической целесообразности: местным жителям должен быть представлен обширный и многосложный круг действий, преимущественно по тем вопросам, которые могли бы обременить верховную власть чрезмерными расходами и заботами управления. Во-вторых, местное самоуправление – это единство прав и обязанностей, т. к. «система, возлагающая на местных обывателей все тяготы управления без соответствующих прав, не заслуживает названия самоуправления».

И государство, и местное самоуправление – это различные формы единой публичной власти. Как писал Г. В. Барабашев, местное самоуправление – это публичная власть, существующая наряду с государственной властью, которую отличают такие признаки, как: 1) локально-управленческий характер органов; 2) наличие определенных формальных гарантий организационной, формально-бюджетной и функциональной самостоятельности органов местного самоуправления, в том числе право местного нормотворчества; 3) специфическая связь с населением (муниципальные органы или их должностные лица избираются населением либо их функции осуществляются населением).

Местное самоуправление выступает как форма гражданской самодеятельности населения, проявление его социальной активности, способности участвовать в управлении собственными делами и нести за это ответственность. Органы местного самоуправления в концентрированном виде должны выражать социально-экономические и духовные потребности и интересы местного общества. Только такая власть способна обеспечить порядок, устойчивость экономических отношений, оградить местное сообщество от произвола и анархии. Социальная основа придает устойчивость власти, ибо в обществе всегда действуют социальные группы с противоречивыми, часто непримиримыми интересами.

Органы местного самоуправления показывают более тонкое понимание проблем местного населения, чем государственные органы. Это отражается и в

компетенции муниципальных органов, в ведении которых, как правило, находится большинство вопросов, определяющих ежедневную жизнь человека.

Муниципальные образования в меньшей степени связаны общими правилами, и население вправе формировать разнообразные модели социальной организации и деятельности, регламентировать определенный выбор муниципальных благ.

Важная социальная роль муниципальных органов обусловлена государственной политикой РФ. Государство заинтересовано в том, чтобы большинство вопросов развития образования, здравоохранения и культуры, жилищного и коммунального хозяйства, социально-бытового обслуживания населения и ряд других решались на уровне органов местного самоуправления. Последние, таким образом, выполняли основную задачу – обеспечивают комплексное решение вопросов обслуживания населения и достижения тем самым политической и социальной стабильности.

Благодаря усилиям теоретиков и практиков муниципального движения была выработана общая позиция местного самоуправления, которая нашла свое закрепление в принятой странами-членами Совета Европы 15 октября 1985 г. Европейской Хартии местного самоуправления. Ст. 3 Хартии гласит: «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения».

Более близкое к принятому европейским сообществом закрепил Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июля 1991 г.: «Местное (территориальное) самоуправление граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально – этнических и иных особенностей, на основе Конституции РСФСР и законов РСФСР, конституций и законов республик в составе РСФСР» (ст. 1).

Принятие Конституции РФ ознаменовало определенный рубеж в понимании местного самоуправления. В 1995 г. конституционное положение было конкретизировано законодателями в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации»:

1. Местное самоуправление в РФ – признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

2. Местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя РФ (ст. 2).

Таким образом, местное самоуправление – это:

- ◆ основа конституционного строя России;
- ◆ форма народовластия;
- ◆ право населения муниципального образования на самоуправление;
- ◆ самостоятельная деятельность населения муниципального образования, признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ, а также предполагающая ответственность;
- ◆ наличие собственной компетенции – вопросов местного значения;
- ◆ сочетание прямой (непосредственной) и представительной демократии;
- ◆ организация власти с учётом интересов населения муниципального образования, его исторических и иных местных традиций.

В отечественной научной литературе понятие «государственное управление на местном уровне» нередко заменяется понятием «местное (муниципальное) управление». При таком подходе местное управление противопоставляется местному самоуправлению и определяется как управленческая деятельность в местной территориальной единице, осуществляемая центральной властью или администрацией вышестоящего территориального уровня, как правило, через назначаемые вышестоящей властью административные органы. В отличие от местного управления, под местным самоуправлением в этом случае подразумевается деятельность самого населения местной территориальной единицы, т. е. территориального коллектива и его выборных органов по решению вопросов местного значения.⁸⁹

Не менее распространена в среде отечественных ученых и другая точка зрения. В соответствии с ней муниципальное управление ассоциируется, прежде всего, с деятельностью исполнительно-распорядительных органов самих муниципальных образований, т. е. фактически рассматривается в качестве составного элемента системы местного самоуправления.⁹⁰

В зарубежной литературе муниципальное управление представляется системой, включающей в себя как государственную администрацию на местах, так и непосредственно местные представительные и исполнительные органы, т. е. органы местного самоуправления.⁹¹

Схожую с этим позицию занимают и некоторые российские исследователи. В работе московских авторов «Основы современного муниципального управления» отмечается, что категория «муниципальное управление» по своим масштабам шире местного самоуправления и включает:

- а) государственное управление на местном уровне;
- б) муниципальный менеджмент как система отношений между населением и частным капиталом в целях обеспечения поступательного социально-экономического развития муниципального образования.⁹²

⁸⁹ Емельянов Н. А. Местное самоуправление: международный опыт. – Тула, 1996. – С. 7

⁹⁰ Радченко А. И. Государственное и муниципальное управление. – Ростов н / Д, 1997. – С. 148–149

⁹¹ Alderfer H. F. Local government in developing countries. – N.-Y., 1964. – P. 117

⁹² Гладышев Л. Г., Мельников С. Б. Основы современного муниципального управления. – М., 2000.

4.1.2. Полномочия органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ в сфере местного самоуправления

Российское законодательство подробно регулирует полномочия государственных органов в области местного самоуправления. **Полномочия органов государственной власти РФ** в области местного самоуправления включают:

1. Принятие и изменение федеральных законов об общих принципах организации местного самоуправления, контроль за их соблюдением.
2. Обеспечение соответствия законодательства субъектов РФ о местном самоуправлении Конституции РФ и федеральному законодательству.
3. Обеспечение гарантий осуществления предусмотренных Конституцией РФ и законами РФ обязанностей государства.
4. Регулирование законами порядка передачи объектов федеральной собственности в муниципальную собственность и финансовых средств, необходимых для осуществления указанных полномочий, контроль за их реализацией.
5. Установление государственных минимальных социальных стандартов.
6. Регулирование отношений между федеральным бюджетом и местными бюджетами.
7. Принятие федеральных программ развития местного самоуправления.
8. Компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти.
9. Регулирование и защита прав граждан на осуществление местного самоуправления.
10. Обеспечение федеральных гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления.
11. Установление федеральных гарантий избирательных прав граждан при выборах органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.
12. Установление порядка судебной защиты и судебная защита прав местного самоуправления.
13. Регулирование и установление ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления за нарушение законов.
14. Осуществление прокурорского надзора за соблюдением законности в деятельности органов местного самоуправления.
15. Регулирование особенностей организации местного самоуправления в приграничных территориях, закрытых административно-территориальных образованиях.
16. Регулирование особенностей местного самоуправления в городах федерального значения.

К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления относятся:

1. Принятие и изменение законов субъектов РФ о местном самоуправлении, контроль за их соблюдением.
2. Обеспечение соответствия законов субъектов РФ о местном самоуправлении Конституции РФ и законам РФ.
3. Регулирование порядка передачи и передача объектов собственности субъектов РФ в муниципальную собственность.
4. Регулирование отношений между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами.
5. Обеспечение сбалансированности минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности.
6. Наделение органов местного самоуправления законом отдельными полномочиями субъектов РФ, передача материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления переданных полномочий, контроль за их реализацией.
7. Принятие региональных программ развития местного самоуправления.
8. Защита прав граждан на осуществление местного самоуправления.
9. Обеспечение гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления.
10. Обеспечение государственных минимальных социальных стандартов.
11. Установление и изменение порядка образования, объединения, установление и измерение их границ и наименований.
12. Компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти субъектов РФ.
13. Регулирование законами в соответствии с Федеральным законом особенностей организаций местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций.
14. Законодательство о муниципальной службе.
15. Принятие и изменение законов субъектов РФ об административных правонарушениях по вопросам, связанным с осуществлением местного самоуправления.
16. Установление порядка регистрации уставов муниципальных образований.

Характер и содержание перечисленных **полномочий** позволяют на основе их классификации определить основные механизмы **осуществления государственной политики** в сфере местного самоуправления:

Дальнейшая программа государственной поддержки реформы местного самоуправления была определена Указом Президента РФ от 11 июня 1997 года

«Об основных направлениях реформы местного самоуправления РФ». Основное внимание должно было впредь акцентироваться на создании финансово-экономической основы местного самоуправления, формировании муниципальной собственности, организации эффективного взаимодействия органов государственной власти с муниципальными органами.

Этими же постановлениями от 15 декабря 1999 года Правительство РФ утвердило новую «Федеральную целевую программу государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления».

Программой определяются **основные направления государственной поддержки** местного самоуправления:

- ♦ совершенствование правовой основы местного самоуправления, включающие регулирование организационной, финансовой и хозяйственной самостоятельности местного самоуправления при решении вопросов местного значения;
- ♦ обеспечение рациональной организационной поддержки муниципальных образований и создание условий для эффективной реализации полномочий органов местного самоуправления;
- ♦ создание условий для финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований;
- ♦ совершенствование системы научно-методической и организационно-методической поддержки развития муниципальных образований и обеспечение ее эффективного функционирования;
- ♦ обеспечение функционирования системы подготовки, повышение квалификации и переподготовки кадров для органов местного самоуправления и ее совершенствования;
- ♦ информационная поддержка местного самоуправления и создание благоприятных условий для стабильной социально-политической обстановки в муниципальных образованиях.

4.1.3. Формы участия населения муниципальных образований в решении вопросов местной жизни

Первая группа форм участия местного населения в управлении территорией включает в себя механизмы непосредственной демократии, или прямого волеизлияния граждан.

Понятие основных форм непосредственной демократии применительно к местному самоуправлению дает Конституция РФ (ст. 130, ч. 2): местное самоуправление в нашей стране осуществляется гражданами путем референдума, выборов и т. д.

Конституция устанавливает открытый перечень форм непосредственной демократии при осуществлении местного самоуправления, называя лишь

важнейшие из них (референдум и выборы). Их детализация содержится в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где кроме местного референдума и выборов отнесены и такие демократические механизмы, как собрание (сходы) граждан (ст. 24), право граждан на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления и к его должностным лицам (ст. 26).

В законах о местных референдумах, принятых в ряде субъектов РФ, уставах муниципальных образований приводится примерный перечень таких вопросов: принятие уставов муниципальных образований, выбор форм осуществления местного самоуправления, отзыв глав муниципальных образований, утверждение структуры органов местного самоуправления, изменение границ муниципальных образований, утверждение планов и программ социально-экономического развития территорий.

Помимо референдума важной формой выражения воли населения на местах являются выборы органов и должностных лиц местного самоуправления.

Основные принципы проведения муниципальных выборов в нашей стране закреплены как в федеральных законах, так и в законах субъектов РФ, регулирующих отношения в системе местного самоуправления. Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» выборы в системе местного самоуправления проводятся в России на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании при обеспечении установленных законом избирательных прав граждан (ст. 23, ч. 1).

4.1.4. Основы муниципальной власти и управления

Согласно Конституции РФ (ст. 130), местное самоуправление в России осуществляется как путем различных форм прямого волеизъявления граждан, так и через органы местного самоуправления, а, следовательно, к третьей группе организационных форм осуществления местного самоуправления в нашей стране целесообразно отнести именно органы муниципальной власти и управления.

Органы местного самоуправления – это органы местных самоуправляющихся территориальных сообществ, которыми они формируются и перед которыми несут ответственность за надлежащее осуществление своих полномочий.

Исходя из целей и задач, стоящих перед органами местного самоуправления, последние могут быть разбиты на две базовые группы:

1) представительные органы местной власти (муниципальное собрание, собрание представителей, дума и т. п.);

2) органы местного (муниципального) управления, представленные:

- главой местного самоуправления (глава администрации, мэр, староста и т. п.);
- исполнительным органом местного самоуправления (администрация, муниципалитет, управа и т. д.).

В соответствии с характером деятельности органов местного самоуправления и сферой их компетенции (имеются в виду, прежде всего, исполнительно-распорядительные органы), последние принято делить на:

- 1) органы общей компетенции – глава муниципального образования и местная администрация в целом;
- 2) органы специальной (отраслевой) компетенции.

Свои функции местная администрация осуществляет двумя основными способами: правовым и организационным.

Правовой способ предполагает принятие нормативных правовых актов по вопросам, входящим в компетенцию исполнительного органа местного самоуправления. Организационный способ предполагает организацию работы по выполнению решений представительного органа местного самоуправления, собственных решений и других нормативных актов Российской Федерации и ее субъектов.

4.1.5. Современное состояние и перспективы развития местного самоуправления в России

Несмотря на признание муниципальной реформы в качестве приоритетного направления деятельности Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, переход к новой конституционной модели местного самоуправления в нашей стране явно затянулся. До сих пор существуют проблемы в сфере правового обеспечения деятельности органов местного самоуправления, муниципальные образования страдают недостатком финансовых средств, не завершен процесс формирования муниципальной собственности, не решен вопрос с муниципальными землями, остро ощущается нехватка высококвалифицированных специалистов в области муниципального управления.

В качестве основных причин, сдерживающих развитие местного самоуправления в Российской Федерации, Б. Р. Пайкин, например, называет:

- 1) ошибочное понимание сущности местного самоуправления. В значительной мере именно этим обстоятельством можно объяснить пассивность населения, образующего местные сообщества, в организации эффективного самоуправления в муниципальных образованиях;

- 2) отсутствие у местных органов власти опыта существования в системе рыночных отношений. Подъем экономики города зачастую связывается в первую очередь с увеличением объемов бюджетного финансирования, а не с возможностью формирования предпринимательской среды в качестве реального способа увеличения собственных средств;

3) отсутствие целостной теоретической основы знаний, ориентированных на проблемы территориальной организации населения. Отсутствие практических рекомендаций по разработке и реализации местной социальной, экономической, экологической, научно-инновационной политики вносит в местное самоуправление значительный субъективизм.

По мнению Л. В. Гильченко, формированию эффективной системы местного самоуправления в нашей стране препятствуют такие факторы, как:

1) отсутствие на федеральном уровне общегосударственной концепции реформирования местной власти на принципах самоуправления. Разработка нормативной базы сводится лишь к отдельным моментам реформы. Зачастую же предлагаемые к исполнению программы организации местного самоуправления противоречивы;

2) значительное сопротивление реформам отдельных категорий чиновников государственного исполнительного аппарата.⁹³

Не последнюю роль в этом играет законодательная неурегулированность вопросов формирования муниципальной собственности, использования муниципального земельного фонда, создания муниципальных финансово-кредитных институтов (банковских, страховых, инвестиционных, аудиторских) и др. Только в случае принятия отдельных нормативных актов по каждому из этих вопросов органы местного самоуправления получают реальную возможность существенно укрепить экономический потенциал своих территорий, а федеральные органы государственной власти выполняют свои обязанности по законодательному обеспечению гарантий формирования экономической базы местного самоуправления.

4.2. Местное самоуправление в системе экономических отношений

4.2.1. Отношение органов муниципального образования к собственности

С точки зрения ведения хозяйственной деятельности, органы местного самоуправления, или, точнее, их вспомогательные структуры (муниципальные предприятия и учреждения) в значительной степени напоминают коммерческие организации, так как выступают на рынке как самостоятельные и равноправные субъекты экономических отношений, т. е. могут самостоятельно распоряжаться принадлежащей им собственностью, финансовыми ресурсами, землей и получать при этом прибыль. *Но в отличие от коммерческих организаций, цель которых состоит в извлечении прибыли в интересах участников этих организаций, муниципальные структуры не могут использовать ни перечисленные ресурсы, ни полученную от их эксплуатации прибыль в сферах, не связанных с интересами населения, образующего местное сообщество.*

⁹³ Емельянов Н. А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения. – Москва–Тула, 1997. – С. 453

Л. А. Велихов, анализируя отличительные особенности муниципальных структур как составных элементов муниципального хозяйства, писал, что в процессе осуществления своей деятельности они преследуют «не цели индивидуального обогащения и личной прибыли, путем обычного присвоения создаваемой в хозяйстве прибавочной стоимости, а цели общественно полезные».⁹⁴ Согласно Велихову, основная задача муниципального хозяйства в целом, а, следовательно, и каждого отдельного его элемента, будь то сам орган местного самоуправления или конкретное муниципальное предприятие, состоит в том, чтобы «достигнуть наивысшего уровня городского благоустройства и социального благосостояния городского населения посредством наименьших затрат труда и капитала».

В смысловом отношении весьма близка к данным рассуждениям и такая бытующая в современном научном мире точка зрения, согласно которой *местное самоуправление признается своего рода акционерным обществом, ⁹⁵ в котором «акционерами» являются все без исключения жители муниципального образования, а «выплаты дивидендов по акциям» производятся в виде общественно-значимых товаров и услуг».*⁹⁶

В качестве же конкретных проявлений властного воздействия муниципалитетов на хозяйствующие субъекты различных форм собственности могут быть названы: установление единых для всех предприятий и учреждений территории санитарно-экологических норм и стандартов; контроль за перечислением денежных средств (в виде налогов, части прибыли муниципальных предприятий или других платежей) в местный бюджет и внебюджетные фонды; право на применение санкций в отношении хозяйствующих субъектов, не выполняющих свои обязательства перед местным бюджетом, и т. д.

4.2.2. Отношения органов местного самоуправления с вышестоящими органами власти

В случае если органы местного самоуправления в силу каких-либо причин не располагают ни прочной налоговой базой, ни обширной доходобразующей муниципальной собственностью, они вынуждены вступать в имущественные отношения с вышестоящими органами государственной власти. Как правило, данные отношения связаны с процессом формирования муниципальной собственности и местного бюджета. Они проявляются через передачу государственного имущества в собственность муниципальных образований, зачисление регулирующих доходных источников и трансфертных платежей в

⁹⁴ Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. – М., 1996. – С. 437

⁹⁵ Авакян С. А. Проблемы местного самоуправления на современном этапе // Право. – 1998. – № 2–3. – С. 28

⁹⁶ Воронин А. Г., Лапик В. А., Широков А. Н. Основы управления муниципальным хозяйством. – М., 1998. – С. 12

местные бюджеты, а также через финансирование государственных программ, осуществляемых на муниципальном уровне.

Добиться же экономической самостоятельности местных органов власти в Российской Федерации сегодня практически невозможно без активного участия в этом процессе государства. Именно на него ложится основная ответственность за законодательное обеспечение гарантий формирования экономических основ местного самоуправления, за реформирование системы местного налогообложения, за передачу на муниципальный уровень имущества, способного приносить муниципальным органам стабильный доход (или хотя бы не ввергать муниципалитеты в убытки) и т. д.

К сожалению, в этом смысле практика взаимоотношений органов государственной власти с муниципальными структурами, сложившаяся в нашей стране, в большей части не соответствует потребностям современного периода. В субъектах РФ с большим трудом идет процесс формирования муниципальной собственности. Региональные органы государственной власти передают муниципальным образованиям в основном нерентабельные предприятия, а у органов местного самоуправления нет средств для их модернизации и поддержки. Не редкостью остается и практика незаконного изъятия некоторых муниципальных предприятий и учреждений и передача их в областное, краевое, республиканское подчинение.

В сфере формирования местных бюджетов также имеется много нерешенных проблем. Местные налоги и сборы, устанавливаемые самими органами местного самоуправления, обеспечивают не более 3 % от доходной части местных бюджетов.⁹⁷ В то же время государство продолжает концентрировать в своих руках все наиболее доходные налоговые источники, что ведет к фактическому опустошению местных бюджетов.

Однако, поскольку Федеральный закон о местном самоуправлении обязывает государство при недостаточности доходных источников, призванных обеспечить уровень минимального местного бюджета, передавать органам местного самоуправления иные доходные источники федерального и регионального бюджетов, то часть этих средств (около 25–30 %) все равно возвращается на места по каналам бюджетного регулирования.

Таким образом, в современной России на муниципальном уровне складывается парадоксальная ситуация: провозгласив органы местного самоуправления автономными (организационно обособленными) от государства структурами власти, государство тем не менее не позаботилось о создании базовых экономических предпосылок обеспечения их самостоятельности. Наоборот, ссылаясь на положение ст. 12 Конституции

⁹⁷ Гильченко Л. В. Реформа местной власти в России: анализ состояния и исследования проблем становления местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. – М., 1998.

Российской Федерации, государственные органы все чаще «игнорируют проблемы местного самоуправления, фактически бросают его на самотек в трудном водовороте рыночной экономики, не помогают создавать экономические основы местного самоуправления, укреплять муниципальную собственность».⁹⁸

Чуть ли не единственной формой реальной поддержки местного самоуправления с их стороны стало перечисление на местный уровень регулирующих доходных источников и средств финансовой помощи из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований.

В этих условиях муниципалитетам не остается другого выбора, кроме активизации своего хозяйственного потенциала, позволяющего им самостоятельно зарабатывать средства и формировать необходимую инфраструктуру для оказания социально-культурных и коммунально-бытовых услуг населению.

4.3. Финансы органов местного самоуправления

4.3.1. Роль финансовых средств в реализации полномочий органов самоуправления

В условиях перехода государства на рыночные основы хозяйствования происходит закономерное перераспределение полномочий, собственности, финансовых ресурсов между различными субъектами экономических отношений: органами государственной власти, органами местного самоуправления, предпринимательскими структурами и т. д. Каждый из этих субъектов имеет свои определенные функции и поэтому заинтересован в получении как можно большего объема ресурсов для их выполнения.

В результате приватизации государственного и муниципального имущества и перераспределения государственной собственности и налоговых источников между различными уровнями власти интересы органов местного самоуправления оказались существенно ущемлены. На местный уровень были переданы в основном бюджетообременительные объекты собственности и абсолютно незначительные налоговые источники. Это поставило органы местного самоуправления в полную экономическую зависимость от федерального центра и соответствующего субъекта Федерации, что весьма негативно отразилось на социально-экономической обстановке в муниципальных образованиях.

На территории любого муниципального образования действует совокупность экономических субъектов, взаимодействующих и взаимосвязанных друг с другом. Это домашние хозяйства, предприятия

⁹⁸ Авакьян С. А. Проблемы местного самоуправления на современном этапе // Право. – 1998. – № 2–3. – С. 26

(фирмы), неприбыльные хозяйства (бюджетные организации), органы местной власти и управления. Экономические взаимоотношения между ними достаточно полно описываются с помощью модели кругооборота продуктов и доходов, в которой выделяются два уравновешивающих потока: с одной стороны, товаров и услуг, с другой – денежных платежей, совершаемых в качестве компенсации за товары и услуги.

Если рассматривать только финансы местных органов, то материальными носителями финансовых отношений являются финансовые ресурсы, находящиеся в распоряжении органов местного самоуправления и предназначенные для удовлетворения потребностей населения муниципальных образований. Финансовые ресурсы муниципального образования предстают в форме средств местного бюджета, внебюджетных фондов, прибыли муниципальных предприятий, ссуд, займов, средств от продажи муниципальной собственности, ценных бумаг и т. д.

Основное представление о структуре местных финансов России дает Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». В соответствии со ст. 2 данного Закона местные финансы включают средства местного бюджета, государственные и муниципальные ценные бумаги и другие финансовые средства. Законодатель не дает исчерпывающего перечня структуры элементов местных финансов, оставляя широкое поле деятельности в этом направлении субъектам РФ.

Исходя из сказанного, местные финансовые ресурсы представляется возможным разделить на три укрупненные группы: бюджетные средства, средства муниципальных внебюджетных фондов и финансовые ресурсы предприятий, находящихся в муниципальной собственности.

4.3.2. Межбюджетные отношения

Межбюджетные отношения – это отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, связанные с формированием и исполнением соответствующих бюджетов.

Межбюджетные отношения основываются на следующих принципах:

- ♦ распределения и закрепления расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы РФ;
- ♦ разграничения (закрепления на постоянной основе и распределения по временным нормативам) регулирующих доходов по уровням бюджетной системы РФ;
- ♦ равенства бюджетных прав субъектов РФ, равенства бюджетных прав муниципальных образований;
- ♦ выравнивание уровней бюджетной обеспеченности субъектов РФ, муниципальных образований;

♦ равенства всех бюджетов РФ во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенства местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов РФ.

Бюджетным Кодексом РФ (ст. 48) установлено, что при распределении налоговых доходов по уровням бюджетной системы налоговые доходы субъектов РФ должны составлять не менее 50 % от суммы доходов консолидированного бюджета РФ.

В конце 90-х примерное распределение средств между звеньями бюджетной системы в РФ характеризовалось данными табл. 4.1, а главных бюджетных налогов – табл. 4.2.

Основной составной частью муниципальных финансов являются местные бюджеты. С экономической точки зрения местный бюджет представляет собой систему экономических отношений, посредством которой на основе заранее составленного плана формируется и используется фонд денежных средств, принадлежащих местным органам власти.

Для бюджетной системы дореволюционной России типичной была модель распределения доходов между бюджетами, которую называют горизонтальной моделью распределения доходов. Она характеризуется тем, что государственный бюджет и территориальные бюджеты (земские, городские) находились как бы в одной плоскости, и за каждым бюджетом были закреплены свои налоги и сборы. При этом финансовая помощь территориальным бюджетам из государственного бюджета была затруднена, так как территориальные бюджеты не входили в государственный бюджет.

Таблица 4.1

Распределение средств между звеньями бюджетной системы РФ

Консолидированный бюджет РФ	100 %
Федеральный бюджет РФ	45–55
Консолидированные бюджеты субъектов РФ	55–45
Из них:	
Бюджеты субъектов РФ (региональные бюджеты)	20–25
Местные бюджеты, в т. ч.	25–20
Городские бюджеты	16–20
Районные бюджеты	7,5–8
Поселковые бюджеты	0,5–0,7
Сельские бюджеты	1–1,3

Первый шаг в устранении этих недостатков распределения бюджетных доходов был сделан в СССР в 1931 г., когда бюджеты союзных республик были включены в государственный бюджет СССР, а работниками Наркомата Финансов была создана новая модель распределения общегосударственных

доходов. Эту модель называют веерной моделью распределения доходов. Суть её заключается в том, что, несмотря на существование закрепленных за каждым бюджетным звеном налогов, вводился механизм долевых отчислений в территориальные бюджеты от общегосударственных доходов и налогов. Следовательно, в территориальные бюджеты помимо собственных доходов стали поступать регулирующие доходы.

На местные бюджеты было возложено финансирование подавляющей части общегосударственных расходов, связанных с жизнеобеспечением населения (образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, местной и пищевой промышленности и др.). В свою очередь это предопределило изменение принципа формирования местных бюджетов. Размер местного бюджета стал определяться величиной расходов на местное хозяйство.

Таблица 4.2

Распределение основных налогов между федеральными, региональными и местными бюджетами России, (%)

Наименование налога	Федеральный бюджет	Региональные бюджеты	Местные бюджеты
Налог на прибыль	33	40	27
НДС	66	21	13
Акцизы	84	13	3
Подоходный налог с физических лиц	9	24	67
Налог на имущество с физических лиц	–	4	96
Налог на имущество юридических лиц	–	44	56
Плата за недра	19	43	38
Земельные налоги и арендная плата за землю	26	25	49
Транспортный налог	–	51	49

Эта модель имеет ряд преимуществ по сравнению с горизонтальной.

1. Достигается единство источников всех бюджетов, а, следовательно, заинтересованность и ответственность органов власти всех уровней в развитии экономики на территории как налогообразующей базы.

2. Создаётся механизм оказания финансовой помощи территориям.

3. Правительство страны получает достаточные рычаги для регулирования экономического и социального развития территорий.

Преимущества веерной модели были настолько очевидны, что она стала применяться позднее во многих странах, в том числе в государствах с рыночной экономикой.

Вместе с тем такой способ распределения средств между бюджетами имеет ряд недостатков.

1. Низкая доля собственных доходов территориальных бюджетов.

2. Велик элемент субъективности верхних уровней власти при определении величины отчислений от налогов в нижестоящие бюджеты, а следовательно, существует и зависимость от них.

3. Такая система способствует развитию иждивенчества отдельных территорий, стремящихся получить больше средств из вышестоящих бюджетов, не прилагая усилия к развитию территориальной экономики.

4. Велики встречные и неоправданные потоки движения финансовых ресурсов сначала с территории в вышестоящий бюджет, а затем снова в нижестоящий.

5. Это ведет к централизации средств в вышестоящем бюджете, ущемлению территориальных потребностей, остаточному финансированию социальной сферы и тем самым к противостоянию между центром и территориями.

В настоящее время эта модель используется в России, и в первую очередь это относится к взаимоотношениям региональных и местных бюджетов.

Наличие у каждого из органов местного самоуправления реального полноценного бюджета укрепляет их экономическую самостоятельность, активизирует хозяйственную деятельность, позволяет им развивать инфраструктуру на закрепленной территории, расширять экономический потенциал, выявлять и использовать резервы финансовых ресурсов.⁹⁹ В конечном счете, все это расширяет возможности местных органов власти в наиболее полном и всестороннем удовлетворении потребностей населения муниципальных образований.

Экономическая сущность местных бюджетов проявляется в их назначении. К основным функциям этих бюджетов относятся: формирование денежных фондов, являющихся финансовым обеспечением деятельности местных органов власти; распределение и использование этих фондов между отраслями народного хозяйства; контроль за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, организаций, учреждений, подведомственных органам местного самоуправления.¹⁰⁰

В современных условиях местные бюджеты выступают в качестве важнейшей части материальной основы деятельности местных органов власти, без которой невозможно активное влияние последних на формирование новых общественных отношений. В процессе мобилизации огромной массы доходов в

⁹⁹ Овчинников И. Финансовая основа местного самоуправления // Хозяйство и право. – 1996. – № 4. – С. 85

¹⁰⁰ Морозова Т. Г., Победина М. П., Поляк Г. Б. и др. Муниципальный менеджмент / Под ред. Морозовой Т. Г. – М., 1997. – С. 219

государственный бюджет органы местного самоуправления через свои бюджеты распределяют государственные средства на содержание и развитие социальной инфраструктуры общества, осуществляют действенный контроль за сферами производства и использованием создаваемых материальных и финансовых ресурсов, что способствует удовлетворению общественных потребностей населения и росту национального дохода страны. Следует, однако, заметить, что все это возможно только в условиях сбалансированного разграничения финансовых полномочий между бюджетами регионов и органов местного самоуправления.

К сожалению, на сегодняшний день в России ситуация далека от требуемого состояния. В бюджетной системе нашей страны в последние годы сложилась устойчивая тенденция к сокращению доли местных бюджетов в общей сумме доходов консолидированного бюджета РФ. *Только за период с 1992 по 1996 г. доля доходов местных бюджетов сократилась с 27,6 до 21,4 % при одновременном увеличении их расходов с 28,5 до 31,6 %.*¹⁰¹ В результате практически во всех муниципальных образованиях объем доходной части бюджетов упал ниже объема минимально необходимых расходов (на содержание органов местного самоуправления, жилищно-коммунального хозяйства, социальной сферы). Это привело к возникновению хронических задолженностей местных бюджетов по всем статьям расходов (для городов-доноров – к систематической задолженности по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы), фактическому прекращению финансирования капитального ремонта и реноваций.¹⁰²

Так, с 1992 г. на местный уровень была передана масса различного рода полномочий, ранее находившихся в компетенции государственных структур. В итоге финансирование почти 100 % расходов государства на среднее образование, 85 % – на здравоохранение, 60 % – на содержание детских садов, 80 % – на коммунальные услуги, 60 % – на содержание жилья, т. е. практически полное финансирование ряда самых бюджетобременительных отраслей экономики, стало осуществляться за счет средств бюджетов муниципальных образований. Однако, несмотря на это, более половины финансовых ресурсов консолидированного бюджета государства¹⁰³ до сих пор сосредоточено на уровне федерального бюджета, около одной трети – на уровне субъектов федерации, и лишь около одной пятой – на уровне местных бюджетов.

¹⁰¹ Барский А., Данков А., Микулин М. Финансовая база местного самоуправления // Вопросы экономики. – 1999. – № 3. – С. 33

¹⁰² Воронин А., Мурашко А. Как наполнить пересохшее русло бюджетных рек // Муниципальная власть. – 1997. – № 1. – С. 43

¹⁰³ Львов Н. В., Трупов С. А. Местные финансы и формирование бюджетов муниципальных образований // Финансы. – 1997. – № 11. – С. 14

Таким образом, совершенно закономерно, что система социальной защиты, в своей большей части уже переданная на местный уровень, в настоящее время не может нормально функционировать из-за недостатка средств в муниципальных бюджетах для ее реализации.

Из этого следует, что местные бюджеты в нашей стране до сих пор продолжают находиться на положении «бесправных филиалов» вышестоящих бюджетов. Между тем в бюджетной системе страны как главной финансовой базе деятельности и государственных органов власти, и органов местного самоуправления, местные бюджеты – самые многочисленные. Являясь низовым звеном этой системы, они, образно говоря, представляют собой ее фундамент. Но, не укрепив фундамент, нельзя кардинально улучшить всю систему в соответствии с функциями, возлагаемыми на каждый уровень власти. В связи с этим особую актуальность сегодня приобретает анализ механизма формирования территориальных бюджетов, а также поиск направлений совершенствования данного механизма с целью создания устойчивой материально-финансовой базы муниципальных образований.

Как известно, основу системы местных финансов Российской Федерации составляют четыре основных источника формирования доходной части местных бюджетов:

1. Местные налоги.
2. Отчисления от федеральных и региональных налогов в рамках межбюджетных взаимоотношений.
3. Перечисления из федеральных и региональных специализированных фондов.
4. Местные неналоговые доходы.

В соответствии со ст. 15 Налогового кодекса Российской Федерации к местным налогам и сборам в нашей стране относятся: земельный налог, налог на имущество физических лиц, налог на рекламу, налог на наследование или дарение, местные лицензионные сборы. Налоговый кодекс установил на всей территории России закрытый перечень налогообложения и запретил местным органам власти вводить на своей территории какие-либо дополнительные налоги и сборы, помимо вышеобозначенных (ст. 12, п. 5 НК РФ).

Однако, приводя в качестве аргумента положения ст. 132 Конституции России, где определено, что органы местного самоуправления самостоятельно устанавливают местные налоги и сборы, и ст. 39 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закрепляющей, что местные налоги, сборы, а также льготы по их уплате устанавливаются представительными органами местного самоуправления самостоятельно, и ссылаясь при этом на растущие потребности в решении социально-экономических вопросов, многие органы местного самоуправления

все же пытаются вводить на своей территории дополнительные налоги, не предусмотренные налоговым законодательством Российской Федерации.¹⁰⁴

Для укрепления финансовой базы органов местного самоуправления сегодня требуются куда более радикальные меры, чем простое установление на территории муниципального образования дополнительных обязательных платежей. Одной из таких мер могла бы стать передача органам местного самоуправления права утверждения единых налоговых ставок на вмененный доход, которое в настоящее время находится у субъектов РФ. Одновременно представляется необходимым передать часть налогов из федерального уровня на местный. Дело в том, что по действующему российскому законодательству к категории местных отнесено всего пять платежей, два из которых (налог на имущество физических лиц и земельный налог) в случае введения налога на недвижимость (ставшего в соответствии с первой частью Налогового кодекса региональным) прекращают действие на соответствующих территориях. Таким образом, органы местного самоуправления в нашей стране на сегодняшний день реально располагают только тремя закрепленными налогами: на рекламу, на наследство или дарение и местными лицензионными сборами. В настоящее время местные налоги могут обеспечить не более 2 % всей доходной базы самого массового звена бюджетной системы страны.¹⁰⁵ А это, в свою очередь, означает установление полной финансовой зависимости местных органов власти от государства.

Заслуживает внимания мнение ряда отечественных специалистов о целесообразности в сложившейся ситуации перенести основной упор в местном налогообложении на поимущественные и подоходные налоги.¹⁰⁶ Подобная модель сегодня применяется во многих зарубежных странах.

4.3.3. Зарубежный опыт бюджетного обеспечения МО

Например, в Швеции на местном уровне основным является налог на доход, который в среднем по стране обеспечивает примерно 42 % поступлений в местную казну. Во Франции преобладающим является налог на собственность, приносящий в местные бюджеты около 35 % всех доходов.¹⁰⁷ Для применения данной модели в России также имеются все необходимые предпосылки. В нашей стране она может быть реализована путем передачи в местную компетенцию регионального налога на имущество организаций и полного зачисления в местные бюджеты налога на землю или, в случае замены названных налогов единым региональным налогом на недвижимость.

¹⁰⁴ Постовой Н. В. Местное самоуправление: история теория, практика. – М., 1995. – С. 116

¹⁰⁵ Пансков В. Муниципальные бюджеты в системе межбюджетных отношений // РЭЖ. – 1998. – № 11/12. – С. 73–74

¹⁰⁶ Пансков В., Игнатъев Д. Налоговый федерализм и местные налоги // РЭЖ. – 1995. – № 4. – С. 38–44

¹⁰⁷ Ясюнас В. А. Основы местного самоуправления. М., 1998. – С. 68; Муниципальное право / Отв. ред. А. И. Коваленко. – М., 1997. – С. 95

Как уже отмечалось, в тех странах, где используется «автономная» муниципальная модель, степень финансовой самостоятельности местных коллективов наиболее высока (США, Канада и др.).

В тех странах, где муниципальные системы построены по принципам наблюдаемой модели местного самоуправления, низкий уровень собственных доходов муниципальных образований (например, в Италии и Нидерландах – менее 10 % бюджета ¹⁰⁸) вполне оправдан.

Российская конституционная модель местного самоуправления по своим сущностным характеристикам является автономной. Это означает, что уровень собственных доходов местных бюджетов в нашей стране должен значительно превышать объем средств, поступающих на места из вышестоящих бюджетов. Более того, данное положение закреплено в России законодательно. Ст. 9 Закона РФ «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов...» от 15.04.93 устанавливает, что уровень закрепленных доходов бюджета должен составлять не менее 70 %.

Есть местные бюджеты, которым субъекты Федерации оставляют от 0,5 до 5 % их доходов, в первую очередь это касается сельских районов.¹⁰⁹

В Италии подобная ситуация – закономерность, в России она противоречит и законодательству, и самой логике проводимых в стране реформ.

4.3.4. Современные методы бюджетной обеспеченности местного самоуправления в России

Для преодоления возникающего в бюджетной системе дисбаланса и применяется метод долевого участия различных уровней власти в общенациональных и региональных налогах.¹¹⁰ Ведь во многих муниципальных образованиях России ситуация сегодня такова, что даже полное зачисление в местные бюджеты всей суммы федеральных, региональных и местных налогов, собираемых на этих территориях, не обеспечит доходов, необходимых для преодоления дефицитности бюджетов.¹¹¹

В связи с этим представляется целесообразным значительное увеличение квот регулирующих налогов, закрепляемых за местными бюджетами на постоянной основе.

Выравнивание уровней бюджетной обеспеченности муниципальных образований осуществляется посредством методов финансовой помощи, оказываемой местным бюджетам за счет средств органов государственной власти.

¹⁰⁸ Емельянов Н. А. Местное самоуправление: международный опыт. – Тула, 1996. – С. 37

¹⁰⁹ Пансков В. Специфика и задачи совершенствования межбюджетных отношений // РЭЖ. – 1996. – № 4. – С. 26

¹¹⁰ Богачева О. Российская модель бюджетного федерализма в свете мирового опыта // МЭМО. – 1995. – № 9. – С. 107

¹¹¹ Лексин В., Швецов А. Бюджетный федерализм в период кризиса и реформ // Вопросы экономики. – 1998. – № 3. – С. 31–32

К таким методам согласно ст. 44 Бюджетного кодекса Российской Федерации относятся дотация (предназначенная для покрытия дефицита нижестоящего бюджета и не требующая целевого использования), субвенция (используемая для финансирования различного рода целевых программ и проектов) и субсидия (выделяемая на финансирование определенных мероприятий и предполагающая доленое участие нижестоящих бюджетов в этом финансировании).¹¹²

В бюджетах муниципальных образований России совокупный объем средств финансовой помощи составляет в среднем около 15 %.¹¹³ Большая доля этих средств приходится на дотации из бюджетов субъектов РФ и направляется на финансирование текущих расходов органов местного самоуправления.

Поэтому при постоянном повышении общего уровня цен реальный объем дотаций, поступающих в местные бюджеты, как правило, оказывается ниже запланированного. В итоге органы местного самоуправления к концу года просто не имеют возможности в полном объеме профинансировать все предусмотренные в их бюджетах расходы.

Второй недостаток заключается в отсутствии у дотационной формы оказания финансовой помощи каких-либо серьезных стимулирующих качеств. Она практически не способствует развитию хозяйственной инициативы у органов местного самоуправления, а в некоторых случаях даже снижает заинтересованность муниципалитетов в выявлении экономических резервов в подведомственном им хозяйстве.

Учитывая недостатки дотационного метода горизонтального бюджетного выравнивания, некоторые субъекты РФ уже в 1995 г. вместо дотаций во взаимоотношениях с местными бюджетами начали применять механизм трансфертов. При этом за основу брался нормативно-долевой метод оказания финансовой помощи субъектам РФ из Федерального фонда финансовой поддержки регионов и адаптировался к местным особенностям, т. е. устанавливались доли муниципальных образований, нуждающихся в помощи в объеме средств фонда финансовой поддержки.¹¹⁴

Если данный канал поступлений в муниципальную казну окажется полностью недоступен, вышеназванная категория местных сообществ будет просто вынуждена прибегать к кредитным источникам финансирования своих текущих (или чрезвычайных) расходов, что в современных условиях чревато самыми непредсказуемыми последствиями. Поэтому вполне оправданным

¹¹² Игнатов В. Г., Рудой В. В. Местное самоуправление. – Ростов н/Д: Феникс, 2001. – С. 198

¹¹³ Игудин А. Г. К проекту Закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» // Финансы. – 1997. – № 3. – С. 24

¹¹⁴ Игудин А. Г. Нормативно-долевой метод межбюджетных отношений: первые итоги и перспективы // Финансы. – 1996. – № 8. – С. 14

является определенное ограничение сферы применения муниципального кредита.

Одной из стабилизационных мер в данном случае могло бы стать более широкое привлечение к финансированию местных социально-экономических программ средств внебюджетных фондов, являющихся составным элементом финансовой основы местного самоуправления.¹¹⁵

В случае создания муниципалитетом фонда развития жилищной сферы из него могли бы финансироваться строительство жилья, строительство и ремонт объектов ЖКХ, строительство объектов социальной инфраструктуры, социальная поддержка малоимущих групп населения в части оплаты строительства и содержания жилья и т. п. Данная мера способствовала бы решению жилищной проблемы в муниципальном образовании и улучшению внешнего облика его территории без расходования на эти цели средств местных бюджетов.

4.3.5. Финансовые ресурсы субъектов хозяйствования

Помимо денежных фондов органов местного самоуправления (бюджетных и внебюджетных) на развитие местной производственной и социальной инфраструктуры существенное влияние могут оказывать и средства субъектов хозяйствования, расположенных в границах муниципального образования. К таким средствам относятся финансовые ресурсы предприятий, находящихся в муниципальной собственности, а также финансовые ресурсы предприятий, фирм, организаций иных форм собственности, используемые ими на финансирование социально-культурных и жилищно-коммунальных объектов территории.¹¹⁶

Только за 1993–1997 гг. в целом по России было передано в муниципальную собственность:¹¹⁷ жилого фонда – около 80 %, яслей и детских садов – 76 %, медицинских учреждений – 82 %, спортивных сооружений – 84 %, лагерей для летнего отдыха детей – 75 %, санаториев – 70 %, профилакториев – 60 %. В сельской местности, хотя процесс передачи социальной инфраструктуры и не был столь масштабен, как в городах, тем не менее за шесть лет с момента принятия Постановления Правительства РФ «О порядке реорганизации колхозов и совхозов» органами местной власти от сельскохозяйственных предприятий было принято 19 % зданий жилого фонда, 36 % – дошкольных учреждений, 38 % – общеобразовательных школ, 21 % – клубов и домов культуры.

Многие промышленные предприятия берут на себя заботы по прокладке и поддержанию в рабочем состоянии дорог и тротуаров вдоль своих объектов, освещению и озеленению прилегающих к ним территорий, ремонту

¹¹⁵ Федько В. П., Альбеков А. У., Комарова А. И. Инфраструктура муниципальных образований. – Ростов н/Д, 1999. – С. 147

¹¹⁶ Муниципальный менеджмент / Под ред. Морозовой Т. Г. – М., 1997. – С. 213

¹¹⁷ Демьяненко А. Н., Обушенков А. Л. Муниципальное управление. – Хабаровск–Н. Новгород, 1998

транспортных, водопроводно-канализационных и других коммуникаций. Во многих городах для координации такой помощи созданы советы директоров предприятий, на которых решается вопрос о вкладе каждого предприятия в финансирование общегородских мероприятий.¹¹⁸

Органам же местного самоуправления для нормальной работы материально-финансовые средства нужны уже сегодня. Все это вынуждает муниципальные структуры более активно вливаться в хозяйственный оборот и заниматься поиском «внутренних» технологий развития своей экономической базы.¹¹⁹ Опыт многих постсоциалистических государств свидетельствует, вариант саморазвития муниципальных образований (при котором существенный объем необходимых им средств муниципалитеты пытаются создавать и зарабатывать самостоятельно) становится единственно подходом, позволяющим сформировать прочные экономические основы местного самоуправления.

4.4. Хозяйственная деятельность предприятий муниципальных образований

4.4.1. Расширение направлений хозяйственной деятельности МО

Более чем столетний опыт деятельности органов местного самоуправления во многих странах свидетельствует, что местное самоуправление только тогда превращается в систему, обладающую реальными полномочиями и возможностями для решения по существу вопросов местного значения, когда обретает прочную материально-финансовую базу для своей деятельности.

Хроническая нехватка средств у муниципалитетов, вызванная обвальноей передачей полномочий на местный уровень без их адекватного материально-финансового обеспечения, заставляет местные органы власти самостоятельно заниматься поиском технологий устойчивого развития своей экономической базы.

Действующее Российское законодательство предоставляет органам местного самоуправления право осуществлять самостоятельную финансово-хозяйственную деятельность в различных направлениях: активно использовать муниципальную собственность, создавать муниципальные предприятия, определять порядок и условия приватизации на местах, осуществлять внешнеэкономическую деятельность, участвовать в кредитных отношениях. Потенциально каждое из перечисленных направлений экономической деятельности муниципалитетов может стать источником укрепления экономических основ местного самоуправления в соответствующем муниципальном образовании.

¹¹⁸ Муниципальный менеджмент / Под ред. Морозовой Т. Г. – М., 1997. – С. 230

¹¹⁹ Стронгина М. Местное самоуправление и развитие территорий // Вопросы экономики. – 1994. – № 5.

В качестве источника развития экономических основ местного самоуправления сознательно принимается не вся система муниципального предпринимательства в целом, а лишь та сфера, которая наиболее конкурентно способна и рентабельна в рыночных условиях. Необходимость использования данного подхода обусловлена сложным характером системы муниципального предпринимательства, вбирающей в себя как чисто предпринимательские, так и общественные свойства – обязанность местных органов власти удовлетворять общественные потребности (путем предоставления населению общественно значимых товаров и услуг).

1. Социально значимые услуги. Они имеют «чисто общественное значение» и поэтому выводятся из-под действия рыночных законов. К таким товарам следует отнести услуги по обеспечению внутренней безопасности, организации управления и тому подобные общественные услуги, характерными особенностями которых являются их внешний по отношению к экономике характер и невозможность полного присвоения индивидуальными и коллективными потребителями.

Другие товары попадают под действие рыночного механизма, но при их предоставлении рынок обнаруживает своё несовершенство, т. е. он оказывается не в состоянии полностью удовлетворить потребность в данных товарных услугах. К числу таких товаров относятся большинство социальных услуг (образование, здравоохранение и т. п.)¹²⁰ Выполнение таких услуг имеет огромное социальное значение для населения муниципальных образований. Однако сам процесс их производства изначально является убыточным.

2. Товары и услуги рыночной оценкой. Производство товаров и услуг в отраслях, имеющих характер естественных монополий (энергетика, коммунальные услуги, связь, общественный транспорт), предназначенных для удовлетворения общественных потребностей, которые вполне вписываются в систему рыночных отношений. При грамотной организации их производство на уровне покрытия себестоимости, а в некоторых случаях даже приносить определенную прибыль муниципалитетам.

Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наделяет органы местного самоуправления довольно обширными правами в области кредитных отношений, а именно, позволяет им выпускать муниципальные займы и лотереи, получать и выдавать кредиты, создавать муниципальные банки и другие финансово-кредитные учреждения.¹²¹

3. Создание муниципальных банков. Создание муниципальных банков позволило бы решить проблему нехватки наличных денег, находящихся в

¹²⁰ Демьяненко А. Н., Обушков А. Л. Муниципальное управление. – Хабаровск–Н. Новгород, 1998. – С. 132–133

¹²¹ Ясюнас В. А. Основы местного самоуправления. – М., 1998. – С. 79

распоряжении органов местного самоуправления, и, следовательно, сократить сроки задержки заработной платы работникам бюджетной сферы данного муниципального образования, а так же выплат пособий и пенсий остальным категориям граждан, проживающим на территории муниципалитета. Кроме того, создание муниципальных банков могло бы способствовать формированию благоприятных условий для кредитований местного хозяйства, поскольку аккумулированные ими средства с необходимостью должны были бы использоваться на нужды муниципального образования.

На сегодняшний день в России процесс создания муниципальных банков пока не получил широкого развития. Ряд специалистов считает, что возможно **создание единого общероссийского муниципального банка**, участниками которого в равных долях могли бы стать органы местного самоуправления, государство как гарант устойчивости банка и в какой-либо доле (около 30 %) частные структуры. Тогда в малых городах было бы достаточно открывать филиалы такого банка. Данный вариант решения проблемы является наиболее предпочтительным в сложившейся ситуации.

4. Аренда и продажа муниципального имущества. Аренда и продажа муниципального имущества являются в наши дни основными неналоговыми механизмами увеличения доходной базы местных бюджетов практически во всех муниципальных образованиях России. Низкие ставки арендной платы за земельные участки в черте города и постоянное уменьшение объемов муниципального имущества вследствие его продажа не позволяют надеяться на дальнейшее увеличение поступлений данной категории в бюджет территории.

С позиций укрепления экономической базы местных органов власти важное значение продолжает иметь и процесс *приватизации муниципальной собственности*. В начале 90-х приватизировали в основном высокорентабельные муниципальные предприятия, способные приносить в муниципальную казну стабильный доход. Таких предприятий в подчинении муниципалитетов практически не осталось.

Эффективность деятельности местных органов власти находится в прямой зависимости от соблюдения баланса между убыточными (бюджетообременительными) и доходообразующими (прибыльными) объектами муниципальной собственности.

4.4.2. Муниципальный заказ

Муниципальный заказ – это соглашение между органом местного самоуправления и исполнителем (поставщиком, подрядчиком) муниципального заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд в сферах деятельности, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления. При этом под муниципальными нуждами понимаются потребности муниципальных образований в развитии жилищно-

коммунального хозяйства, социальной сферы, инженерной и транспортной инфраструктуры, обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов.

Международный опыт и новая российская практика свидетельствуют о наличии различных форм проведения подобных конкурсов. В качестве основных из них можно назвать следующие.

- ♦ Открытые торги, когда предложение организатора конкурса принять в нем участие обращено ко всем желающим через объявление в средствах массовой информации.

- ♦ Закрытые торги, когда предложения принять участие в торгах направляются определенному кругу лиц по выбору (предварительному квалификационному отбору) организатора.

- ♦ Двухэтапные торги. В этом случае процесс конкурсных торгов разбивается на два этапа. На первом этапе все конкурсанты представляют первоначальные заявки на участие в конкурсе без указания цены работ, после чего организаторы торгов проводят деловые переговоры с теми из них, чьи заявки изначально не были отклонены. На втором этапе организаторы предлагают всем участникам первого этапа предоставить окончательные заявки с указанием цены. При оценке окончательных заявок применяется общий порядок проведения торгов.

- ♦ Запрос котировок представляет собой письменный запрос, исходящий от конкурсной комиссии к претендентам, на получение муниципального заказа, об их ценовых предложениях.

Кроме того, подбирая исполнителя муниципального заказа на конкурсной основе, местные органы власти имеют реальный шанс оценить потенциал своих организаций, сравнив его с возможностями предприятий иных форм собственности. Полученная таким образом информация дает четкое представление о положении муниципальных предприятий на рынке, и, следовательно, позволяет определить дальнейшие перспективы приватизации муниципальной собственности.

Таблица 4.3

Конкурсы на содержание и обслуживание жилья в России (на 01.01.97)

Города	Количество конкурсов	Количество выставленных на конкурс пакетов	Компании-победители		Количество квартир, обслуживаемых на конкурсной основе
			Муниципальные	Немуниципальные	
Москва	41	55	3	48	358945
Н. Новгород	4	9	3	6	5098
Новочеркасск	2	7	0	7	2882
Оренбург	3	3	2	1	7927
Рязань	5	10	5	4	16296

Как видно из таблицы, в подобных конкурсах, как правило, побеждают немунципальные предприятия. Опыт показал, что при условии грамотного проведения конкурсов и отсутствия дискриминации частные компании охотно внедряются на рынок жилищно-коммунальных услуг. Особенно активно ведут себя приватизированные и частные ремонтно-строительные организации, а также частные фирмы, руководители которых работали в сфере ЖКХ и теперь, в условиях снижения доходности других сфер деятельности, готовы вернуться в знакомую им область. То же самое справедливо и в отношении других потенциально прибыльных отраслей муниципальной экономики.

4.5. Местное самоуправление и малый бизнес

Для настоящего и будущего России первостепенное значение имеет преодоление глубокого системного кризиса, сохранение и укрепление целостности ее экономики, возрождение эффективных промышленных, аграрных, инфраструктурных и других комплексов, хозяйств городов и районов.

Просчеты и ошибки в региональной политике привели к ослаблению целостности единого экономического пространства России, нарушению межхозяйственных связей. Две трети субъектов Федерации являются хроническими реципиентами. Лишь в немногих из них ситуация в целом стабилизируется. В большей же их части все острее проявляется необходимость радикального улучшения экономики и социальной сферы. В социальной сфере наблюдается чрезмерная дифференциация в доходах. Третья часть населения имеет доходы ниже прожиточного минимума. Утрата долгосрочных жизненных ориентиров, чрезмерная безработица, криминализация экономики и властных структур, нарастание безразличия к нуждам населения и т. п. расшатывают основы общественной организации России и ее регионов, не позволяют интенсивно задействовать социальные факторы эффективности и саморазвития экономики. Вместе с тем усиливаются тенденции развития экономической активности и ориентации населения на собственные силы.

Проблемы выравнивания социально-экономического уровня развития территорий все более привлекают к себе внимания не только потому, что в последние 10–11 лет значительно ухудшились основные показатели жизненного уровня населения, но еще и потому, что до настоящего времени не выработана целостная региональная политика государства. Не взаимосвязаны подсистемы: общество – хозяйствующие субъекты – человек; приходит в противоречие человеческая сущность с целями его хозяйственной деятельности. Хозяйственная деятельность все больше ориентируется на прибыльность отдельных хозяйствующих субъектов, что приводит к усилению противоречия между ними и степенью удовлетворения потребностей человека.

В решении этой проблемы в общей системе регионального развития все более привлекательной становится идея самоуправления (саморазвития) территорий, муниципальных образований.

4.5.1. Малое предпринимательство в структуре экономики

Мировой опыт развития малого бизнеса показывает, что одним из существенных рычагов подъема экономики, особенно в кризисные периоды, является многоукладность (участие различных форм собственности) и развитие малого и среднего бизнеса и оживление частной инициативы.

Понимание роли малого предпринимательства требует ясного представления о том, какое место оно занимает в национальной экономике и каковы его отличительные особенности. Формирование и развитие рыночных отношений предполагает свободное и равноправное сосуществование и развитие различных форм собственности и различных секторов внутри каждой формы собственности.

Малое предпринимательство представляет самый многочисленный слой мелких собственников, которые в силу своей массовости в значительной мере определяют социально-экономический и отчасти политический уровень развития страны, регионов, муниципальных образований. По своему уровню жизни и социальному положению они принадлежат к большинству населения, одновременно являясь как непосредственными производителями, так и потребителями широкого спектра товаров и услуг. Сектор малого предпринимательства образует самую разветвленную сеть предприятий, действующих в основном на местных рынках и непосредственно связанных с массовым потребителем товаров и услуг. В совокупности с небольшими размерами малых предприятий, их технологической, производственной и управленческой гибкостью это позволяет чутко и своевременно реагировать на изменяющуюся конъюнктуру рынка.

В мировой хозяйственной системе, по данным ООН, малые и средние предприятия (МСП) являются работодателями почти для 50 % трудового населения всего мира, при этом объем производства в сфере МСП в различных странах составляет от 33 до 66 % национального продукта. Кроме того, сектор МП более динамично создает новые рабочие места.

Сектор МП является неотъемлемым, объективно необходимым элементом любой развитой хозяйственной системы, без которого экономика и общество в целом не могут нормально существовать и развиваться. Хотя «лицо» любого развитого государства составляют крупные корпорации, а наличие мощной экономической силы – крупного капитала в значительной мере определяет уровень научно-технического и производственного потенциала, подлинной основой жизни стран с рыночной системой хозяйствования является МП, как наиболее массовая и гибкая форма деловой жизни. Именно в секторе МП

создается и циркулирует основная масса национальных ресурсов, которые являются питательной средой для среднего и крупного бизнеса.

Высокая приспособляемость и массовый охват практически всех сфер внутреннего рынка страны обеспечивают устойчивость развития экономики и способствуют стабильности политического климата. Владельцы МП, с одной стороны, являются мелкими собственниками и объединены едиными и корпоративными интересами в отношении собственности с крупным и средним капиталом. С другой стороны, представителей МП отличает то, что их условия жизни и деятельности, а также положение активного производителя и одновременно потребителя на внутреннем рынке понуждают их в повседневной жизни к упрочению связей своими постоянными и потенциальными клиентами из различных социальных групп. Все изложенное и определяет собственное поведение представителей МП, основанное на прямой зависимости от местных и национальных интересов.

В условиях России, находящейся на начальном этапе развития рыночных отношений, именно создание и энергичное развитие сектора МП должно стать основой социальной реструктуризации общества, обеспечивающей подготовку населения и переход всего хозяйства страны в мир рыночной экономики.

4.5.2. Особенности становления МП в России

Российский малый бизнес обладает некоторыми отличающими его от МП большинства зарубежных стран особенностями. Наиболее значимыми из них являются:

- совмещение в рамках одного малого предприятия нескольких видов деятельности;
- стремление к максимальной самостоятельности, в то время как значительная часть зарубежных малых предприятий работает на условиях субподряда, франчайзинга и т. п.;
- общий низкий технический уровень и низкая технологическая оснащенность в сочетании со значительным инновационным потенциалом;
- высокий уровень квалификации кадров малого бизнеса в связи с оттоком таких специалистов из государственного сектора экономики;
- низкий управленческий уровень, недостаток знаний, опыта и культуры рыночных отношений;
- высокая степень приспособляемости к сложной экономической обстановке, усугубляемой дезорганизацией в системе государственного управления и нарастающей криминализацией общества;
- неразвитость системы самоорганизации и структуры поддержки МП;
- стремление успешно функционирующих малых предприятий выйти за рамки локальных рынков, в т. ч. и на международные рынки;

– работа в условиях отсутствия полной и достоверной информации о состоянии и конъюнктуре рынка, неразвитость системы информационных, консультационных и обучающих услуг.

Важным экономическим условием становления малого бизнеса, которое во многом зависит от эффективности методов государственного управления, регулирования и контроля, является наличие и степень развитости рынков факторов производства, таких как:

– рынок капитала (сейчас он находится в зачаточном состоянии, ограничен по набору используемых финансовых и инвестиционных инструментов, весьма неустойчив и серьезно искажен инфляционными процессами и зависимостью от колебаний валютных курсов и общеэкономической конъюнктуры);

– рынок труда (в России он существует, но характеризуется значительными региональными и структурными диспропорциями спроса и предложения);

– рынок инвестиционных товаров, включая землю и иные объекты недвижимости (он законодательно не отрегулирован, слабо ориентирован на потребности малого бизнеса, монополизирован и в значительной степени коррумпирован).

При этом имеется в виду не просто признания необходимости существования в России этих рынков и наличие соответствующей инфраструктуры, обеспечивающей их эффективную работу, но и возможность доступа на них малых предприятий, повышения их роли в формировании спроса, а также полной и достоверной информации о состоянии рынков, причем в национальном масштабе.

Состояние товарного рынка в РФ, на котором действуют субъекты малого предпринимательства, существенно отличается от экономически развитых стран. Развитые рыночные отношения характеризуют преобладающее влияние спроса и быстрая реакция на него, приоритет частной собственности, детальность законодательства и традиции соблюдения договорных отношений, минимальная криминализация, развитость рыночной инфраструктуры, информационная открытость и общественный контроль, финансовая стабильность, доступность факторов производства, географическая интегрированность в национальном и наднациональном масштабе.

Совершенно иная ситуация наблюдается в российской экономике переходного периода: ограниченность внутреннего спроса при сильном давлении зарубежных производителей и недостаточность ресурсов для перестройки производства; неурегулированность отношений собственности, фрагментарность и противоречивость законодательства; значительная криминализация и теневой оборот; хронические неплатежи, неразвитость инфраструктуры и товаропроводящей сети; недостоверность информации о конъюнктуре рынка, продавцах, покупателях, ценах; слабая финансово-

кредитная система; монополизация факторов производства и каналов движения товаров; недобросовестная конкуренция; “регионализация” рынка вследствие роста транспортных издержек и недостаточного развития инфраструктуры.

В целом внешняя среда для малого предпринимательства становится все более неблагоприятной. Происходит активный процесс концентрации производства и капитала наряду с установлением финансового, имущественного и управленческого контроля за ранее самостоятельными предпринимателями со стороны финансово-промышленных групп и более крупных компаний.

4.5.3. Местное самоуправление и малое предпринимательство

Становление местного самоуправления является важным элементом социально-экономического реформирования и выравнивания развития регионов. Развитие местного самоуправления связано не только с организацией власти и управления на местах, но в первую очередь с вовлечением широких слоев населения в процессы экономического и социального развития на муниципальной территории, повышением деловой активности. Важная роль в становлении муниципальных образований принадлежит малому предпринимательству как наиболее адаптивному сектору экономики. Малый бизнес в условиях сложной экономической ситуации частично решает вопрос занятости и доходов населения путем быстрого создания низкокзатратных новых рабочих мест и реального приложения труда высвобождаемых с крупных предприятий работников. За счет малых предприятий рынки товаров и услуг заполняются более доступной по цене для населения продукцией.

Однако, с 1994 года темпы прироста резко снизились (численность малых предприятий увеличилась всего на 40 %, а в 1995 и в 1996 годах – соответственно на 1,5 и на 15 %), а с 1997 году стали отрицательными. Такая же тенденция наблюдается и по России в целом. Но, сохраняются приоритетные направления его развития (табл. 4.4).¹²²

В функционировании МСУ и в формировании финансово-экономической базы местного самоуправления малое предпринимательство приобретает особое значение, без чего невозможно превратить территориальные образования из просителей в реальных хозяев. В Ульяновской области в 1992 и 1993 годах количество малых предприятий увеличилось соответственно в 2,1 и 2,7 раза (рис. 4.1¹²³).

¹²² Положительный опыт развития малого предпринимательства в России / Аналитический сборник. – М: АМиР, 2001

¹²³ Кашкорова С. П., Деева Е. М., Абаева Н. П. Консалтинг и малый бизнес в Ульяновской области. – Ульяновск: УлГТУ, 2001. – С. 56



Рис. 4.1. Динамика роста малого предпринимательства Ульяновской области

Таблица 4.4

Приоритетные направления развития малого бизнеса в муниципальных образованиях

Основные направления	Содержание деятельности
Торговля	Продвижение относительно дешевых низкокачественных импортных товаров и продуктов во все города, районы, поселки региона, территории
Занятость	Малые предприятия являются своеобразным буфером, который смягчает социальную напряженность при сокращении производства на крупных предприятиях, предотвращая массовую безработицу
Самозанятость населения	Становление российского крестьянского подворья субъектами малого предпринимательства на селе
Социально-бытовое обслуживание	Создание целых отраслей сферы обслуживания населения, в том числе и за счет приватизации, перепрофилирования и реструктуризации неэффективного имущества
Инновационная деятельность	Создание малых инновационных предприятий, использующих научно-технический потенциал, создание рабочих мест для высокопрофессиональных специалистов
Новая инфраструктура развития территории	Создание малых структур, работающих в сфере маркетинга муниципального образования

4.6. Планирование социально-экономического развития регионов и городов

4.6.1. Необходимость возврата к планированию деятельности и развития местных образований

Опыт экономически развитых стран убедительно свидетельствует, что сочетание методов планового регулирования и рыночных механизмов на принципах соблюдения партнерских отношений органов государственного (муниципального) управления с различными субъектами управления и хозяйствования, имеющими интересы на территории региона (или муниципального образования) не только возможно, но и необходимо.

В первые годы реформ, с отменой советских органов управления, отказались от планирования деятельности местных органов управления, однако с годами стало понятно, что плановая деятельность – это вовсе не признак социализма, а насущная форма функционирования любой организационной единицы. Новые экономические условия заставили исследователей и практиков искать адекватные формы и методы территориального планирования, в частности – пытаться, по опыту зарубежных стран, применить принципы и технологии стратегического планирования, реализуемые на уровне предприятия, к социально-экономическим территориальным системам.

Следует подчеркнуть, что движущей силой перспективного планирования в европейских городах явилось обострение межтерриториальной конкуренции в конце 80-х годов. Именно тогда выявилась необходимость во внутригородских интеграционных процессах, в достижении целей в развитии города на основе творчества, инициативы, предприимчивости на фоне относительно стабильного политического и экономического пространства.

В российской практике в последние 2–3 года появились попытки использовать технологии стратегического планирования в территориальном управлении (Санкт-Петербург, Самарская область, Новгородская область) и городов (Нижний Новгород, Владимир, Тольятти, Омск, Волгоград, Ярославль, Новгород, Череповец, Дзержинск, Ноябрьск, Гатчина, Октябрьск, Хабаровск, Печоры).

Объектом стратегического территориального планирования в общем случае выступает административно-территориальная единица страны того или иного ранга (регион-субъект РФ, ассоциация регионов, муниципальное образование и др.). Субъект стратегического территориального планирования в значительной мере определяется спецификой его объекта и носит многоуровневый характер.

Анализ планов развития ряда субъектов РФ и муниципальных образований, проведенных профессором В. Е. Рохчиным, показывает, что в практике перспективного планирования регионов и муниципальных образований активно стали использоваться новые методические подходы, разработанные российскими учеными и специалистами-практиками.¹²⁴

Разработка программ развития муниципальных образований предполагает формирование ряда документов, в том числе концепция и стратегический план развития и др.

¹²⁴ Рохчин В. Е., Знаменская К. Н. Стратегическое развитие муниципальных образований. – Семинар Морозовского проекта «Муниципальное управление и развитие предпринимательства» 13–17 июня 2000 г.

Местное самоуправление обладает рядом критериев (табл. 4.5), которые позволяют отличать его от других видов документов:¹²⁵

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

б) отсутствие непосредственной вертикальной подчиненности местного органа власти вышестоящему;

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

г) выборность всего состава местных органов власти на демократической основе, регулярная сменяемость и отчетность перед населением;

д) свобода и ответственность местных органов самоуправления в рамках своей компетенции;

е) гарантии социальной защиты населения, образующее местное сообщество.

Таблица 4.5

Критерии и показатели стратегического плана социально-экономического развития города

1.	Валовой региональный продукт на душу населения
2.	Уровень потребления отдельных материальных благ, услуг
3.	Доходы на душу населения и степень их дифференциации
4.	Продолжительность жизни, показатели здоровья населения
5.	Уровень здравоохранения
6.	Уровень образования
7.	Состояние окружающей среды
8.	Возможности развития малого бизнеса
9.	Состояние культурной жизни людей

Разработка концепции развития города (муниципального образования) осуществляется при соблюдении принципов, приведенных в табл. 4.6.

На основе, согласованной с администрацией территориального образования концепции социально-экономического развития города, разрабатывается стратегический план развития.

В табл. 4.7 приведены основные цели и задачи, которые могут быть учтены при формировании стратегического плана развития муниципального образования.

¹²⁵ Рохчин В. Е., Филипов А. И. Социально-экономическое развитие муниципальных образований: методологическая разработка концепции и механизмы ее реализации. – СПб., 1996

Принципы формирования концепции социально-экономического развития города (муниципального образования) ¹²⁶

Наименование принципов		Краткое содержание
1.	Целенаправленность	Приоритеты и обоснование их выбора
2.	Социальность	Учет интересов человека, повышение качества жизни населения
3.	Системность	Взаимоувязанность целей развития города, (МО) с развитием других регионов, МО и страны в целом
4.	Адаптивность	Учет влияния возможных изменений внешней и внутренней среды развития
5.	Эффективность	Достижение требуемого качества жизни населения с наименьшими финансовыми, материальными, трудовыми и социальными издержками
6.	Минимизация риска	Оценка рисков при стратегическом выборе развития города, (МО) и выполнении приоритетных функций
7.	Соблюдение баланса интересов	Нахождение консенсуса между властными структурами, общественными группами населения
8.	Легитимность	Открытость, участие в рассмотрении и принятии программы развития представительных органов власти
9.	Демократичность	Привлечение к рассмотрению, и экспертизе проектов научной общественности, предпринимателей, общественных организаций и населения
10.	Профессионализм	Наличие методического обеспечения, информационной базы, привлечение квалифицированных специалистов, ученых, независимой экспертизы
11.	Принцип «первого руководителя»	Участие в разработке концепции первых лиц города, муниципального образования

Стратегическое планирование на муниципальном уровне дает возможность руководителям и гражданам видеть перспективу развития своего города, поселка, осознанно осуществлять свой стратегический выбор. Разработка стратегического плана в целом призвана компенсировать общий спад в прогнозно-аналитической деятельности в сфере комплексного развития административно-территориальных образований в связи с тем, что в начале реформ был выдвинут тезис о несовместимости рынка и плана.

Разделы стратегического плана социально-экономического развития города, приведенные в табл. 4.8, охватывают все направления деятельности администрации территории, города или поселка и служат базой для формирования Программ социально-экономического развития этой территории. Программа социально-экономического развития территории – это своего рода оперативный план реализации стратегического плана развития муниципального образования.

¹²⁶ Методические рекомендации по формированию концепции социально-экономического развития муниципального образования. – М.: Муниципальная власть, 2000

Цели и задачи перспективной экономической политики развития территории¹²⁷

Генеральная цель	→ Переход от кризиса к оживлению и подъему, к устойчивому развитию социально, инновационно- и экологически ориентированной, интегрированной рыночной экономики
1	2
Локальные цели	Содержание локальных целей и задач
1. Выход из кризиса, достижение к 2010 г. уровня 1990 года, обеспечение устойчивого роста и эффективной занятости	<p>1.1. Прекращение спада и стабилизация работы предприятий крупного и среднего бизнеса в промышленности, строительстве, транспорте, агропромышленном комплексе области</p> <p>1.2. Развитие и использование потенциала малого предпринимательства с 2-х–3-х кратным увеличением его доли валовом региональном продукте области</p> <p>1.3. Вовлечение природных ресурсов и созданные предшествующем поколением ценностей в хозяйственный оборот</p> <p>1.4. Создание рабочих мест и обеспечение занятости</p> <p>1.5. Развитие и использование в экономике интеллектуального потенциала территории</p>
2. Социальная ориентация и гуманизация экономики, повышение качества жизни	<p>2.1. Приоритетное развитие вторичной переработки сельхозпродукции, промтоваров, платных услуг, жилищного строительства</p> <p>2.2. Повышение бюджетных расходов МО на социальное обслуживание населения (здравоохранение, соцобеспечение, образование, культуру)</p> <p>2.3. Обеспечение опережающего роста в заработной платы и доходов над ростом прожиточного минимума населения</p> <p>2.4. Создание условий получения образования, квалификации и повышение индекса человеческого развития</p> <p>2.5. Активизация женской, молодежной и детской политики</p> <p>2.6. Преодоление групповой и территориальной дифференциации доходов</p>
3. Опережающее развитие науки, технологий, инноваций, селективный технологический прорыв	<p>3.1. Активная поддержка инновационной деятельности на предприятиях, в образовательных и научных организациях</p> <p>3.2. Поддержка приоритетного развития прогрессивных направлений, отраслей и программ деятельности</p> <p>3.3. Участие в разработках и реализации программ различных государственных фондов поддержки инновационной деятельности</p>

¹²⁷ Таблица составлена на основе данных книги «Экономика России: перемены и перспективы» (Автор Яковец Ю. В.) – М., 1996. – с. 66–68

1	2
	3.4. Разработка паспорта МО, активной маркетинговой программы города, района по привлечению инвестиций 3.5. Участие в выставках, презентациях результатов инновационной деятельности предприятий
4. Переход к ресурсосберегающему производству, к безотходным технологиям	4.1. Комплексная переработка природного сырья, внедрение безотходных технологий 4.2. Поддержка ресурсосбережения, экономной модели потребления, энергосберегающих технологий в промышленности, в жилищно-коммунальном хозяйстве и в других сферах деятельности 4.3. Включение и участие в глобальных, межгосударственных и региональных экологических программах 4.4. Развитие системы государственных заказов в легкой, пищевой промышленности и продукции сельскохозяйственного производства
5. Создание экономических условий оживления и устойчивого развития	5.1. Выбор экономических моделей эффективного хозяйствования 5.2. Создание действенного правового и экономического производства развития малого предпринимательства 5.3. Подготовка, повышение квалификации работников государственного и муниципального образования 5.5. Создание и активизация работ по прогнозно-программной деятельности в структуре исполнительной власти территории 5.6. Ограничение и вытеснения «теневого экономики»
6. Развитие межрегиональной, межгосударственной и международной интеграции, эффективной кооперации	6.1. Рационализация и ускорение развития межрегиональной интеграции 6.2. Реинтеграция в рамках СНГ, стран СЭВ, согласование экономической политики, участие в совместных программах и проектах 6.3. Включение в процесс общеевропейской и мировой интеграции при соблюдении интересов территории 6.4. Развитие внутриобластной кооперации 6.5. Рационализация структуры внешнеэкономических связей на условиях взаимной экономической выгоды

Чл. кор. АМиР Цитко Ю. А., основываясь на опыт разработки проектов развития малых городов России, предлагает следующий порядок работ:

1. Согласование концепции развития города (г. Венев) с администрацией.

2. Сбор статистических данных (во многих муниципальных образованиях нет общественных организаций) – эти организации могли дать сведения.

3. Сбор предложений различных слоев населения (всего собрано 16 тыс. ед.).

4. Анализ предложений на Совете, созданном Администрацией.

5. Согласование целей и концепции в целом надо согласовать не только с администрацией, но и по горизонтали.
6. Разработка паспорта и Программы развития города.
7. Определение объёма работ и источников финансирования работ.
8. Разработка мероприятий, обеспечивающих реализацию Программы развития города с определением исполнителей, ресурсного обеспечения, сроков выполнения работ.
9. Реализация и контроль за исполнением.

Таблица 4.8

**Разделы стратегического плана социально-экономического
развития города**¹²⁸

1.	Общая характеристика МО. Население. Уровень жизни
2.	Экономическое и финансовое состояние предприятий
3.	Управление собственностью МО, включая природные ресурсы, землю и имущество, созданное предыдущим поколением людей, живущих на данной территории
4.	Источники формирования, наращивания бюджета МО и меры по повышению эффективности использования средств
5.	Развитие сельского хозяйства и сферы переработки продукции сельского хозяйства
6.	Охрана общественного порядка
7.	Городское строительство, благоустройство, транспорт и связь
8.	Меры по развитию инфраструктуры поддержки малого предпринимательства
9.	Реформирование жилищно-коммунального хозяйства в МО
10.	Маркетинг МО и его «продвижение»
11.	Торговля и общественное питание
12.	Обеспечение занятости и социальной поддержки населения
13.	Экология и переработка бытовых отходов

Концепция перспективного комплексного социально-экономического развития города – прогнозно-аналитический документ, содержащий систему представлений о стратегическом выборе, стратегических целях и приоритетах развития города, основные положения местной социально-экономической политики (стратегий) в разрезе ее отдельных составляющих и средства реализации указанных целей. Пример разработки концепции развития муниципального образования приведен в Приложении 1.

Стратегический выбор является ядром концепции перспективного развития города.

Практика доказала высокую эффективность, а в ряде случаев – настоятельную необходимость применения стратегического планирования. Особенно плодотворным становится применение стратегического планирования в управлении развитием города, района.

¹²⁸ А. Г. Гапоненко Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город. – М.: РАГС, 2001

4.6.2. Анализ потенциала развития муниципального образования

Регионы вступают друг с другом в конкуренцию за инвестиции и новые рабочие места, а, в конечном счете, – за высокий жизненный стандарт и перспективы социально-экономического развития.

При анализе потенциала конкурентоспособности муниципального образования (МО) целесообразно выделить следующие разделы:

1. МО в мировой экономике:

Мировая торговля растет быстрее, чем ВВП каждой страны в отдельности. Та же закономерность проявляется и в России. Каждое муниципальное образование, имея определенный экспортный потенциал, может получить «толчок» извне. В этом контексте необходимо проанализировать:

- экспорт произведенных продуктов;
- развитие науки и образования;
- инновационную активность;
- развитие информационной и телекоммуникационной индустрии.

2. МО в рамках российской экономики:

- макроэкономическая ситуация;
- правительственный прогноз;
- место в российской экономике;
- место в межрайонных связях;
- возможные источники финансирования развития МО.

3. Внутренние факторы развития МО:

– человеческие ресурсы (половозрастная структура населения, его национальный состав, миграция, факторы роста населения, образование, профессиональный состав занятых, уровень и динамика безработицы, доходы и их дифференциация, уровень заработной платы, ВВП на душу населения, производительность труда, сбережения, уровень и динамика физического и психического здоровья населения, продолжительность жизни и т. д.);

– природные ресурсы (использование земли, наличие природных ископаемых, рекреационные ресурсы, исторические и природные достопримечательности и т. п.);

– экономические ресурсы (структура местной экономики: какие отрасли доминируют, климат для функционирования и развития бизнеса, степень демонополизации рынков, рынок недвижимости, городское планирование, деловая инфраструктура, общественные и частные инвестиции, состав и объем муниципальных услуг, инфраструктура, транспорт и связь, степень развития малого предпринимательства, экспорт предприятий муниципального образования и др.).

В результате анализа потенциала МО необходимо выделить основные внутренние преимущества и недостатки, благоприятные и неблагоприятные внешние факторы.

Вопросы для повторения

1. Как трактуется местное самоуправление в Конституции РФ?
2. Выделите наиболее существенные признаки местного самоуправления.
3. Определите территориальные основы местного самоуправления.
4. Дайте определение понятию «модель местного самоуправления».
5. Укажите основные отличительные черты «автономной» и «наблюдаемой» моделей местного самоуправления.
6. Какое оказывает влияние двойственная природа местного самоуправления на характер экономической деятельности местных органов власти и управления?
7. Как вы понимаете самостоятельность местного самоуправления?
8. Определите основные формы экономических отношений, складывающихся между органами местного самоуправления, хозяйствующими субъектами и органами государственной власти.
9. Что такое «межбюджетное отношение» и чем характеризуется современный период его развития в России?
10. Каковы основные отличительные признаки межбюджетных отношений в России и в западных странах?
11. Каковы государственные гарантии местного самоуправления?
12. Каковы основные направления Федеральной программы поддержки местного самоуправления?
13. Какова наиболее оптимальная структура местной администрации?
14. Какова сущность муниципального управления?
15. Что такое муниципальные финансы?
16. Проанализируйте современное состояние финансовых основ местного самоуправления в России.
17. Что следует понимать под категорией «устойчивое развитие экономических основ местного самоуправления»?
18. В чем состоит специфика муниципального предпринимательства?
19. Охарактеризуйте этапы развития малого предпринимательства в России.
20. Чем вызван, на Ваш взгляд, отказ государства от управления деятельностью малого бизнеса?
21. В чем причины торможения реформ ЖКХ?

Практические занятия

Материалы для 5-го практического занятия «Модель разработки концепции социально-экономического развития муниципального образования»

Раздел 1

1. Муниципальное образование (МО)
 - 1.1. Месторасположение (*название МО, географическое положение, состав населения, количество основных населенных пунктов*).
 - 1.2. История МО.
 - 1.3. Экономический потенциал МО (*промышленность, сельское хозяйство, сфера услуг, предпринимательство*).
 - 1.4. Транспорт и связь (*коммуникации и предприятия*).
 - 1.5. Природные условия, полезные ископаемые.
 - 1.6. Исторические, культурные достопримечательности.
2. Анализ социально-экономического состояния МО
 - 2.1. Промышленность.
 - 2.2. Сельское хозяйство.
 - 2.3. Бюджет МО.
 - 2.4. ЖКХ.
 - 2.5. Предпринимательство.
 - 2.6. Инвестиции.
 - 2.7. Использование природных ресурсов.
 - 2.8. Коммуникации.
 - 2.9. Демографическая ситуация.
 - 2.10. Здоровье, медицина.
 - 2.11. Образование.
 - 2.12. Экология.
3. Предварительная формулировка миссии и ее обоснование:
 - 3.1. с позиции географического положения и природных условий;
 - 3.2. с позиции производственного потенциала;
 - 3.3. с позиции демографического потенциала и рынка труда;
 - 3.4. с позиции экологической обстановки;
 - 3.5. внешние возможности.

Раздел 2

4. Стратегические направления развития
 - 4.1. Создание благоприятных условий для развития организаций малого и среднего бизнеса.
 - 4.2. Привлечение инвестиций в экономику МО.
 - 4.3. Обеспечение высокого качества среды обитания.
 - 4.4. Развитие элементов обеспечения устойчивого функционирования МО.
5. Программа стратегического направления (*конкретные предложения реализации стратегического направления и пути их финансирования*)
 - 5.1. Создание многопрофильной системы производства в сельском хозяйстве, промышленности и транспорте.
 - 5.2. Развитие и ремонт дорожной сети.
 - 5.3. Развитие организаций жилищно-коммунального хозяйства.

- 5.4. Создание конкурентных производств на основе повышения качества продукции.
- 5.5. Создание внутрирайонного пассажирского сообщения.
- 5.6. Создание многопрофильной системы производств на основе использования конкурентных преимуществ.
- 5.7. Создание центра поддержки предпринимательства.
- 5.8. Разработка инвестиционных проектов по развитию конкретного объекта (предприятия, организации).
- 5.9. Экологическое оздоровление окружающей среды.
- 5.10. Развитие образовательной сферы.
- 5.11. Повышение квалификационного уровня работающего населения.
- 5.12. Повышение жизненного уровня и улучшение благоустроенности населения.
- 5.13. Развитие сферы культурно-массовой жизни населения.
- 5.14. Создание центра работы с молодежью.
- 5.15. Прочие.
6. Совершенствование системы управления МО (*подготовка и повышение квалификации специалистов, создание группы стратегического планирования, разработка схемы взаимодействия участников разработки стратегии развития муниципального образования*)
7. Разработка графика работы группы стратегического развития МО (табл. 1).

Таблица 1

График работы группы стратегического развития МО

№	Наименование мероприятий	1 м-ц	2 м-ц	3 м-ц	4 м-ц	5 м-ц	...	N м-ц
1	2	3	4	5	6	7	8	9
<i>Подготовительный этап</i>								
1.	Создание группы стратегического планирования (ГСП). Постановка задач							
2.	Рассмотрение и утверждение проекта концепции развития _____ района членами ГСП. Внесение изменений. Обнародование концепции.							
<i>Разработка стратегии _____ района</i>								
3.	Сбор и анализ информации.							
4.	Социально-экономический анализ							
5.	Выработка решений, определение точек роста и приоритетов развития. Определение стратегических направлений и задач, стоящих перед районом по их реализации.							
6.	Разработка комплекса программ реализации стратегии.							
7.	Формирование портфеля инвестиционных проектов.							

1	2	3	4	5	6	7	8	9
8.	Разработка рекомендаций в проект бюджета 2000 г.							
<i>Завершающий этап</i>								
9.	Завершение работы над подготовкой проекта стратегии, его обсуждение с жителями района, доработка проекта.							
10.	Утверждение стратегии Советом депутатов.							
<i>Реализация стратегии</i>								

Пример разработки стратегического плана развития муниципального образования приводится в Приложении 2.

Материалы для 6-го практического занятия
«Проблемы устойчивого развития агропромышленного комплекса региона»

Агропромышленный комплекс (АПК) имеет особое значение в экономике страны. Он относится к числу основных народнохозяйственных комплексов, определяющих условия поддержания жизнедеятельности населения. В АПК России занято около 35 % всех работающих в сфере материального производства. В этой сфере сосредоточено более четверти всех производственных фондов и создается около 15 % ВВП. Около 30 % отраслей народнохозяйственного комплекса включено в интеграционные связи с аграрным сектором.

Вызывает обоснованную тревогу современное состояние сельскохозяйственного производства. Более трети пахотных земель выведено из оборота, объемы сельскохозяйственного производства за годы реформ упали более чем на половину, на половину и более сократилось количество сельскохозяйственной техники на полях, следствием чего технологический уклад в сельскохозяйственном производстве на 40 % вернулся в состояние, соответствующее началу XX века. Развитие фермерства выше 2–3 % объема сельскохозяйственного производства не поднимается. Переоформление учредительных документов хозяйствующих субъектов на селе, взамен колхозов и совхозов, не прибавило рентабельности их производства. Россия не может вырваться от зависимости 30–40 % импорта продовольственных товаров, в то время как из элеваторов отечественное зерно не реализуется ни на внутреннем, ни на внешнем рынках. Особенно пострадало животноводство, не находит развития вторичная переработка сельскохозяйственной продукции. На порядок сократилось, например, в Ульяновской области, поголовье мелкого домашнего скота, служившее сырьевой базой развития суконной, кожевенно-обувной и текстильной промышленности области; в 2,5 раза сократилась общая численность крупного рогатого скота, ранее созданные производственные мощности по переработке мяса загружены лишь на четверть и лишь на треть – по переработке молока.

Произошло резкое снижение объемов централизованных закупок сельскохозяйственной продукции: зерна – с 63 % в 1993 г. до 25 % в 1997 г., картофеля – с 52 % до 29, овощей – с 71 до 40, мяса скота и птицы –

с 79 до 40 %.¹²⁹ Уменьшение доли централизованных закупок и реализации сельскохозяйственной продукции поставило низкодоходную часть населения в зависимость от конъюнктуры свободного рынка в условиях значительного удельного веса импорта и способствовало снижению качества жизни населения.

Все более актуальной становится необходимость теоретического осмысления сложившейся ситуации в управлении современным агропромышленным комплексом, в том числе:

- ♦ создание структур сельскохозяйственного производства, способных осуществлять эффективное текущее функционирование в современном правовом и экономическом пространстве;
- ♦ выработка общих принципов развития комплекса отраслей, обеспечивающих устойчивое развитие всей экономики во взаимосвязи с другими отраслями экономики территории;
- ♦ разработка экономико-математических моделей функционирования субъектов агропромышленного комплекса и на их основе анализ устойчивости их функционирования.

Следует сказать, что в последние годы меняется представление и понимание характера социально-экономических процессов в постиндустриальном мире, места и роли человека в нем. Устойчивое развитие территории невозможно без учета интересов человека, в первую очередь, учета не только минимальных потребностей на выживание, но и его культурных, нравственных и других потребностей. Все более находит понимание позиция, что ориентация только на прибыль, сверхприбыль не должна быть целью развития общества. В ходе реформирования социально-политического уклада России в начале 90-х годов не были учтены все аспекты данной проблемы и не были предприняты контрмеры от чрезмерной дифференциации регионов, расслоения населения, разрушения исторически сложившихся нравственных устоев и др.

На основе исследования социально-экономических процессов, происходящих в Ульяновской области, выполненного в рамках проекта «Маркетинг в сфере сельского предпринимательства», поддержанного Российским гуманитарным научным фондом (грант № 00–02–00335 а/в), автором были выявлены причины негативных явлений и выделено положительное, имеющее долговременное значение.¹³⁰

Суть этих исследований заключается в следующем:

1. Сложившиеся в последние 10–12 лет политические трансформации в обществе заложили основы развития рыночных отношений с участием всех категорий сельских жителей. Организационная перестройка колхозов и совхозов в области за эти годы сопровождалась сокращением к 2002 г. на 35 % посевных площадей; численность занятых на предприятиях сельскохозяйственного производства с 128,8 тыс. чел. в 1985 г. уменьшилась до 53,4 тыс. чел. в 2001 г., т. е. в 2,4 раза. Содержание крупного рогатого скота на сельхозпредприятиях сократилось с 646,6 тыс. голов в 1985 г. до 178,1 тыс. голов в 2001 г., т. е. в 3,6 раза, из них коров – в 2,7 раза, количество свиней сократилось с 511 до 77,1 тыс. голов (в 6,6 раз), практически в крупных хозяйствах не содержатся овцы и козы (их число сократилось с 485,6 до 9,3 тыс. голов – более чем 52 раз). Производство шерсти на сельхозпредприятиях практически прекращено. Структурные изменения в

¹²⁹ Петриков А. Экономическая политика в АПК // Экономист. – 1998. – № 7. – С. 32

¹³⁰ Кузнецов В. В. Предпринимательство и самозанятость в сельских районах Ульяновской области. – Ульяновск, УлГТУ, 2000

животноводстве и в перерабатывающих отраслях сопровождались изменениями в структуре растениеводства. Сократилась кормовая база: более чем в 25 раз сократилось производство корнеплодов, в 6,2 раза – кукурузы, более чем в 1,4 раза – заготовка сена. Среднегодовые валовые сборы сельскохозяйственного производства за 2000–2001 гг. по сравнению с 1990 годом по зерну и сахарной свекле и подсолнечнику сократились примерно на 50 %, по картофелю – на 30%.

2. На фоне сокращения объемов производства на сельскохозяйственных предприятиях произошло резкое увеличение в них удельного веса населения. За период с 1985 по 2001 гг. выросла доля населения по содержанию домашнего скота: крупного рогатого скота – в 2,6 раза, из них коров – в 1,9 раза, свиней – 2,0 раза, овец и коз – 4,1 раза (табл. 1). В 2001 к 1985 г. (табл. 2) производство мяса в личном подворье населения выросло в 4 раза, молока – 1,9 раза, яиц – 1,5 раза, картофеля – 1,5 раза, овощей – 2,7 раза.¹³¹

Таблица 1

Динамика поголовья и доли населения в содержании скота в области

Наименование домашнего скота	Производство во всех хозяйствах, тыс. голов, по годам:				Доля производства населением, %			
	1985	1990	2001	Сокращ. в 2001 к 1985, р.	1985	1990	2001	Увелич. в 2001 к 1985, р.
<i>Крупный рогатый скот</i>	756,4	701,1	285,5	2,65				
в т. ч. содерж. населением	109,8	106,3	107,4		14,5	14,5	37,6	2,6
<i>из числа КРС – коровы</i>	251,5	224,1	135,9	1,85				
в т. ч. содерж. населением	63,6	61,4	66,4		25,3	27,4	48,9	1,9
<i>свиньи</i>	549	583,1	154,7	3,55				
в т. ч. содерж. населением	138	53,3	77,6		25,1	9,1	50,1	2,0
<i>овцы и козы</i>	616,2	526,6	66,2	9,3				
в т. ч. содерж. населением	130,2	108,2	56,9		21,2	25	86	4,1

Таблица 2

Производство сельскохозяйственной продукции хозяйствами Ульяновской области (тыс. т)

Наименование продукции сельхозпроизводства	1985		1990	1995	2001 ¹³²		Все хозяйства 2001 к 1985 г.	Население в 2001 к 1985 г.
	Все хозяйства	Население, %	Все хозяйства	Все хозяйства	Все хозяйства	Население, %		
Продукты животноводства:							Сокращено в	Увеличено в
Мясо в живом весе	154,3	18,8	190,7	111,6	62,0	75,0	4 р.	4 р.
Молоко	612,5	27,7	676,6	555,2	348,0	54,1	1,9 р.	2 р.
Яйца, млн.шт.	510,5	34,3	586,6	536,9	449,2	53,2	1,1 р.	1,5 р.
Продукты растениеводства:								
Зерновые	1726	–	1942	718,8	1210	6,0	1,4 р.	–
Сахарная свекла	308,9	–	301,2	180,5	137,4	17,0	2,2 р.	–
Подсолнечник	55,0	–	50,8	31,4	24,1	4,6	2 р.	–
Картофель	390,4	65,3	372,0	355,1	284,0	96,0	1,5 р.	1,5 р.
Овощи	88,7	31,2	91,8	112,3	128,0	84,0	– 1,4 р.	2,7 р.

¹³¹ Социально-экономическое положение Ульяновской области в 1985–2001 гг./ Статистические сборники Комитета государственной статистики по Ульяновской области

¹³² Шаманов В. А. Деревня – это образ жизни // Симбирский курьер. – Ульяновск, 2002 – февр.

Рассмотренная выше экономическая ситуация показывает, что сложившиеся в настоящее время структуры, включая и малое предпринимательство, не обеспечивают устойчивое, эффективное развитие сельскохозяйственного производства в области. *В то же время, имеющиеся в области 161,1 тыс. крестьянских подворий, обладая 36,1 тыс. гектарами земли и 2071 крестьянское фермерское хозяйство (85,1 тыс. га), в 2001 году произвели 57 % сельскохозяйственной продукции области.*

Сельское население постепенно втягивается в рыночное товарное производство, но в настоящее время это происходит не в рамках развития малого бизнеса и крупных сельскохозяйственных структур, а в рамках развития товарного производства в личных крестьянских подворьях.

Из данных органов статистики следует, что расходы населения области на питание в общих расходах семей в 2001 году составили 65,1 % (1 дециль) и 55,4 % (10 дециль), из них эти расходы покрываются за счет поступлений из личного подсобного хозяйства, соответственно 20,7 % и 12,3 %. (табл. 3).

Проведенный анализ динамики уровня жизни населения Ульяновской области по расходам населения на конечное потребление показывает, что расходы на конечное потребление населения в 2001 г. во всех домохозяйствах составляли 58,7 %, а в 1999 г. – 60,8 %, причем поступления из личного подсобного хозяйства в 2001 г. составляли 14,3 %, в 1999 г. – 16,1 %.

Следовательно, расходы на конечное потребление в 1999 г. возросли за счет поступлений из личного подсобного хозяйства. Расходы на оплату услуг в 2001 г. возросли и составили 11,6 %, в 1999 г. – 8,26 %.

3. Следует отметить, что в сельскохозяйственном производстве произошел некоторый сдвиг в сторону увеличения численности работников, занятых на малых предприятиях.

Однако при занятости в сельскохозяйственном производстве 13,2 % экономически активной части населения области, доля занятых на малых предприятиях на селе в 2000 г. составила только 8 % занятых в малом бизнесе, а по объему продукции они произвели всего лишь 1 % от общего объема сельхозпродукции.¹³³ Без становления основы сельскохозяйственного производства крупных сельскохозяйственных предприятий – малый бизнес на селе активно развиваться не может.

4. В последние 2–3 года в практике управления сельскохозяйственным производством области появились новые организационные формы – это агропромышленные холдинги, представляющие из себя объединение предприятий двух отраслей материального производства: промышленности и сельского хозяйства. ПАО «Ульяновский завод стройпластмасс», специализирующийся с момента основания (1989 г.) на производстве линолеума для жилищного строительства на селе, в 2001 г. был преобразован в промышленно – аграрное объединение, состоящее из двух предприятий – промышленного АО «Стройпластмасс–СП» и аграрного ООО «Стройпластмасс-Агропродукт», который арендует у бывшего совхоза «Заветы Ильича» 6 тыс. гектаров земли (из них 4,5 га пашни).

¹³³ Дмитриев А. А. Развитие малого предпринимательства в Ульяновской области. Аналитическая записка.

Состав расходов на конечное потребление домохозяйств в зависимости от размера среднедушевых располагаемых ресурсов, за 2001 год (рублей)

	Всего		В среднем на 100 лиц			
	Все домохозяйства		Домохозяйства, входящие в:			
	Абсолют. показатель	%	1 дециль		10 дециль	
			абсолют.	%	абсолют.	%
Расходы на конечное потребление	1484757		434071		3477835	
в том числе:						
Расходы на питание	871328	58,7	282374	65,1	1927674	55,4
из них:						
Денежные расходы	712017	81,7	211135	74,8	1609096	83,4
Стоимость натуральных поступлений	159311	18,3	71239	25,2	318578	9,2
в том числе:						
– поступления из личного подсобного хозяйства						
– полученных подарков	125019	14,3	58538	20,7	236581	12,3
– поступлений в счет оплаты труда	33627	3,86	12701	4,5	81997	4,25
– других поступлений	202	0,02	–	–	–	–
Расходы на покупку непродовольственных товаров	463	0,05	–	–	–	–
Расходы на покупку алкогольных напитков	408984	27,5	79952	18,4	1085013	31,2
Расходы на оплату услуг	25797	1,74	3337	0,77	85979	2,47
Стоимость предоставленных в натуральном выражении дотаций и льгот	173487	11,6	67420	15,5	358472	10,3
	5161	0,35	988	0,23	20697	0,6

На восстановление разрушенного за годы «реформ» хозяйства было вложено 59 млн. рублей средств. Сегодня ООО «Стройпластмасс-Агропродукт» – ведущее сельскохозяйственное предприятие области. Урожайность зерновых в 2001 г. превысила 30 центнеров с гектара, годовая продуктивность дойного стада – 5500 кг молока на одну фуражную корову, вдвое превышающая среднеобластной показатель, суточный привес на откорме свиней составляет 400 граммов. Предприятие развивает растениеводство, животноводство и вторичную переработку продукции сельского хозяйства. Ассортимент только мясной продукции – 20 видов колбасных изделий, пельмени, 16 видов копченостей, в том числе утки, куры. Молочный цех располагает оборудованием для пастеризации и гомогенизации молока, изготовления сливочного масла, сметаны, кефира, творога и другой высококачественной продукции.

Ежегодный прирост объемов производства и реализации и промышленной и сельскохозяйственной продукции холдинга составляет 30–40 %.

Основой производственного и финансового успеха холдинга является возможность регулирования внутренних финансовых потоков: от промышленного сектора (с коротким производственным циклом и быстрым оборотом финансовых средств) к сельскохозяйственному сектору (с более длинным производственным

циклом). При этом сельскохозяйственное производство имеет, в свою очередь, производство различной продолжительности реализации продукции (в животноводстве: молочное направление – мясное направление (птицы) – мясное направление (КРС) – вторичная переработка продукции животноводства, (в растениеводстве: от производства кормов – до зерноводства).

5. «Реформы» начала 90-х годов в одночасье оставили хозяйствующие субъекты, в том числе и сельскохозяйственные предприятия, без оборотных средств. Резко ухудшилось их текущее финансовое положение. Нехватка денежных средств привела к расчетам по бартеру и взаимозачетам. На бартер и взаимозачеты «встали» посредники – новые субъекты рыночной экономики.

Однако посредники удовлетворяют потребности населения лишь в целях получения прибыли и по возможности сверхприбыли. При этом они вовсе не озабочены тем, чтобы часть прибыли, по праву принадлежащая сельскому производителю, доходила до них и служила делу воспроизводства сельскохозяйственного производства, не говоря о расширенном воспроизводстве. Таким образом, посредник, являющийся одним из субъектов рыночной экономики, от катализатора превратился в тормоз экономики. Кроме того, бартер и взаимозачеты открыли путь «теневым» операциям, втягивая эту отрасль в криминальную сферу.

Это обстоятельство является одним из факторов снижения инвестиций в сельскохозяйственное производство (табл. 4).

За последние 20 лет инвестиции в сельское хозяйство сократилось более чем в 6 раз, что привело к снижению поставок в сельскохозяйственное производство: тракторов – в 18,8 раза, автомобилей – 311 раз, зерноуборочных и кормообработывающих комбайнов – 59,3 раза.

Таблица 4

Некоторые показатели инвестиционной активности в сельском хозяйстве России¹³⁴

Инвестиции в основные фонды	1980	1991	1995	2001	Снижение в 2001 к 1980, раз
Доля сельского хозяйства в инвестициях в основной капитал, %	17,0	17,8	3,5	7,0	2,43
Поставки, тыс. шт.					
– тракторов	177	131,4	9,7	9,421	18,8
– автомобилей	108,9	83,3	3,0	0,35*	311,0
– зерноуборочных комбайнов	74,9	31,7	4,4	3,282	22,8
– кормоуборочных комбайнов	30,2	12,0	3,2	0,827	36,5

* Данные за 2000 год

В условиях переговоров по вхождению России в ВТО одним из условий присоединения является ограничение ассигнований на развитие отечественного АПК из федерального бюджета. Р. Гумеров¹³⁵ указывает, что нынешний объем финансирования аграрного сектора (700 млн. руб. в 2001 г.) обеспечивает воспроизводство последнего в лучшем случае в режиме «простого выживания».

¹³⁴ Коробейников М. Инвестиции – основной фактор долгосрочного финансирования // Экономист. – 2001. – № 4. – С. 85

¹³⁵ Гумеров Р. Р. Позиция России на переговорах о присоединении к соглашению ВТО по сельскому хозяйству: резервы усиления

6. Число убыточных предприятий за период с 1990–2000 гг. выросло с 3,3 до 73,5 %. К 2002 г. долги сельскохозяйственных предприятий выросли до 260–300 млрд. руб. Из табл. 5 видно, что реализация по всем основным видам сельскохозяйственных продуктов через банковские счета не превышает 9–18 % от общего объема.

Около половины составляют бартер и взаимозачеты. Следует отметить, что процент расчетов за наличные деньги держится на высоком уровне в связи с тем, что этот способ расчета более быстрый, в условиях села – более универсальный, и еще более важно, что реализация названных видов продукции является единственным источником финансовых средств для покрытия первоочередных расходов как населения, так и сельхозпредприятий. Противостоять давлению финансового диспаритета может только организованная сила – объединения мелких товаропроизводителей в ассоциации крестьянских подворий.

Таблица 5

Формы расчетов сельскохозяйственных предприятий с покупателями в 1997 г.
(в % к общему числу расчетов)¹³⁶

Наименование продукции	Наличные расчеты	Банковские счета	Бартер	Расчеты по векселям	Взаимозачеты	Давальчество	Все расчеты
Производство пшеницы	36 (45)*	9	27	5	18	5	100
Молоко	53 (53)*	18	12	0	18	0	100
КРС	36 (28)*	14	29	0	14	7	100

* в скобках приведены данные за 1995 г.

7. Но, более всего сельские товаропроизводители теряют на реализации продукции без вторичной, более глубокой переработки своей продукции.

По данным губернатора Краснодарского края Ткачева А.И.,¹³⁷ кубанское зерно продается по цене 1,7–1,8 руб. за кг, а, пройдя вторичную переработку, стоимость этого зерна доходит до потребителя по стоимости 8–8,5 руб. за кг. Вся разница оседает у посредников. По сведениям В. Логинова в 2001 г. сельское хозяйство России получило 28,5 млрд. руб. прибыли, а перерабатывающая промышленность – 48 млрд. руб.¹³⁸ На разнице стоимости первичной и вторичной переработки продукции теряет особенно личное крестьянское подворье. Они в силу раздробленности не могут противостоять более организованной системе по переработке сельскохозяйственной продукции, имеющей разветвленную инфраструктуру, информацию, транспортные средства, производственные мощности и соответствующий капитал. Разумеется, капитал, и вся современная отрасль перерабатывающей промышленности возникли не на пустом месте и не вдруг. Источником образования «первоначального капитала» в большей части являются посреднические накопления. В Ульяновской области этот процесс по многим причинам отстал от российских темпов и от темпов ближайших соседей: Самарской области и республики Татарстан. Политика мягкого вхождения в рынок и сопровождающие эту политику меры затормозили вовлечение в этот процесс

¹³⁶ Серова Е., Храмова И. Структура и функции агропродовольственных рынков в России // Вопросы экономики. – 2002. – №7. – С. 55

¹³⁷ Ткачев А. Куда везется зерно? // АиФ. – 2002. – №40

¹³⁸ Логинов В. Развитие продовольственных рынков и современные аграрные проблемы // Экономист. – 2002. – № 7

нарождающихся представителей посредников, особенно в сфере переработки продукции продовольственного направления.

Из табл. 6 видно, что за годы «реформ» вторичная переработка сельскохозяйственной продукции в Ульяновской области пришла в крайний упадок.

Таблица 6

Производство продукции пищевой промышленности всеми предприятиями области (тыс. тонн)

Наименование продукции	1985	1990	1995	1997	1999	2001	Уменьшение в 2001г. к 1985, раз
Продукты, прошедшие первичную переработку, в т. ч.:							
Мука	211,7	233,4	211,6	253,2	203,0	146,2	1,45
Сахар песок	31,7	29,4	42,3	74,7	142,5	150,3	рост 4,7
Рыба, рыбные продукты	9,5	10,4	3,2	2,0	1,2	1,2	7,92
Продукты, прошедшие вторичную переработку, в т. ч.:							
Макаронные изделия	6,6	9,1	2,1	0,7	1,2	0,3	22
Крупа	61,1	86,9	54,9	44,3	26,3	17,4	3,5
Мясо, мясные продукты	63,0	78,9	44,7	13,7	5,9	6,0	10,5
Мясные полуфабрикаты	8,6	14,1	3,5	1,4	0,7	0,6	14,3
Колбасные изделия	14,5	20,9	12,7	8,4	5,9	4,3	3,4
Молочные продукты	152,9	171,5	110,4	66,5	56,1	44,3	3,5
Масло животное	11,6	13,3	8,6	6,3	3,9	4,4	2,6
Хлеб, хлебобулочные изделия	200,7	191,5	169,7	125,9	111,4	103,6	1,9

Решение этой проблемы, безусловно, не простое. Дело осложняется тем, что первоначальный капитал в большей части сконцентрировался в городах и, естественно предположить, что переработка сельскохозяйственной продукции будет организована посредниками «городского происхождения», что приведет к «утечке» финансовых средств от производителей первичного продукта к переработчикам, что, в конечном счете, сужают возможности расширенного воспроизводства в сельском хозяйстве.

В условиях, когда идеологи рыночной экономики предполагали, что «рука А. Смита» решит все проблемы, остается уповать на создание структур типа потребительской кооперации, которые будут работать на интересы товаропроизводителя и концентрировать финансовые ресурсы на создание производственных мощностей по вторичной переработке и реализации продукции населению, выполняющие одновременно и часть функции посредника.

8. Трудно переоценить роль и значение вклада, который вносит в экономику сельскохозяйственного производства Ульяновской области НИИСХ – научный центр АПК области. Более 40 человек исследователей, в составе которых 4 доктора наук, 10 кандидатов наук, ведут научные изыскания в четырех направлениях:¹³⁹

– создание ресурсосберегающих технологий возделывания зерновых и кормовых сельскохозяйственных культур;

¹³⁹ Низкозатратные технологии и приемы повышения урожайности сельскохозяйственных структур. – Ульяновск: УНИИСХ, 2002;

Ульяновский НИИСХ: Рекламный проспект. – Ульяновск, 2002

- селекционная работа по выведению районированию новых секторов зерновых культур, картофеля;
- разработка новых технологий возделывания и хранения плодово-ягодных культур;
- разработка новых рекомендаций по сохранению и использованию генофонда бестужевского скота.

В 2000 году сельскохозяйственные предприятия области возделывали более 50 % пшеницы, сортов («Симбирская», «Ишеевская»), созданных в НИИСХ, 97 % производства овса («Друг», «Скакун», «Галлон»).

Рекомендации института по внедрению ресурсосберегающих технологий позволяют повысить продуктивность возделываемых культур на 10–15 %, снизить себестоимость производства продукции на 12–15 %. Только за период 1993–2001 гг. выделены высокопродуктивные в условиях области для выращивания посадочного материала, в том числе: яблоны – 11 сортов, малины – 3, крыжовника – 3 сорта.

Внедрение оценки быков – производителей по качеству потомства позволяет повысить продуктивность на 15–20 %.

Однако, экономика и финансовое положение НИИСХ находится не в лучшем состоянии, чем все сельскохозяйственное производство области.

9. Из табл. 7 видно, что Ульяновская область в общероссийском списке по инвестиционному потенциалу почти по всем показателям находится во второй половине. В области не завершены процессы развития институтов рыночной экономики. Кроме того, область не обеспечена высококвалифицированными специалистами в экономике, включая специалистов в сельскохозяйственном производстве. В районах остро ощущается нехватка агрономов, зоотехников, механизаторов и кадров управления, что предопределяет низкий производственный потенциал, а также отставание Ульяновской области по показателю валовой добавленной стоимости на душу населения от Самарской области, республики Татарстан и от ряда других регионов Приволжского федерального округа и России в целом.

Таблица 7

Рейтинги регионов Поволжья в общероссийском списке по инвестиционному потенциалу *

Регионы	Рейтинги по составляющим потенциала в 2000–2001 гг.						
	Ресурсно-сырьевой	Производственный	Инфраструктурный	Институциональный	Потребительский	Инновационный	Интеллектуальный
Самарская	60	8	20	12	5	8	7
Саратовская	39	20	30	16	25	13	24
Татарстан	53	6	39	8	6	10	72
Чувашская	74	49	18	32	41	33	74
Ульяновская	42	43	37	64	38	26	53
Пензенская	48	46	43	54	51	31	70
Мордовия	40	64	29	60	64	22	81

* Таблица составлена по данным Московского журнала «Эксперт»

10. Кроме этого, все еще сохраняется возможность создания на базе благополучных сельскохозяйственных предприятий агрохолдингов, с участием финансовых ресурсов областных и муниципальных структур, в составе которых возможна организация машино-технологических центров по оказанию на договорных условиях услуг населению по обработке земли, ремонту сельхозтехники, уборке урожая картофеля, зерновых, заготовки и доставки кормов, особенно слабозащищенным слоям сельского населения.

Материалы для 7-го практического занятия «Сельская самозанятость»

Сельская самозанятость – новое экономическое явление в современной России.

Правовой основой сельской самозанятости служит Закон Российской Федерации «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», который послужил основой разгосударствления и реорганизации сельскохозяйственных предприятий, и, как справедливо отмечает профессор С. Н. Сушкова, «каждый работник села получил право без согласия трудового коллектива выделиться с долей имущества и земли для ведения самостоятельного хозяйства, и у крестьянина появилось право выбора, как ему хозяйствовать на земле».¹⁴⁰

Экономической основой самозанятости служит сложившаяся в России в целом и сельскохозяйственном производстве области ситуация. Она состоит в следующем:

1. С начала реформ произошла реорганизация сельскохозяйственных предприятий, которая характеризуется данными табл. 1.

Однако реорганизация не дала ожидаемых положительных результатов. Она сопровождается общим сокращением продукции сельскохозяйственного производства в области (табл. 2).

Таблица 1

Численность сельскохозяйственных предприятий Ульяновской области

Сельскохозяйственные предприятия	1985	1990	1995	1998
Колхозы	204	221	42	35
Совхозы	147	167	60	38
Новые формирования	–	–	289	228
Крестьянские фермерские хозяйства	–	28	2184	2083

2. Современный этап развития сельскохозяйственного производства области характеризуется резким сокращением поголовья домашнего скота: поголовье овец и коз за период с 1985 по 2000 гг. сократилось более чем в 8 раз, в 2,5 раза сократилась численность крупного рогатого скота, на 2/3 – поголовье свиней, в результате чего за последние 15 лет вдвое сократилось собственное производство мяса и молока. Производственные мощности Ульяновского мясокомбината в настоящее время загружены всего лишь на 10 %, молкомбината – на 30 %. Структурные изменения в животноводстве и в перерабатывающих отраслях сопровождались изменениями в структуре растениеводства. Сокращается кормовая база: более чем в 5 раз сократилось производство корнеплодов, в 4 раза – кукурузы, более чем в 5 раз – заготовка сена. Среднегодовые валовые сборы сельскохозяйственного производства за 1997–1999 гг. по сравнению с 1990 годом по зерну и сахарной свекле сократились наполовину, на четверть – по подсолнечнику и на пятую часть – по картофелю.¹⁴¹

¹⁴⁰ Сушкова С. Н. Экономика сельского хозяйства: Учебное пособие. – Ульяновск, 1999

¹⁴¹ Экономическое положение Ульяновской области за 1991–1995 гг. / Ульяновский областной комитет государственной статистики. – Ульяновск, 1996;

«Личные подсобные хозяйства населения, – пишет Глава Администрации Ульяновской области В. А. Шаманов, – это наш ульяновский оффшорный сектор экономики: без налогов, без пенсионных платежей. Если по крупным и средним сельскохозяйственным предприятиям за январь – декабрь 2001 года в фактических ценах без НДС и акциза выпущено и отгружено продукции на 3 миллиарда 150 миллионов рублей (животноводство – 1 млрд. 300 млн. руб., растениеводство – 1 млрд. 750 млн. руб.), то на еще большую сумму – более 4 млрд. руб. – произведено продукции в личных подсобных хозяйствах. Более чем по миллиарду – картофеля и мяса, под миллиард – молока, яйца и овощей по 300 миллионов».

Экономика ЛПХ (личные подсобные хозяйства) объективно существует. Сегодня это, как видно из приведенных цифр, большой «плюс», но и большой «минус» ульяновской аграрной экономики. «Плюсы»: ЛПХ не обременяют собой бюджет, крестьяне создают себе рабочие места и пополняют бюджет семьи, ЛПХ были и остаются во многом инструментом обеспечения социально-психологической адаптации деревни. Минус состоит в том, что происходит натурализация сельского хозяйства, его техническая и технологическая деградация.

Стоимость основных средств по состоянию на 1 октября 2001 года составляет около 9 миллиардов рублей, из них 6 миллиардов – это стоимость земельных участков и объектов природопользования. Здания, машины и оборудование – 650 млн. руб. Около 10 тысяч тракторов, 3,5 тысячи комбайнов. В настоящее время обеспеченность техникой не превышает 60 % от нормативной потребности. В составе парка свыше 70 % техники за пределами сроков амортизации. Эксплуатация изношенной техники ведет к росту затрат, ее значительным простоям, что отрицательно сказывается на сроках проведения полевых работ. Уборка зерновых культур во многих хозяйствах занимает 60–70 дней вместо 20 дней по норме.

Путь к финансовому оздоровлению лежит и на пути создания горизонтально интегрированных структур, в том числе перераспределяющих временно свободные финансовые и материальные ресурсы от одних сельхозпроизводителей к другим. Это в зародыше – будущий Симбирский земельный банк. Именно этот возвратный механизм закладывается сегодня нами в идеологию поддержки сельхозтоваропроизводителя через бюджетное финансирование.

К числу важнейших задач, безусловно, нужно отнести работу по организации эффективного взаимодействия и взаимовыгодного сотрудничества трех главных секторов, трех главных составляющих агропромышленного комплекса области: сельхозтоваропроизводители; личные подсобные хозяйства; переработка сельхозпродукции.

Невозможно административными, волевыми методами перераспределить полномочия и финансовые потоки между этими секторами. Невозможно и добровольно-принудительно согласовать их противоречивые интересы между собой. Тонкая настройка этого механизма предстоит нам в ближайшие два-три года.

Вот почему сегодня в структуре администрации сельхозпереработка и сельхозпроизводство подчинены разным заместителям. Уже в 2001 году такое решение дало положительный результат.

«Идиллии во взаимоотношениях переработчиков и производителей сельхозпродукции нет и не будет. Это рынок». Такова позиция губернатора области.

Социально-экономическое положение Ульяновской области в 1998 г. / Ульяновский областной комитет государственной статистики. – Ульяновск, 1999;

Экономическое и социальное положение Ульяновской области. Январь–декабрь 1999 г. – Ульяновск, 2000

За последние 10 лет число занятых в экономике области сократилось с 725 до 572 тыс. чел., численность безработных к началу 2000 года составила 70,9 тыс. чел. За период с 1995 по 1999 гг. процент безработных к экономически активной части населения (по методике МОТ) вырос с 7,4 % до 11 %. Среднегодовая численность работников, занятых в сельскохозяйственном производстве области, сократилась с 130,1 тысячи в 1990 г. до 63,5 тысяч человек в 1999 г., т. е. в 2 раза.

Основной причиной резкого сокращения численности занятых является экономическое состояние сельскохозяйственного производства. Такая экономическая ситуация потребовала адекватных практических мер. Из общего числа безработных, состоящих на учете в службе занятости области, две третьих приходится на сельских жителей, но вакансии на селе не прибавляются. Около 70 % всех вакансий приходится на г. Ульяновск, где зарегистрировано 31,5 % из общего числа безработных. Наиболее напряженная ситуация с занятостью населения сложилась в Сурском, Новоульяновском, Сенгилеевском, Павловском, Кузоватовском и Николаевском районах, где уровень зарегистрированной безработицы колебался от 3,45 % до 4,78 % . Самый низкий уровень безработицы по области в 2000 г. зарегистрирован в г. Димитровграде и в Мелекесском районе – соответственно 0,23 % и 0,44 %.

В условиях разрушения социальной инфраструктуры села (дошкольные детские учреждения, библиотеки, клубы и другие очаги культуры, объекты здравоохранения, спорта и др.), малое предпринимательство и предпринимательская деятельность в целом все более направляет свои усилия в первую очередь на восполнение утраченных структур, а также на производство продукции сельскохозяйственного производства.

Сельское население постепенно втягивается в рыночное товарное производство, но в настоящее время это происходит не в рамках развития малого бизнеса и крупных сельскохозяйственных структур, а в рамках развития товарного производства в крестьянских подворьях.

Администрация области и Служба занятости населения в настоящее время проводят активную работу по вовлечению сельских жителей в самозанятость через обучение на курсах предпринимателей и оказание финансовой помощи на начальном этапе организации деятельности.¹⁴²

Проблемой сохранения рабочих мест в области занимались во все годы реформ. При долевом участии средств Фонда занятости на компенсационной основе за 1992–1998 гг. были созданы и сохранены по области более 10 тысяч рабочих мест, том числе: 4136 в 1994 г. и 2280 рабочих мест в 1995 г.

Это были последние годы, когда предпринимались усилия по сохранению рабочих на действующих, в т. ч. сельскохозяйственных предприятиях. Этим можно объяснить то обстоятельство, что в 1995 году численность зарегистрированных в службе занятости безработных увеличилась в два раза и достигла 14 тыс. чел. и дальше выросла до 21,2 тыс. чел. к 01.01.97, что совпадает с резким снижением показателей производства в экономике области в этот период. Некоторое оживление экономики области с 1997 года сопровождается сокращением численности безработных. На 01.01.00 численность зарегистрированных безработных сократилась до 10,7 тыс. чел.

Но при этом, если численность безработных в Ульяновске и Димитровграде сократилась в 2,77 раза, то численность безработных в сельской местности

¹⁴² Постановление Главы Администрации Ульяновской области «О сельской самозанятости населения» определило выдачу субсидий в счет взаимозачетов по долгам колхозов, совхозов в Фонд занятости населения молодняком скота, птицы, кормами и иной продукцией на их содержание

сократилась лишь в 1,65 раза. С 1995 года заканчивается пассивная работа Службы занятости по трудоустройству и активная работа на рынке труда по подготовке, переподготовке кадров, в том числе предпринимателей. Сокращение численности безработных в сельских районах области происходит в основном за счет вовлечения населения в самозанятость и предпринимательскую деятельность.

Таким образом, рассмотренная выше экономическая ситуация показывает, что сложившиеся в настоящее время структуры, включая и малое предпринимательство, не обеспечивают устойчивое, эффективное развитие сельскохозяйственного производства в области. В то же время имеющиеся в области 161,1 тыс. крестьянских подворий, обладая 36,1 тыс. гектарами земли и 2071 крестьянское фермерское хозяйство (85,1 тыс. га), в 2001 году *произвели 57 % сельскохозяйственной продукции области. В личных подворьях населения производится 96 % картофеля, 84 % овощей, 75 % товарного мяса, 54,1 % молока, 53,2 % яиц. Фермерские хозяйства произвели 5,6 % зерна, 4,4 % подсолнечника и 16,6 % сахарной свеклы.*

Экономическим и социальным содержанием этого феномена является сельская самозанятость населения, и она заслуживает отношения к себе как к важнейшему фактору производства сельскохозяйственной продукции на современном этапе. Кроме того, сельская самозанятость будет играть в ближайшее время определяющую роль в снижении социальной напряженности на рынке труда в сельских районах области.

В области (табл. 3) за период 1992–2000 гг. при содействии Департамента федеральной государственной службы занятости населения области вовлечено в индивидуальную трудовую деятельность 2718 чел. Для организации собственного дела получили субсидии 2659 человек, из которых в сельское хозяйство: в 1998 г. – 330, в 1999 г. – 480 и в 2000 г. – 449 чел. В первом полугодии 2000 года из числа безработных граждан открыли собственное дело 400 человек. Для открытия собственного дела получили субсидии 385 человек, в том числе 147 человек зарегистрировали предпринимательскую деятельность, а 253 человека – сельскохозяйственную самозанятость. Из общего числа зарегистрировавших собственное дело 284 чел. – женщины. Средний размер субсидии составил 1,5 тыс. руб.¹⁴³

Данные Департамента федеральной государственной службы занятости населения области (табл. 4, где ПМ – предприниматели, СС – сельская самозанятость) показывают распределение по районам лиц, зарегистрировавших предпринимательскую деятельность и самозанятость. По районам области распределение обучающихся на организацию предпринимательской деятельности или самозанятости весьма неравномерно, неравномерно оно и по годам.

В последние два года особенно активно занимались и продолжают заниматься сельской самозанятостью органы самоуправления населения и службы занятости в Барышском, Вешкаймском, Майнском, Мелекесском, Ульяновском, Николаевском, Новомалыклинском, Сенгилеевском, Чердаклинском районах.

¹⁴³ Кузнецов В. В., Перов А. А. Сельская самозанятость // Вестник УлГТУ. – 2001. – № 1

Собственное производство и потребление основных продуктов питания населением Ульяновской области

Наименование продуктов питания	Месячное потребление на душу, кг (яйца – шт.)			Годовое потребление населения, тыс. т (яйца – млн. шт.)			Годовое собственное производство, тыс. т (яйца – млн. шт.)			Объёмы ввозимой (–), вывозимой (+) продукции, тыс. т, (яйца – млн. шт.)		
	1991	1995	2000	1991	1995	2000	1991	1995	2000	1991	1995	2000
Мясо, мясные продукты	4,9	4,8	3,0	85,0	86,1	55,7	122,6	64,9	11,6	38,5	- 21,2	-44,6
Молоко, молочные продукты	25,5	26,7	17,9	437,4	479	376,5	509,7	370,9	354,9	72,2	- 108	- 21,6
Яйца (млн. шт.)	16,1	18,0	21,9	76,2	323	400,7	343,3	310	417,4	67,1	- 13	16,7
Сахар	2,3	2,3	3,3	39,4	41,3	58,2	36,1	42,3	163,7	- 3,3	1,0	105,5
Масло растительное	0,5	0,5	0,7	8,6	8,9	12,5	2,7	3,5	6,9	- 5,9	- 5,5	- 5,6
Картофель	8,1	11,3	9,8	138,9	202,7	235,7	332,4	355,1	233,9	193	152	- 1,8
Овощи, бахчевые	5,9	7,8	6,8	101,2	139,9	122,2	73,4	112,3	111,2	- 27,8	- 27,6	11,0
Хлеб, хлебные продукты	7,2	9,0	11,0	123,5	161,5	192,0	188,8	169,2	136,9	65,3	7,7	- 55,1
Рыба, рыбные продукты	1,1	0,6	0,5	18,8	10,7	8,7	7,2	2,1	1,3	- 11,7	- 8,7	- 7,4
<p>Справочно: Импорт в Ульяновскую область в 2000 г. в процентах к объёму потребления:</p> <ul style="list-style-type: none"> – мясо – 22,2 %, молочные продукты – 10,9 % – яйца, яйцепродукты – 10,6 % – картофель – 4,3 %, овощи, бахчевые – 10,0 % – хлебобудничные, кондитерские изделия – 42,4 % * <p>* Общий объём завоза, включая импорт.</p>						<p>Завоз продовольственных товаров в 2000 г. из регионов России – 430867,7 тыс. руб.</p> <p>Общая сумма, завозимых в Ульяновскую область потребительских товаров – 2363091,1 тыс. руб., в том числе: табачные изделия – 259687,1 тыс. руб. (60 % от стоимости продовольственных товаров).</p>						

**Трудоустройство, организация предпринимательской деятельности
и самозанятости населения области**

Показатели	Всего	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Создано и сохранено рабочих мест	10031	510	2073	4136	2280	812	121	99	–	–
Профинансировано сохранение и создание новых раб. мест, т. р.	7984	30	836	3047	4071	–	–	–	–	–
из них средства ФЗН	7849	30	702	3047	4071	–	–	–	–	–
Трудоустроено ДЗН	10067	386	2001	4095	2471	894	121	99	-	-
Зарегистр. индивид. деятельность	2718	–	7	86	233	130	216	587	752	707
Зарегистрированы после обучения	1046	–	–	–	–	130	216	348	352	360
Из числа зарегистр. получили субсидии	2353	–	3	39	217	55	135	519	698	687
в т. ч. в сельск. хозяйстве	1259	–	*	*	*	*	*	330	480	449
Выдано субсидий, т. р.	2659	–	–	–	–	–	166	525	822	1146
Доля от всех затрат ФЗН области на проф. обучение и переподготовку кадров, %	9,2	–	–	6,6	10,2	9,3	9,3	11,4	–	8,15

* В 1993–1997 гг. отдельный учет сельских предпринимателей и выданных им субсидий не велся

В условиях прекращения дотации государства из центрального или регионального бюджета и отсутствия каких-либо существенных механизмов финансирования малого предпринимательства решение проблем развития сельской самозанятости очевидно надо искать в том числе и в сфере развития крестьянских подворий, крестьянских фермерских хозяйств с использованием наличной техники и ранее созданных хозяйственных построек и формирования рыночной среды и соответствующей инфраструктуры поддержки развития товарного производства.

Признание личного подсобного хозяйства сельчан субъектами малого бизнеса позволило бы в рамках правового поля организовать оказание им помощи в оснащении техникой через лизинговые структуры, на договорной основе обеспечивать кормами, услугами, кредитами на развитие и текущую деятельность, особенно слабозащищенным слоям сельского населения.

**Сельская самозанятость и предпринимательская деятельность по районам
Ульяновской области в 1998–2000 гг.**

Города и районы области	1998				1999				2000			
	Всего	в том числе:		Субсидии, тыс. руб.	Всего	в том числе:		Субсидии, тыс. руб.	Всего	в том числе:		Субсидии, тыс. руб.
		ПМ	СС			ПМ	СС			ПМ	СС	
Ульяновская область	587	257	330	524,6	752	272	480	821,6	707	258	449	1146,1
г. Ульяновск	96	96	–	96,2	106	82	24	118,0	69	65	4	240,9
г. Димитровград	35	22	13	28,5	20	7	3	42,0	3	1	7	5,4
Базарносызганский	34	4	30	18,5	6	2	4	8,0	31	24	68	68,9
Барышский	37	12	25	51,4	122	8	114	159,1	82	14	43	147,3
Вейшкаймский	15	7	8	17,2	133	25	108	180,2	57	14	2	89,5
Инзенский	11	10	1	6,0	15	13	2	8,8	5	3	7	3,7
Карсунский	36	21	15	36,3	11	6	5	15,1	17	10	24	22,9
Кузоватовский	15	6	9	6,0	16	1	15	10,8	26	2	98	36,5
Майнский	8	5	3	1,0	78	75	3	6,5	165	67	8	32,2
Мелекесский	64	8	56	60,6	28	3	25	см. Дм	9	1	36	Дм.
Николаевский	12	7	5	5,2	43	9	34	27,6	36	–	10	30,4
Новомалыклинский	46	3	43	30,1	18	–	18	17,4	19	9	13	28,9
Новоспасский	11	11	–	5,4	24	13	11	14,8	18	5	1	35,2
Павловский	7	1	6	13,1	14	6	8	5,7	4	3	–	1,46
Радищевский	5	1	4	5,4	3	–	3	3,0	1	1	44	0,25
Сенгилеевский	16	1	15	25,6	63	16	47	103,4	49	5	1	229,8
Старокулаткинский	7	4	3	4,5	4	4	–	–	1	–	10	5,5
Старомайнский	24	9	15	22,3	14	6	8	8,8	27	17	11	69,5
Сурский	16	12	4	9,8	18	8	10	25,0	14	3	–	13,8
Теренгульский	8	8	–	–	18	17	1	0,2	4	4	25	0,167
Ульяновский	26	1	25	31,6	14	2	12	14,5	27	2	26	26,5
Цильнинский	4	3	1	0,9	24	9	5	21,3	13	4	4	9,163
Чердаклинский	54	5	49	49,2	22	–	22	27,7	30	4	9	50,7

Материалы для 8-го практического занятия «Развитие малого предпринимательства»

Важная роль в становлении муниципальных образований принадлежит малому предпринимательству как наиболее адаптивному сектору экономики.

Малый бизнес в условиях сложной экономической ситуации частично решает вопрос занятости и доходов населения путем быстрого создания низкочувствительных новых рабочих мест и реального приложения труда высвобождаемых с крупных предприятий работников. За счет малых предприятий рынки товаров и услуг заполняются более доступной по цене для населения продукцией. Благодаря небольшому обороту и ограниченному числу связей малые предприятия наиболее быстро приспосабливаются к частым изменениям экономической ситуации в стране, в регионе.

В табл. 1 приведены выполненные автором расчеты расходов на душу населения с целью выяснения доли расходов, приходящихся на приобретение товаров и услуг хозяйствующими субъектами, находящимися на данной территории.

Весьма важно отметить, что малый бизнес ориентируется, прежде всего, на потребности местного рынка и, следовательно, на объем и структуру локального потребительского спроса. Из этого рассуждения вытекает, что соотношение крупного и малого бизнеса устанавливается уровнем доходов населения на данной территории. В то же время уровень доходов, в свою очередь, зависит от многих факторов, среди которых определяющими являются: сложившийся на территории производственный, интеллектуальный и научный потенциал, уровень квалификации, активность населения и др.

Они показывают, что потенциально возможные годовые расходы всего населения области на приобретение товаров местного производства составят: $1440 \times 522,0 \times 12 = 9020,16$ млн. руб., т. е. порядка 9,0 млрд. руб. А может ли малый бизнес обеспечить такой объем производства продуктов и услуг?

Опыт ряда городов и муниципальных образований России и других стран показывает, что соотношение малого и крупного бизнеса достигает до уровня 40 : 60 (40 % – участие малого бизнеса). Исходя из этого соотношения, с учетом коэффициента 1,5 (коэффициент, учитывающий качество жизни населения – на 50 % выше прожиточного минимума), можно заключить, что малый бизнес Ульяновской области должен бы произвести в год не ниже 8460,0 млн. руб. продукции и услуг. В 2000 году все малые предприятия и предприниматели области произвели продукции на сумму около 3,0 млрд. руб., что составляет порядка 8 % товаров и услуг, произведенных в области. Следовательно, у малого бизнеса Ульяновской области имеется «резерв» к росту в пределах до 2,8 раза.

Структура непосредственно самого малого бизнеса согласно этой классификации по сферам деятельности малых предприятий должна составить: производство товаров – 30 %, оказание услуг – 45 %, торгово-посредническая деятельность – 25 %. Оспаривать эти соотношения нет особых оснований.

Структура малого бизнеса в значительной степени зависит от величины (уровня) доходов населения, и, в свою очередь, структура доходов определяется структурой экономики данной территории, уровнем интеллектуального потенциала, активности населения и др., составляющими базу для формирования доходов населения.

Рис. 1 построен путем наложения фактического состояния развития малого предпринимательства в области (без учета индивидуально-предпринимательской деятельности) на рекомендуемую в литературе структуру развития малого бизнеса

(табл. 2). При этом учитывалась отраслевая структура малого бизнеса, принятая в официальной статистике.¹⁴⁴

По проведенному в данной работе исследованию по Ульяновской области установлены в рамках данной рекомендуемой классификации реальные соотношения сфер деятельности предпринимателей на данной территории:

- производство товаров – 34,7 %;
- оказание услуг – 28,6 %;
- торгово-посредническая деятельность – 36,7 %.

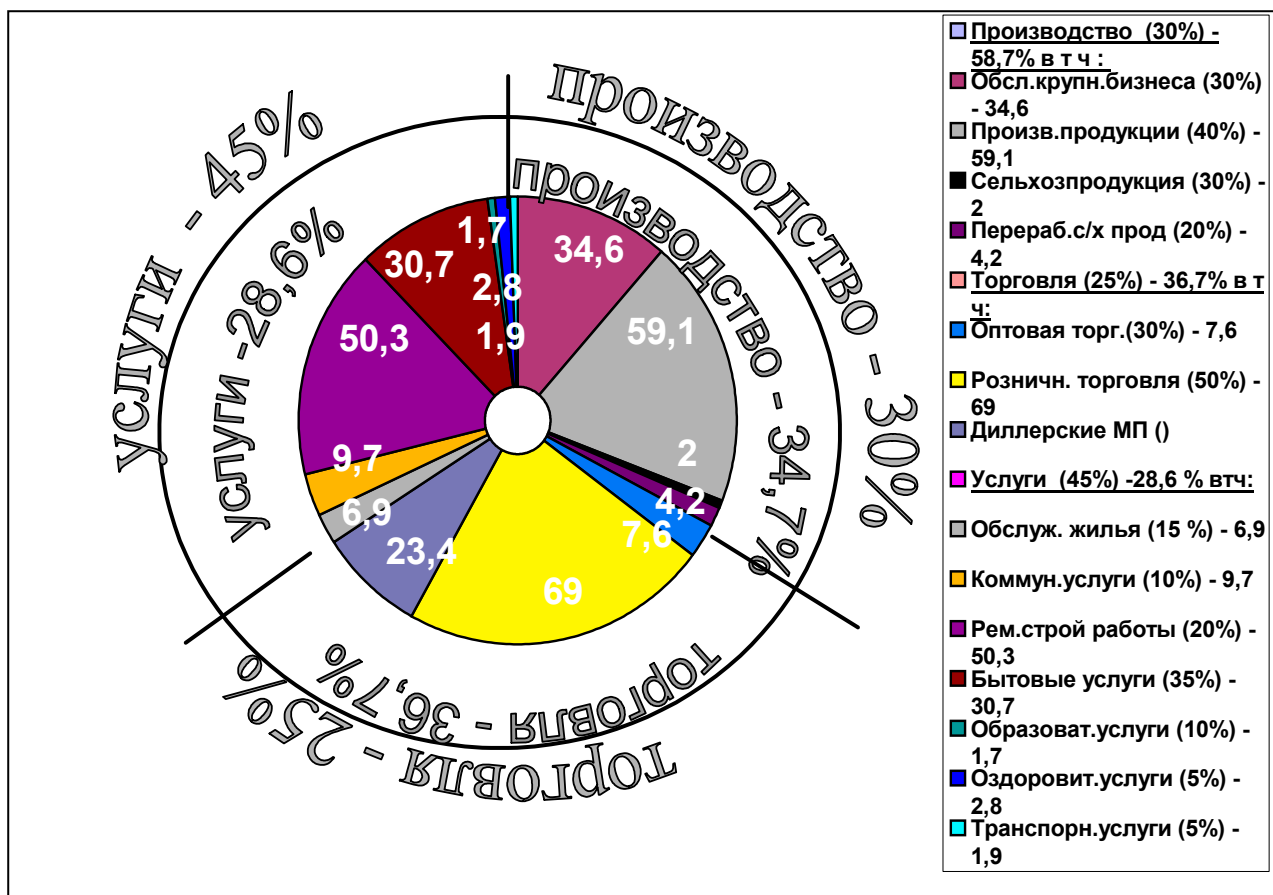


Рис. 1 Рекомендуемая и фактическая структура малого бизнеса Ульяновской области в 2000 г. (по объему производства)

В легенде рисунка в скобках указаны рекомендуемые проценты в структуре малого предпринимательства (в рамках трех секторов: производство, торговля, услуги населению), а без скобок – фактически сложившаяся структура.

Сравнительный анализ структуры малого бизнеса Ульяновской области с рекомендуемыми в литературе¹⁴⁵ соотношениями показывает, что в области слабо развиваются производство и переработка сельхозпродукции, производственное обслуживание крупного бизнеса, ремонтно-строительные работы по обслуживанию населения, услуги транспорта, образовательные услуги населению.

Если Законодательное Собрание Ульяновской области признает сельскую самозанятость категорией малого бизнеса с вытекающими от этого последствиями, то этот акт поднял бы фактический потенциал малого бизнеса.

¹⁴⁴ Социально-экономическое развитие Ульяновской области в 2000 г. / Статистический сборник. – Ульяновск, 2001

¹⁴⁵ Положительный опыт развития малого предпринимательства в России / Аналитический сборник. – М.: АМиР, 2001

Расчет расходов на душу населения Ульяновской области в 2000 г.

Направление расходов	Сумма, руб.
Среднемесячные доходы на душу населения	1500,0
Среднедушевые расходы на одного члена семьи, в том числе:	
– на питание (67 % от дохода)	1005,0
– покрытие расходов на питание за счет собственного производства (38 %)	385,0
– денежные расходы члена семьи на питание (1005,0 – 385,0)	620,0
– расходы на товары длительного пользования (38,6 %)	388,0
– расходы на оплату жилищно-коммунальных услуг (400,0 : 3)	133,0
– прочие расходы	59,0
Итого расходов (прожиточный минимум)	1200,0
Продовольственные товары, поступающие по импорту (15 %)	124,0
То же, завозимые из других регионов России (15 % от потребления)	124,0
Товары длительного пользования, завозимые в область	310,0
Итого товаров, поступающих в область со стороны	558,0
Накопления и прочие расходы (1500,0 – 1200,0)	300,0
Итого товаров и услуг местного производства [1500,0 – (558,0 + 120,0 + 310,0)]	522,0
<p><u>Справочно к расчетам :</u> Импорт в Ульяновскую область в 2000 г. в процентах к объему потребления:¹⁴⁶ мясо – 22,2 %; молочные продукты – 10,9 %; яйца, яйцепродукты – 10,6 %; картофель – 4,3 %; овощи, бахчевые – 10,0 %; хлебопродукты, кондитерские изделия – 42,4 %.* Завоз продовольственных товаров в 2000 г.¹⁴⁷ из регионов России составил 430867,7 тыс. руб. Общая сумма, завозимых в Ульяновскую область потребительских товаров – 2363091,1 тыс. руб.; в том числе: табачные изделия – 259687,1 тыс. руб. (60 % от стоимости продовольственных товаров). * Общий объем завоза, включая импорт</p>	

Расшифровка фактических объемов производства МП для наложения на рекомендуемую структуру¹⁴⁸

Виды деятельности по действующей структуре		Объем, тыс. руб.	Распределение по рекомендуемой структуре	Объем на отдельную сферу, тыс. руб.	Доля от общего объема, %
1		2	3	4	5
1.	Информационные услуги	16,9	Обслуживание крупного бизнеса Обслуживание МП Обслуживание населения	6,7 5,1 5,1	40 30 30

¹⁴⁶ Потребление основных продуктов питания населения / Статистический сборник Комитета Госстатистики по Ульяновской области. – Ульяновск, 2000

¹⁴⁷ О ввозе продукции (товаров) в Ульяновскую область из других регионов Российской Федерации за 2000 г. / Статистический сборник Комитета Госстатистики по Ульяновской области. – Ульяновск, 2001

¹⁴⁸ Социально-экономическое развитие Ульяновской области в 2000 г.: Статистический сборник. – Ульяновск, 2001

1		2	3	4	5
2.	Связь	38,1	Обслуживание крупного бизнеса и административных органов Обслуживание жилья	7,6 30,5	20 80
3.	Строительство	392,2	Крупный бизнес Население	117,7 274,5	30 70
4.	Проектные работы	8,6	Крупный бизнес Население	4,3 4,3	50 50
5.	Рем.строительные работы	16,3	Население	16,3	100
6.	Промышленность	563,3	Выпуск конечной продукции Диллерские услуги по реализации продукции	407,3 156,0	72 28
7.	Сельское хозяйство	20,2	Производство с/х продукции Торгово-посредническая деятельность	13,5 6,7	67 33
8.	Транспорт	10,9	Транспортные услуги	10,9	100
9.	Торговля и обществ. питание	505	Розничная торговля	505	100
10.	Оптовая торговля	56,3	Оптовая торговля	56,3	100
11.	Заготовки	3,0	Диллерские поставки	3,0	100
12.	Операции с недвижимостью	13,4	Бытовые услуги	13,4	100
13.	Коммерческая деятельность	14,3	Диллерская деятельность	14,3	100
14.	ЖКХ	33,0	ЖКХ	33,0	100
15.	Непроизводственные виды бытовых услуг	37,0	Обслуживание населения	37,0	100
16.	Здравоохранение	16,5	Укрепление здоровья	16,5	100
17.	Образование	4,5	Образовательные услуги	4,5	100
18.	Культура, искусство	5,4	Обслуживание населения	5,4	100
19.	Наука, научное обслуживание	132,4	Обслуживание крупного бизнеса Обслуживание населения	106,0 26,4	80 20
20.	Другие отрасли экономики	29,5	Переработка с/х продукции	29,5	100

В этом случае малый бизнес мог бы решить свои задачи, нарастив свой потенциал в области всего лишь в 1,5 раза. Необходимость признания личного крестьянского подворья в качестве субъектов малого бизнеса автором обосновывается тем, что сектор личного крестьянского подворья, например, в 2001 г. произвел 56 % сельскохозяйственной продукции области, в том числе: 96 % картофеля, 84 % овощей, 75 % товарного мяса, 55 % молока, 50 % яиц.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Социально-экономическое развитие Ульяновской области в 2000 г.: Статистический сборник. – Ульяновск, 2001

Материалы для 9-го практического занятия «Проблемы реформирования ЖКХ»

Принятие Государственной Думой Закона по реформированию РАО «ЕЭС России» и сопровождающие этому меры по повышению тарифов на электроэнергию поднимает активный интерес к этому вопросу со стороны структур местной и региональной властей, средств массовой информации и особенно населения.

Особого разговора заслуживает проблема соотношений между ценами и тарифами на услуги жилищно-коммунального хозяйства, включая и тарифы на электроэнергию и газ, т. е. продукцию естественных монополий. Экономисты, специалисты, занимающиеся этими вопросами, и население помнят, что тарифы и цены на услуги всегда менялись и утверждались одновременно, но и значительно реже, чем это происходит в настоящее время. Кроме того, изменения цен и тарифов осуществлялись на основе единой методики, принимались решения одним органом. Сегодня, в условиях рыночных отношений, цены на квартирную плату, воду, водоотведение устанавливаются муниципальные органы, а тарифы на электроэнергию, газ, на отопление – региональная энергетическая комиссия (РЭК) на основе данных федеральной энергетической комиссии.

На первый взгляд, можно бы объяснить это тем, что мы живем в условиях рынка, и теперь рынок как бы регулирует эти цены и тарифы. Но, фактически это не так. Рынок может регулировать цены только в условиях свободной конкуренции. В жилищно-коммунальном хозяйстве ни на один вид услуг свободного конкурентного рынка нет, и, следовательно, тарифы и цены устанавливаются органами, мало имеющими отношение к свободному рынку. Можно согласиться с тем, что эти организации принимают вполне сбалансированные и взвешенные решения, если бы существовали единый подход, единая методология, строго выверенные постатейные расходы предприятий и организаций, представляемые в Мэрию, городскую Думу и РЭК для принятия ими решений по тарифам и ценам.

В экономике давно существует балансовый метод установления соотношений между отдельными показателями. Этот метод широко использовался при разработке материальных и стоимостных балансов. Государственные плановые органы, на основе многолетних сравнений среднеотраслевых затрат, составляли материальный баланс всех расходов и на их основе – стоимостной баланс затрат, входящих в тарифы и цены. При этом, безусловно, присутствовала прозрачность затрат по всей цепочке предприятий и организаций, имеющих отношение к производству услуг ЖКХ и большой энергетики.

Сравнение соотношений цен и тарифов на основные жилищно-коммунальные услуги, составленных на основе статистических данных 1990–2002 годов, позволяет выявить существенную разницу между расходами на отдельные виды жилищно-коммунальных услуг. Если все расходы ЖКУ принять за 100 %, то соотношение между отдельными основными видами цен и тарифов сложилось в 1990 г. и 2002 г. следующим образом (табл. 1).

Из этого сопоставления следует, что суммарная доля тарифов на электроэнергию и газ в 1990 году по сравнению с ценами на другие услуги ЖКХ, составляли чуть более 1/3, а в 2002 г. их доля сократилась и составила 1/4 часть суммарной стоимости тарифов. В сегодняшних условиях тарифы на энергетические услуги, утверждаемые РЭК, относительно стоимости услуг, утверждаемых муниципальными органами, несколько снизились.

Соотношение между отдельными видами цен и тарифов¹⁵⁰

Наименование услуг		1990 (%)	2002 (%)
1	Техническое обслуживание жилья	35	20
2	Отопление жилья	15	20
3	Вода, водоотведение и горячая вода	15	34
5	Электроэнергия	25	18
6	Газ сетевой	10	8
Итого:		100	100

Обращает на себя внимание тот факт, что самые высокие темпы роста за последние 12 лет сложились по тарифам на холодное, горячее водоснабжение и канализацию (порядка 70 раз), техническое обслуживание жилья и отопление (19 раз), тариф на электроэнергию вырос в 18 раз, расходы на питание населения (15 раз). За это же время среднедушевые доходы населения выросли всего лишь в 12 раз. Таким образом, цены на холодную и горячую воду опережают рост доходов населения порядком в 6 раз.

Любое повышение тарифов на жилищно-коммунальные услуги существенно сказывается на состоянии бюджета семей. За последние 12 лет при росте доходов примерно в 12 раз, средняя заработная плата повысилась в 10,6 раза. При этом стоимость прожиточного минимума населения выросла в 43 раза. Удельный вес расходов семей на питание достигает 60 %. При таких соотношениях между доходами и расходами, населению все сложнее становится сводить концы с концами и совершенно понятно отношение населения к повышению тарифа на электроэнергию.

Возвращаясь к вопросу планирования соотношений между тарифами на жилищно-коммунальные услуги, можно отметить, что соотношение между расходами, установленными при «жизни» государственных плановых органов, не могут являться основанием для корректировки сегодняшних тарифов и цен, но в условиях, когда идут споры на уровне весьма уважаемых государственных органов, они могут служить существенным базовым ориентиром. Кроме того, тарифы и цены на начало 90-х в своем составе учитывали расходы на ремонт и восстановление существующих фондов. Бытует мнение, что эта сфера всегда была дотационной; оно сложилось по причине того, что государство инвестировало расширенное воспроизводство этой отрасли, особенно жилищное строительство, и определенная доля текущих расходов относилась на затраты отраслей материального производства. Но, это – вопрос социальной ориентированности государства. Судя по состоянию и результатам реформирования ЖКХ, окончательная политика в этой сфере государством до настоящего времени еще не определена.

В условиях перевода социальной сферы на рыночные отношения возникла проблема перекрестной оплаты стоимости энергоресурсов между населением и сферой материального производства.

Мы сегодня с большей или меньшей достоверностью считаем доход семьи. Статистика знает уровень заработной платы работающих, уровень доходов населения, фиксируемых в статистических, налоговых органах и т. п. Но, когда дело доходит до структуры затрат и прибылей предприятий, то включаются рыночные законы о

¹⁵⁰ В таблице отражены тарифы на электроэнергию и газ по состоянию на январь—март 2002 года, которые переутверждались в течение года в сторону увеличения еще два раза

конфиденциальности их финансового состояния, поэтому повышение тарифов на электроэнергию для оплаты населением за счет относительного уменьшения оплаты предприятиями вызывает вопросы и у специалистов, и у населения.

При существующей динамике роста доходов населения и тарифов на ЖКУ, включая энергозатраты, становится очевидным, что дальнейшее увеличение роста тарифов приведет к снижению качества жизни населения, т. е. к увеличению доли населения, имеющей доходы ниже минимального прожиточного уровня. Следовательно, нужны кардинальные меры по увеличению доходов населения: **прекращение выплаты заработной платы «в конвертах», активизация работы профсоюзов в части увеличения уровня заработной платы, ускоренное развитие малого предпринимательства**, что значительно способствовало бы увеличению доходов доли незанятых наемным трудом населения, **энергосбережение** во всех видах жилищно-коммунальных услуг и др.

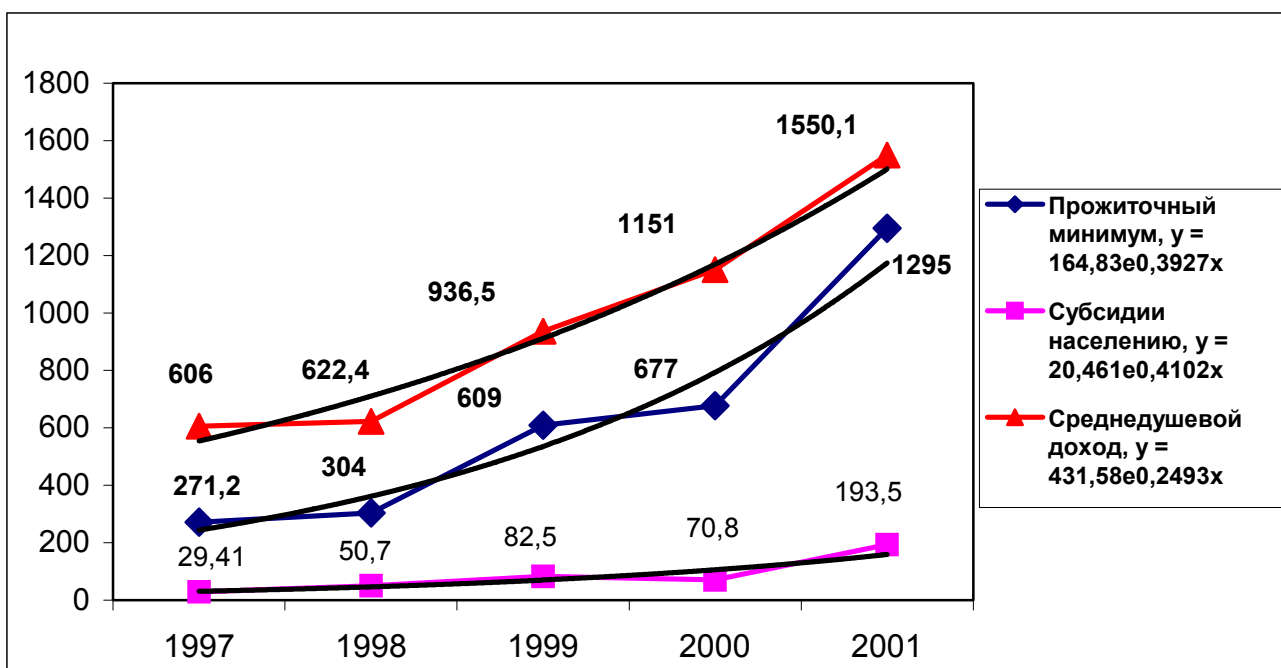


Рис. 1. Динамика изменения соотношений среднедушевых доходов, прожиточного минимума и величины жилищных субсидий

Идеология реформирования финансирования расходов жилищно-коммунального хозяйства на перспективу заключается:

- в расширении участия населения в оплате услуг;
- в сужении участия хозяйствующих субъектов за счет передачи объектов социального назначения на баланс муниципалитета;
- в сужении участия муниципалитета за счет увеличения доли населения в оплате потребляемых им услуг;
- в перспективе: в сужении участия и федерального бюджета в датирувании населению в виде льгот отдельным категориям населения, жилищных субсидий по мере уменьшения части населения, находящегося ниже уровня прожиточного минимума, то есть по мере повышения уровня благосостояния населения в регионах России.

На этом пути, однако, есть ряд нерешенных вопросов: тарифы и в целом стоимость жилищно-коммунальных услуг все более определяют минимальный

прожиточный уровень жизни населения и величину жилищных субсидий из федерального бюджета.

Статистика последних лет показывает, что размеры жилищных субсидий в г. Ульяновске резко возросли. Следовательно, создаётся ситуация, при которой дальнейший рост стоимости жилищно-коммунальных услуг при сохранении темпов роста среднедушевых доходов приведёт к соответствующему росту размеров жилищных субсидий. Это обстоятельство предполагает введение в практику управления ЖКХ муниципальных образований разработку планово-прогнозной сметы по видам услуг на основе поясных норм расхода основных видов энергетических ресурсов, превышение которых приводило бы к уменьшению прибылей предприятий ЖКХ и естественных монополий, оказывающих социальные услуги населению. Сохранение существующей тенденции в динамике субсидий и реальных доходов населения области, к концу 2005 года приведет к тому, что величина государственных субсидий будет сопоставима с величиной разности между доходом и прожиточным минимумом. В плане социальной защиты населения это, может быть, и оправдано, но в конечном итоге это входит в противоречие с основной идеей реформирования ЖКХ:

- ◆ с оплатой населением полной стоимости услуг ЖКХ;
- ◆ с переводом ЖКХ из социальной сферы в производственную.

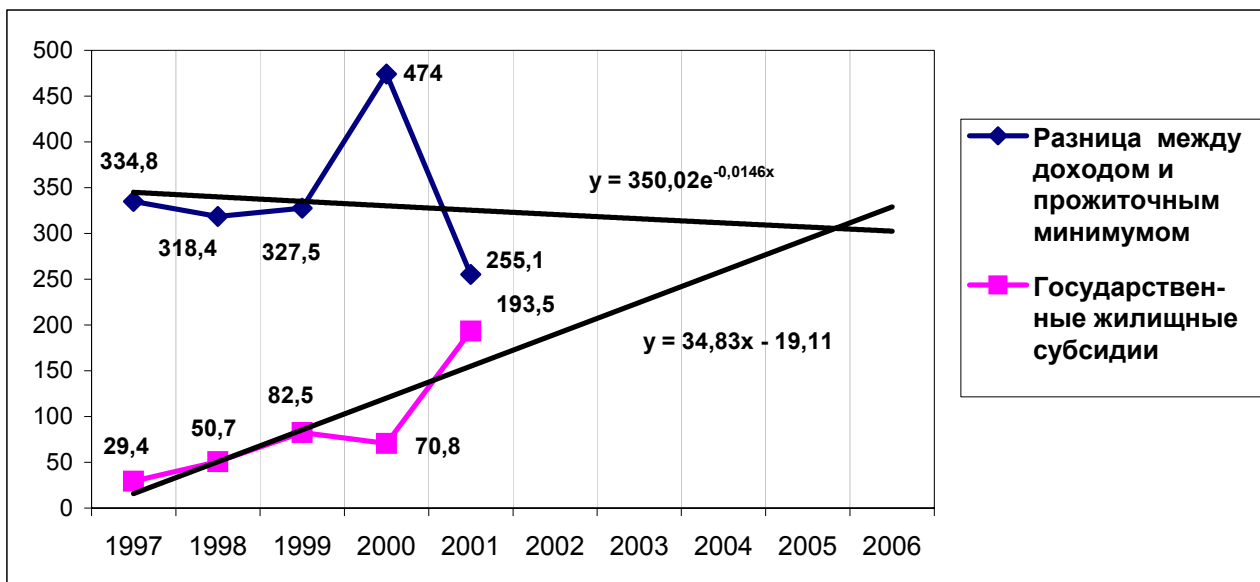


Рис. 2. Динамика величины государственных субсидий населению и разницы между среднедушевыми доходами и прожиточным минимумом населения (2002—2006 гг. — прогнозные)

Следующим условием реализации, принятой Программы по реформированию ЖКХ в Ульяновске, является улучшение технического обеспечения эксплуатации коммунального хозяйства. Однако в этом вопросе г. Ульяновск находится пока в начале пути. Оснащение приборами учета в водоснабжении жилых домов и отопления находится на уровне одного процента. Несколько лучше (2,5 %) оснащение приборами учета стыков между коммунальными энергопредприятиями и домовладениями и на порядок лучше (21,2 %) учет между предприятиями.

Однако, до настоящего времени не решен вопрос, кто будет финансировать эту работу? Тут ведь комплекс проблем:

- ◆ надо создать и освоить массовое производство приборов учета, контроля для всех видов услуг;

- ◆ надо решить вопрос с проектированием реконструкции старого жилого фонда;
- ◆ надо вводить новые нормы СНиП;
- ◆ надо подготовить специалистов по ремонту их и т. д.;
- ◆ надо переориентировать СМИ на активную работу с населением по экономии энергоресурсов. Но население должно видеть, что постепенно сокращаются реки холодной и подчас и горячей воды, образующихся от порывов сетей, давно отслуживших свой срок и многое другое.

Пока не решены эти проблемы, преждевременно ставить задачу перехода на стопроцентную оплату стоимости жилищно-коммунальных услуг.

Теперь, по истечении почти десяти лет после начала реформ, стало совершенно очевидным тот факт, что Правительство поспешило перевести ЖКХ из сферы социальной в сферу производственную. Положение усугубилось тем, что жилой фонд, находящийся ранее на балансе предприятий, организаций и ведомств, стали передавать на баланс муниципалитетов. Ни муниципалитеты, ни прежние хозяева домов и оборудования не были готовы к этому. Объекты ЖКХ передаются муниципалитетам в неудовлетворительном состоянии. Если раньше предприятия и ведомства свой жилфонд содержали за счет своих бюджетных средств, то теперь эти деньги должен где-то изыскивать муниципалитет. Таким образом, крайними оказались местные органы и население. У муниципальных органов крайне ограничены бюджетобразующие источники. В то же время, в последние годы, по логике «рыночников», объекты ЖКХ стали банкротить и их имущество стали распродавать. Особенно в этом усердствует РАО «ЕЭС», забирая за долги на свой баланс имущество муниципалитетов.

Министр по чрезвычайным ситуациям Сергей Шойгу высказал мысль: «Чтобы привести ЖКХ в нормальное, надежное, работоспособное состояние необходимо решить первоочередные задачи:

- надо спланировать и выполнить последовательность ремонтных работ и реконструкцию трубопроводов и оборудования, замену устаревшего, ветхого, изношенного;
- ощутимо повысить зарплату работников ЖКХ;
- из государственного бюджета должны быть вложены большие деньги, для чего государство должно начать продуманную, решительную и беспощадную борьбу с криминалом во всех сферах, в том числе и в ЖКХ;
- добиться прозрачности расходов в сфере формирования расходов и тарифов на услуги ЖКХ».

Решения Государственной Думы начала 2003 г. показывают, что реформирование РАО «ЕЭС», так же как и реформирование «Аэрофлота», железных дорог страны, может пойти по другому сценарию. Расчлененные региональные энергосистемы будут приватизированы теми же методами, как было приватизировано государственное имущество, начиная с 1992 г., то есть в значительной степени в частные руки лиц, у которых сегодня сконцентрирован значительный частный капитал, и население территорий останется без акций, без права владения этой собственностью и, следовательно, без доходов от этой собственности. Кроме того, этот сценарий ведет к разрушению единой системы жилищно-коммунального хозяйства и электроэнергетики страны.

Материалы для 10-го практического занятия
«Активность населения»

1. Уровень образования, наряду с продолжительностью предстоящей жизни и национальным доходом на душу населения, определяющими качество жизни населения, является одним из важнейших показателей, определяющих индекс человеческого потенциала.

Индекс человеческого потенциала за 1992—1998 года снизился с 0,848 до 0,760¹⁵¹ в 1998 году по этому показателю Россия заняла лишь 40-е место из 73 стран всех континентов, 28 место из 33 стран Европы. Россия из 73 стран мира, приведенных в сборнике, занимает 26 место по уровню образования и 25 место по уровню валового внутреннего продукта на душу населения.¹⁵² Если исходить из динамики индекса уровня образования и индекса продолжительности предстоящей жизни, то вместе они характеризуют потенциал производительной силы человека и отдачи ее в экономику. Но нельзя забывать о том, что уровень этих показателей зависит всецело от уровня доходов на душу населения. По этому показателю Россия в рейтинге ООН снижается все ниже, оставляя все меньше шансов на нормальное воспроизводство и работоспособность населения.

В 1994 г. (по данным переписи населения) «Коэффициент недостаточной грамотности и занятого населения (число лиц с образованием ниже среднего) по Ульяновской области составил 201 на 1000 человек при среднем по России – 157 чел. (Самарская обл. и республика Татарстан – соответственно 131 и 129 чел.). Соотношение лиц, имеющих образование ниже среднего, к численности занятых с высшим образованием по Ульяновской области – 1,5 человека, по России – 0,87, по Самарской области 0,77 и республике Татарстан – 0,88 чел. «Успех любого начинания, – пишет профессор Ю. А. Волков, – затрагивающего миллионов, во многом зависит от готовности масс воспринимать инновационные идеи и процессы, инициированные интеллектуалами. Образовательный уровень является основой такой подготовленности».¹⁵³

«Коэффициент интеллекта» занятого населения (численность лиц с высшим образованием к 1000 человек занятых в экономике) по нашей области в 1994 г. составил 138 чел. (при 181 чел. по России), 197 чел. – Саратовской, 171 – Самарской, 149 – Чувашской и 147 – в Татарской республике. Ульяновская область в рейтинге по интеллектуальному потенциалу (место региона среди субъектов Российской Федерации) в 1997 г. заняла 53-е место, Самарская область – 7-е, Саратовская – 24-е, Нижегородская область 51-е место (табл. 1).¹⁵⁴

Как видим, наличие высшего образования само по себе еще не прибавляет в рейтинге интеллектуального потенциала, который у наших соседей (Самарской, Саратовской, Нижегородской областях) значительно выше. Очевидно, нужна еще производственная квалификация населения. Тем не менее, нельзя недооценивать роль образования и информационного потенциала региона.

2. Преподаватель в рыночной экономике. Надо полагать, что ни у кого нет сомнений в том, что если экономика общества переходит на рыночные отношения, то и все участники, составляющие систему бизнеса, должны обладать суверенитетом и

¹⁵¹ В. Иванченко Тенденции использования наукоемких технологий. // Экономист. – М. – №3

¹⁵² Россия и страны мира. Статистический сборник. – М.: 2000

¹⁵³ Ю. А. Волков Образование молодых и образовательная школа: Учебное пособие. – Ульяновск: УлГТУ, 2001

¹⁵⁴ Россия и страны мира: Статистический сборник. – М., 2000

консенсусом всех субъектов бизнеса, то есть иметь свободу своих действий и уважение взаимной выгоды сторон.¹⁵⁵

Информационный ресурс становится в XXI веке определяющей производительной силой и, таким образом, образовательная деятельность, как один из каналов продвижения этого ресурса, в ходе формирования уровня образования и квалификации человека выдвигается на первое место. Все более значительным фактором производства становится скорость оборота знаний. Особое место в этом процессе занимает информационный продукт. Чем короче путь от возникновения знаний, передачи, освоения, тем короче жизненный цикл информационного ресурса и тем больше вероятности фактической реализации полученных новых знаний в процессе производства или любого другого вида деятельности. Численность занятых на информационно-вычислительном обслуживании экономики области за последние пять лет выросла в 4 раза, что говорит о резком росте потребности этого ресурса в сфере консалтинга и образовательной деятельности. Однако, пока, это не привело к адекватному росту результатов деятельности.

Таблица 1

Характеристика уровня образования и интеллектуального потенциала населения Ульяновской области среди регионов Приволжского федерального округа

Номера регионов	Место в федеральном округе по коэффициенту:			
	грамотности	полярности образования	уровня интеллекта	интеллектуал. потенциала
Республика Марий-Эл	5	3	2	7
Республика Мордовия	3	2	3	14
Чувашская республика	6	7	7	11
Кировская область	12	12	9	12
Нижегородская область	7	6	6	3
Республика Татарстан	1	5	8	9
Пензенская область	11	9	5	8
Самарская область	2	1	4	1
Саратовская область	9	4	1	2
Ульяновская область	13	13	12	4
Республика Башкортостан	8	11	14	13
Удмуртская республика	4	8	11	10
Оренбургская область	10	10	10	6
Пермская область	14	14	13	5

Как сегодня обстоит дело с участием, вхождением преподавателя в рыночную экономику?

На этом пути есть ряд нерешенных вопросов правовой защиты интеллектуальной собственности преподавателя и участия его в получении дивидендов от использования результатов его труда в образовательном, консалтинговом процессе.

Преподаватели ВУЗов, как и в других образовательных учреждениях, имея заработную плату за выполнение текущей лекционной деятельности, к сожалению, не могут рассчитывать на дополнительную оплату результатов своего творческого труда (учебники, учебные пособия и другие методические и научные материалы) – нет правовых и организационных решений, и не только у нас в области, но и в целом по России. Существующая сегодня тарифная сетка в ВУЗе учитывает только в основном, результаты разовых научных диссертационных исследований (присвоение научных

¹⁵⁵ Основы бизнеса: Учебно-практическое пособие. – М.: МИСИ, 1998

степеней и званий), но не учитывает повседневную творческую работу. Действующая система включения в индивидуальный план работ на научные исследования оплачивает часть этой работы в момент создания нового продукта, но не учитывает эффективность использования информационного продукта в процессе передачи знаний студенту, слушателям. Преподаватель совершенно не защищен от перепечатывания его трудов с нарушением авторских прав и использования методик, учебников другим преподавателем, включая публичные лекционные или семинарские занятия.

Посредник между преподавателем и потребителем его труда пока не спешит делиться получаемым им оплатой за обучение в части стоимости интеллектуального труда. Приведенные ниже данные подтверждают, что педагоги России оплачиваются в 37–38 раз ниже, чем в странах «золотого миллиарда» в 8–10 раз ниже, чем в развивающихся в недавнем прошлом странах (рис. 1).¹⁵⁶ Сегодня это обстоятельство является мощным тормозом в развитии интеллектуального продукта в образовательной деятельности.

Прерывается кругооборот информационного ресурса в процессе производства, что является крайне «слабым звеном» в разработке и внедрении в учебный процесс новых методических разработок.

Результаты творческого труда преподавателя (не путать с результатами текущей деятельности преподавателя!) по сути дела не включены в рыночную систему реализации этого товара потребителю.

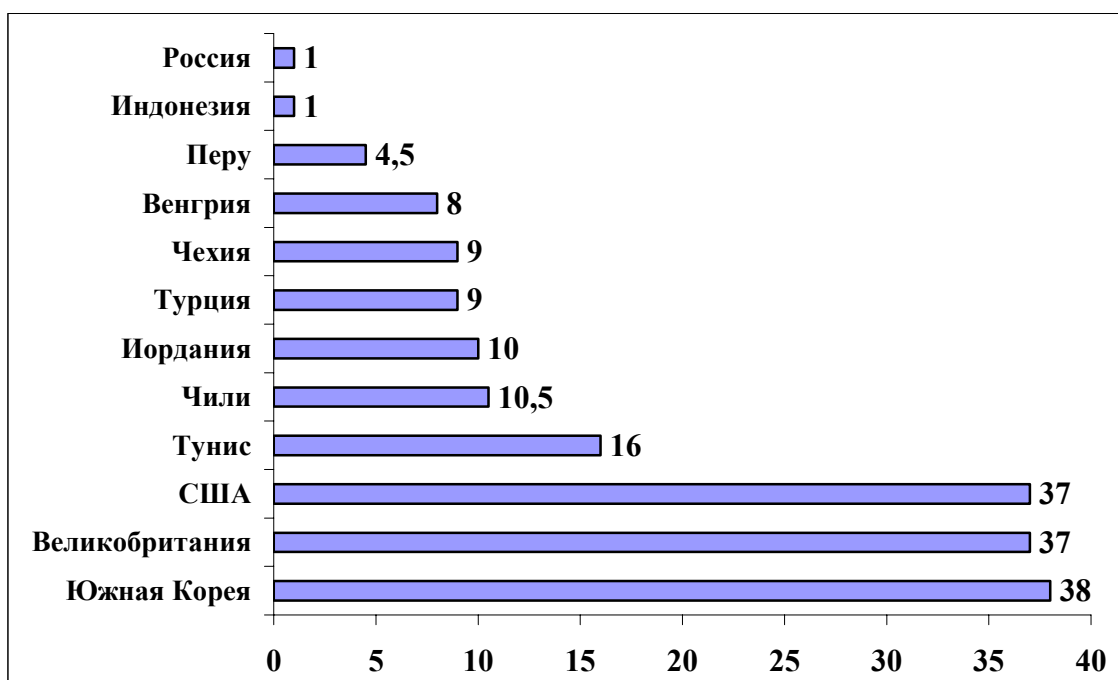


Рис. 1 Заработная плата педагогов по некоторым странам мира
(Оплата труда педагогов России = 1)

Отсутствие этого механизма снижает эффективность процесса создания результатов творческого труда. Будем надеяться на то, что образовательный процесс воистину станет тем сильным звеном в цепи формирования уровня образования и

¹⁵⁶ Корнеева Г. Бюджетникам КЗОТ не помогает // АиФ. – 2002. – №4

квалификации человека: новые знания – новая технология – новый технологический уклад в производстве – новое качество жизни.

3. Еще одной причиной спада уровня регионального продукта является то, что подготовка специалистов в профессиональных учебных заведениях далеко не соответствует потребностям рынка труда. Например, по прогнозам Департамента занятости населения по Ульяновской области из 11 тыс. выпускников учебных заведений 2001 года обратятся в службу занятости по вопросу трудоустройства 2,1 тыс. человек (около 20 %). К этой проблеме добавилось то, что подготовка квалифицированных рабочих начального профессионального образования сократилась с 12876 чел. в 1990 году до 6627 чел. в 1998 году при росте доли молодежи с 15 до 24 лет в общей численности населения Ульяновской области.

Снижаются расходы предприятий на профессиональное обучение работников. Например, в машиностроении и металлообработке доля затрат на эти цели в общих затратах предприятий с 0,7 % в 1996 г. упала до 0,2 % в 1998 г., в то время как заявляемая в Службу занятости потребность предприятий в среднем за период 1995–1999 гг. составляет 2500 чел. ежегодно.¹⁵⁷

4. За последние 8–10 лет произошло «вымывание» квалифицированных кадров из основных наукоемких, высокотехнологичных отраслей промышленности. По расчетам аспиранта Качагина Е. А. за последние 15 лет потребность в человеко-разрядо-часах на Ульяновском станкостроительном заводе с 27 тысяч сократилась до 1,8 тысячи (табл. 2).¹⁵⁸

Таблица 2

Сокращение численности высококвалифицированных рабочих из сферы производства металлорежущих станков

Показатели		Ед. изм.	1985	1990	1995	1999
1	Выпуск продукции – станки	шт.	1390	1106	76	74
2	Средний разряд на выпуск единицы изделия-представителя	разряд	4,2	4,2	4,6	4,8
3	Трудоемкость выпуска единицы изделия-представителя	чел. час.	4633	4633	4840	5040
4	Расчетные годовые человеко-разрядо-часы	тыс. ч.р.ч.	27048	21521	1692	1790
5	Расчетная численность на производство станков	чел.	3500	2785	202	205
6	Выведено работников из сферы производства станков	чел.	0	- 715	- 2583	+ 3

Экономической теорией и практикой выработана определенная логика выхода из кризиса. Переход к оживлению экономики начинается с расширения объема потребительского рынка, роста денежных доходов населения и конечного спроса, что вызывает цепную реакцию увеличения производства и занятости по всей воспроизводственной цепочке.

Экономические реформы в России имели своим результатом падение реальных доходов населения. Среднедушевые доходы населения Ульяновской области за 11 лет выросли в 8,3 раза. Среднемесячная зарплата выросла в 7,7 раза, но при этом

¹⁵⁷ Труд и занятость в Ульяновской области: Статистический сборник. – Ульяновск, 1999

¹⁵⁸ Кузнецов В. В., Качагин Е. А. Экономическая активность и качество жизни населения / Сборник научных трудов ШС УлГТУ. – Ульяновск, 2001

потребительские цены выросли более чем в 16 раз, что привело к изменению величины прожиточного минимума. Прожиточный минимум по области с 37 рубля в 1990 г. вырос до 1295 рублей в 2001 г., т. е. в 35 раз. Следовательно, качество жизни населения Ульяновской области за рассмотренные 11 лет ухудшилось в 4,2 раза.¹⁵⁹

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

КОНЦЕПЦИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ *ВЕШКАЙМСКОГО РАЙОНА*

Вешкаймский район образован 25 января 1935 года Постановлением Президиума ВЦИК СССР с районным центром село Вешкайма. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 30 мая 1957 года районный центр Вешкаймского района перенесён из с. Вешкайма в посёлок при железнодорожной станции Вешкайма.

Вешкаймский район расположен на северо-западе Ульяновской области. Граничит на севере с Карсунским районом, на востоке с Майнским районом. Общая площадь района составляет 142,6 тыс. га.

В соответствии с существующим территориальным делением Ульяновской области в состав Вешкаймского района входит 13 административно-территориальных единиц, в том числе 2 рабочих посёлка из них 1 посёлок городского типа – Вешкайма, и 13 сельских администраций.

Численность постоянно проживающего населения на 1 января 2001 г. – 25,2 тыс. чел. Городское население – 10,4 тыс. чел. сельское – 14,8 тыс. чел. число населённых пунктов – 22.

Административным, хозяйственным и культурным центром Вешкаймского района Ульяновской области является п. г. т. Вешкайма.

Поселок находится в 88 км. от г. Ульяновска. Он расположен на возвышенности – довольно высоком водораздельном плато между реками Барыш и Вешкайма, окруженном со всех сторон смешанными лесами. Рельеф осложнён незначительными западинами глубиной до 1 м и возвышенностями.

Основана Вешкайма в 1898 году как пристанционный посёлок на вновь построенной ветке Симбирск–Инза Московско–Казанской (Куйбышевской) железной дороги, движение пассажирских и товарных поездов по которой началось 28 декабря 1898 года, а спустя 3 дня – 1 января 1899 года, здесь открылся приём внутренних телеграмм. Названа по названию ближайшего большого и старинного с. Вешкайма.

Долгое время ст. Вешкайма оставалась крохотным глухим посёлком. В 1913 г. в ней насчитывалось всего 4 двора («казармы»), в которых проживали 20 человек, обслуживающих станцию рабочих. Ни пахотной земли, ни рабочих лошадей у них не было. Средства к существованию давала исключительно железнодорожная служба. Приходская церковь находилась в селе Ховрино. Школы, конечно же, не было. Однотипные дома-казармы, высокая каменная водонапорная башня, деревянный вокзальчик с тесовой крышей, да уходящие вдаль стальные рельсы посреди леса – таким тогда выглядел поселок.

Расположение на железной дороге определяло развитие пристанционного поселка. В гражданскую войну и после неё на его путях в большом количестве грузились заготовленные дрова и другие лесные материалы, которые отправлялись во многие города Симбирской губернии. Посёлок постепенно рос и развивался. В 1921

¹⁵⁹ Статистические сборники социально-экономического развития России за 1990–2001 гг.

году в нём, в новом помещении, построенном на средства железнодорожников, открылась школа первой ступени. Теперь здесь селились грузчики, ремесленники, лесоразработчики, земледельцы. В 1926 году в поселке насчитывалось уже 48 дворов с населением 248 чел.; а в следующем году в нем была построена крупная база Нефтесиндиката, которая обеспечивала прилегающую территорию горючесмазочными материалами и керосином для нужд местного населения.

В Вешкаймском районе работает целый ряд промышленных предприятий, среди которых наиболее крупными, по местным понятиям, являются: Средне-Волжское предприятие межсистемных электрических сетей РАО ЕЭС России, Лесхоз комитета по лесу области, ОАО «Маслозавод Вешкаймский».

На 01.01.01. по данным единого государственного реестра предприятий и организаций хозяйственную деятельность в районе осуществляют 13 промышленных предприятий, 112 коммерческих предприятий, из них 79 крестьянско-фермерских хозяйств, 23 бюджетных организаций, 440 зарегистрированных индивидуальных ЧП.

Профильными продуктами района являются – зерно, мясо, молоко и молокопродукты, яйца, спирт-сырец.

По характеру хозяйственной деятельности район относится к районам аграрного производства.

Природные богатства – мел, строительный песок, торф промышленный, строительная глина (в т. ч. трепельная).

На территории района находятся 12 сельскохозяйственных производственных кооперативов, 5 обществ с ограниченной ответственностью. Земли сельскохозяйственного назначения всего 88,2 тыс. га, из них пашня – 64,2 тыс. га.

Поголовье крупного рогатого скота на 01.01.02. во всех категориях хозяйств – 9048 голов, в том числе коров – 4691 голова, свиней – 3477 голов, овец и коз – 880 голов.

На построенной заново в современном стиле КБШЖД станции с вокзалом, давшей начало поселку, останавливаются все местные и транзитные поезда. Через железнодорожное полотно к вокзалу построен железнодорожный переход. В пределах района проходят дороги областного значения – 94,5 км, районного – 104,6 км.

На территории района функционируют учреждения образования, здравоохранения, и культуры:

- Государственное образовательное учреждение начального профессионального образования «Профессиональное училище № 34», подготавливающее поваров, трактористов-машинистов, сварщиков;
- 11 дошкольных учреждений; 2 больничных учреждения; 21 библиотека;
- 26 клубных учреждений, в том числе 24 – в сельской местности; 1 гостиница;
- 19 спортивных залов, 1 стадион; 20 дневных общеобразовательных школ;
- 2 детские школы искусств, 15 киноустановок;

На территории района находятся памятники:

- памятник воинам Вешкаймцам, погибшим в годы ВОВ;
- памятник В. И. Ленину; обелиск Е. В. Володину;
- Храм Михаила Архангела.

Социально-экономическая обстановка в муниципальном образовании Вешкаймского района позволяет выделить его сильные внутренние стороны.

С позиций географического положения и природных условий

- Близость к областному центру, к г. Ульяновску.

- Обеспеченность железнодорожной магистралью – КБШЖД.
- Наличие прудов и лесфонда – 42952 га.
- Наличие залежей полезных ископаемых: щебня, глины, песка.
- Наличие участков, доступных для инвестирования: Пивзавод Вешкаймский, мясокомбинат Бекетовский, Вешкаймский элеватор, Ткацкая фабрика.
- Большие свободные территории для отдыха.

С позиций исторического развития

- Наличие больших массивов гослесфонда, прудов (4).
- Район – родина:

Героев Советского Союза:

А. М. Горбунова и М. П. Чапанова (1920–1950) с. Араповка, Б. С. Борисова (1917–1973) и Б. К. Кошечкина (1921) с. Бекетовка, В. М. Волынцева (1921–1943) с. Белый Ключ, М. Я. Малкина (1913) с. Красный Бор – участник ВОВ, награждён орденом Красной Звезды и тремя орденами Славы, А. С. Гришина (1920–1970) с. Стемас, В. С. Субботина (1917–1970) с. Чуфарово.

Героев соц. труда:

- Б. Т. Павлова (1923) с. Бекетовка, П. И. Тимошина (1928) с. Бекетовка.
- Село Ермоловка присвоено название в честь матери поэта Н. М. Языкова, Е. А. Ермоловой. Их дворянский род владел земельными угодьями.
- Деревня Бутырки и с. Беклемишево принадлежали поэту И. П. Метляеву 1796–1844 гг.
- В с. Вешкайма работал художник К. А. Макаров (1790–1862). Некоторые его полотна «Портрет мальчиков Родионовых Николая, Михаила, Дмитрия», «Портрет мальчиков Родионовых кадетами» экспонируются в Ульяновском областном художественном музее.

С позиций демографического потенциала и рынка труда

- Рост численности свободной рабочей силы, в том числе за счёт мигрантов из других регионов.
- Наличие профильных и специализированных классов, дающих возможность поступления в ВУЗы г. Ульяновска, дистанционное обучение.

С позиций экологической обстановки

- По району протекает 14 рек общей протяженностью 251 км.
- Состояние рек удовлетворительное.
- В районе имеется 131 артезианских скважин, в настоящий момент ведется их обустройство.
- В населенных пунктах имеется 76 родников, 63 колодца.
- Имеются предпосылки к созданию памятников природы.

С позиций развития инженерной инфраструктуры

- Строительство на территории муниципального образования 3 мостовых переходов: 2 через реку Карсунка, 1 – в с. Старое Погорелово.
- Администрация района прилагает максимальные усилия по включению в план 2003 г. строительство газопровода.
- Высокий уровень аварийности муниципальных инженерных коммуникаций.

С позиций производственного потенциала

- Увеличения доли перерабатывающих предприятий в районе.
- Внедрение новых прогрессивных технологий и оборудования.
- Скрытое развитие сельского хозяйства в частном секторе.

- Необходимость в государственной поддержке газификации района.
- Текущее экономическое положение района является удовлетворительным:
- Вешкаймский район обладает по большинству показателей инвестиционной привлекательностью по сравнению с другими районами ульяновской областью, а проходящая ж. д. ветка Ульяновск–Инза усиливает это конкурентное преимущество.
- Развитая система кредитно-финансовых учреждений.
- Активизация деятельности муниципального фонда поддержки предпринимательства.
- Создание учебно-делового центра.
- Лояльность властей по отношению к бизнесу и поддержка инициатив по разработке стратегического плана развития.

Вешкаймский район имеет направление сельскохозяйственное направление развития. В настоящее время имеется большой потенциал в с/х угодьях, в производственных помещениях и в рабочей силе:

- Неиспользуемые площади пашней – 180 га.
- Неработающих трудоспособных граждан – 2400 чел.

Рассмотрение и анализ сильных внутренних и внешних сторон муниципального развития позволило группе стратегического планирования Вешкаймского района сформулировать главную цель развития своего региона на ближайшую перспективу (до 2005 г.) следующим образом:

«Повышение жизненного уровня и улучшения благосостояния жителей за счет обеспечения экономического роста».

Реализация этой цели должна быть осуществлена за счет достижения 2 локальных взаимосвязанных подцелей:

- Повышение благополучия населения.
- Улучшение благоустройства.

Источниками повышения благополучия граждан и благоустройства выступают инвестиции, малый бизнес и предпринимательство, финансы юридических и физических лиц, финансы муниципальных образований и качественное муниципальное управление.

В качестве символа стратегии развития муниципальных образований Вешкаймского района принят герб района и 13 составляющих звеньев, необходимых для повышения благополучия и благоустройства граждан.

С учетом выявленных сильных сторон миссия МО может быть сформулирована следующим образом: использование внутреннего и внешнего потенциала и ресурсов на повышение жизненного уровня и улучшения благосостояния жителей МО.

Пути достижения миссии муниципального образования приняты **4 стратегические направления развития:**

1. Развитие малого и среднего бизнеса.
2. Создание конкурентных производств на основе повышения качества продукции.
3. Экологическое оздоровление окружающей среды.
4. Повышение жизненного уровня и улучшение благосостояния жителей.

ПЕРВОЕ стратегическое направление: «Развитие малого и среднего бизнеса»

Цель:

- 1.1 Создание учебно-делового центра.
 - 1.1.1 Организация подготовки и переподготовки граждан для сферы малого бизнеса.
 - 1.1.2 Информационно-аналитическое обеспечение разработки и реализации политики в сфере малого предпринимательства.
 - 1.1.3 Разработка технологии и практическая реализация схемы финансирования проектов.
- 1.2 Участие в территориальных программах по сфере малого предпринимательства.
- 1.3 Разработка программ для привлечения инвестиций по следующим участкам:
 - ОАО «Мясокомбинат Бекетовский»; «Ермоловский спиртовой завод»;
 - ОАО «Симбирск–СПИРТ», ПТФ «Луч»; АО «Вешкаймский элеватор»;
 - АО «Маслозавод Вешкаймский»; АО «Тамитекс»; ОАО Пивзавод «Вешкаймский»; Газификация района.
- 1.4 Проведение семинаров и совещаний с местными предпринимателями по выпуску конкурентоспособной продукции.

ВТОРОЕ стратегическое направление: «Создание конкурентных производств на основе повышения качества продукции»

Цель:

- 2.1 Реформирование в промышленных предприятиях.
 - 2.1.1 Проведение аттестации рабочих мест с присвоением титула и статуса.
 - 2.1.2 Внедрение новых прогрессивных технологий и обновление оборудования.
 - 2.1.3 Обеспечение производства необходимой научно технической документации и выпуск продукции в соответствии со стандартами ГОСТа и санитарно-гигиеническими нормами.
 - 2.1.4 Участие в конкурсах «за лучшие показатели качества» хозяйствующих субъектов.
 - 2.1.5 Увеличение доли перерабатывающих предприятий района и создание на базе ОАО «Мясокомбинат Бекетовский» колбасного цеха.
- 2.2 Реформирование в сельском хозяйстве.
 - 2.2.1 Создание благоприятных условий для развития с.х. производства в частном секторе.
 - 2.2.2 Направление на создание специализированных хозяйств (свиноводство, откорм КРС, производство молока, производство плодов и овощей).
 - 2.2.3 Использование опыта хозяйств Мордовии.

ТРЕТЬЕ стратегическое направление: «Экологическое оздоровление окружающей среды»

Цель:

- 3.1 Обращение в экологические фонды и участие в конкурсных программах для привлечения инвестиций.
- 3.2 Утилизация отходов и их переработка.
- 3.3 Очищение родников, запрет на рубку леса в водоохраных зонах.
- 3.4 Вынос пастбищ, летних лагерей из водоохраной зоны.
- 3.5 Создание памятников природы:
 - 90-й квартал Шарловского ЛПХ.
 - Мухинская усадьба.
 - Каскад родников и прудов Стемасской сельской администрации.

- 3.6 Ликвидация несанкционированных свалок в:
- п. Чуфарово;
 - с. Красный Бор;
 - с. Стемасс.
- 3.7 Предусмотреть ремонт и строительство очистных сооружений в:
- п. г. т. Вешкайма; с. Ермоловка; с. Бекетовка.
- 3.8 Обустройство водоохраных зон первого пояса и артезианских скважин.
- 3.9 Перевод котельных с жидкого топлива на газ.
- 3.10 Решение проблемы с заселением с.х. угодий.
- 3.11 Решение проблемы с радиационной зараженностью 8 сел района.

ЧЕТВЕРТОЕ стратегическое направление: «Повышение жизненного уровня и улучшение благосостояния жителей»

Цель:

- 4.1 Стратегия и реформирование системы ЖКХ.
- 4.2 Ремонт дорог и строительство мостовых переходов в с. Бекетовка и с. Старое Погорелово.
- 4.3 Обновление книжного фонда библиотек района.
- 4.4 Открытие школы искусств на базе музыкальной школы в п.г.т. Вешкайма.
- 4.5 Открытие ДЮСШ.

Для реализации стратегических направлений развития муниципальных образований Вешкаймского района сформированы программы экономического, социального развития и развития инфраструктуры.

В каждой программе были сформулированы задачи, направленные на реализацию выборных стратегических направлений и целей. Далее под каждую задачу были отобраны наиболее полно удовлетворяющие целям и задаче проекта и программы.

Первоочередным решением явилось создание условий и инфраструктуры для привлечения инвестиций, в том числе поддержка малого и среднего бизнеса. Наиболее крупным коммерческим проектом является создание Учебного делового центра.

Социальные программы направлены на сдерживание миграционных процессов в районе. В связи с отъездом жителей на учёбу в Вузы и на работу, большую часть мигрантов составляет молодежь, чаще всего не возвращающаяся в район. Поэтому значительная часть программ рассчитано именно на эту группу населения. Именно повышение образовательного и культурного уровня молодёжи позволит району сохранить и воспитать современный кадровый потенциал для поддержки экономических программ.

Приоритетными программами и проектами стали:

- Разработка и принятие муниципальной программы привлечения инвестиций в район.
- Выделение и создание специализированных хозяйств в сельском хозяйстве.
- Создание на базе ОАО «Мясокомбинат Бекетовский» колбасного цеха.
- Строительство водопровода с. Кротовка – п. г. т. Вешкайма.
- Ремонт дорог и строительство мостовых переходов (с. Бекетовка, с. Старое Погорелово).
- Открытие школы искусств на базе музыкальной школы в п. г. т. Вешкайма.

Достижение поставленных в стратегическом плане целей и приоритетов комплексного социально-экономического развития муниципальных образований Вешкаймского района возможно лишь при слаженном взаимодействии субъектов хозяйствования, администрации и общественности района, как это имело место на этапе разработки плана.

Для реализации этого взаимодействия создан **Совет по реализации стратегического плана**. Он включает в себя:

- Главу администрации Вешкаймского района Волчкова Анатолия Федоровича, выступающего в качестве руководителя Совета.
- Первого заместителя Главы района Самосудова Евгения Вениаминовича, являющегося координатором муниципального планирования.
- Зам. Главы района по социальным вопросам Никонова Алексея Валерьевича.
- Зам. Главы района по ЖКХ.
- Начальника финансового отдела администрации района Пиянину Наталью Дмитриевну, занимающуюся экспертной оценкой инвестиционных проектов.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПЛАН МАЙНСКОГО РАЙОНА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НА 2003-2004 гг.

Краткая характеристика Майнского района

Майнский район образован в 1930 году.

Район расположен в центральной части Ульяновской области. На севере район граничит с Цильнинским; на востоке – с Ульяновским; на юге – с Кузоватовским, Барышским; на западе – с Вешкаймским, Карсунским и на северо-западе – с Сурским районами Ульяновской области.

Районный центр – рабочий поселок Майна – расположен при станции Майна Куйбышевской железной дороги в 60 км от г. Ульяновска.

Территория района составляет 2316 км².

Через район проходят железнодорожные и автомобильные коммуникации общероссийского значения:

- Ульяновское отделение Куйбышевской железной дороги;
- автотрасса Саранск – Ульяновск – Самара.

Район располагает запасами сырьевых ресурсов, которые можно использовать в строительстве и в производстве строительных материалов, в том числе:

- щебеночные карьеры (1020 тыс. тонн);
- меловой карьер (5000 тыс. тонн);
- глиняные карьеры (120 тыс. тонн);
- песчаные карьеры (260 тыс. тон).

На территории Майнского района также имеется 23 торфяных месторождений (суммарные запасы более 200 тыс. тонн); цеолитоносные месторождения на территории более 1 тыс. га с залеганием под почвенно-растительным слоем пластом мощностью 20-25 м. (запасы 120 млн. м³).

На территории района расположено самое крупное озеро Ульяновской области – Белолебяжье (длина его 2,3 км, ширина 1,3 км, площадь зеркала воды 217,4 га). В районе озера находится исток реки Гуща – левого притока реки Свияги. Длина реки Гущи – 62 км, в том числе на территории района 53 км, на ней сооружено 5 прудов общей площадью 35 га.

В живописном местечке в 12 км от р. п. Майна расположено село Аксаково – родовое поместье потомственных дворян Аксаковых. Его история уходит вглубь веков. В селе в 1994 году создан Дом-музей С. Т. Аксакова и открыт культурно-экологический центр.

По состоянию на 1 января 2003 года население Майнского района составляет 32617 человек. Плотность населения – 14 человек на 1 км².

Основная национальность – русские – 93 %. Также проживают чувашаи, татары и люди других национальностей.

В районе находится 21 сельских и поселковых администраций. Наиболее крупные населенные пункты: р. п. Майна – 8667 чел., р. п. Игнатовка – 3039 чел. и 64 сельских населенных пункта, в которых проживает 20911 чел. Сельское население района составляет 64 %.

Образование

Образовательная сеть района представлена 37 школами, в том числе:

- начальных – 7,
- основных – 11,
- средних – 19.

В школах обучается 4641 человек. В специальной (коррекционная) общеобразовательная школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей – 543 чел.

Образовательный процесс в районе осуществляет 768 педагогов и воспитателей, из них 5 заслуженных учителей РФ.

Система образования в районе в целом характеризуется:

- достаточной стабильностью и устойчивостью;
- типовым и видовым разнообразием образовательных учреждений;
- региональной поддержкой инновационных процессов на уровне управления системой, общеобразовательных учреждений с привлечением научных кадров.

Новое качественное состояние системы образования в районе предполагает изменение внутренней среды образовательных учреждений (уровень профессионализма педагогических кадров, образовательные технологии, организационная культура), которые должны обеспечить:

- достижение нового современного качества дошкольного, общего и профессионального образования;
- сохранение здоровья учащихся и воспитанников;
- успешность учащихся и воспитанников в течение всего времени пребывания в образовательном учреждении;
- реализацию образовательных учреждений здоровье сберегающих и лично-ориентированных технологий обучения;
- возможность выбора учащимися и воспитанниками дополнительного (вариантного) содержания образования и видов деятельности сверх обязательного государственного минимума;
- обеспечение высоко квалифицированными кадрами всех типов образовательных учреждений;
- развитие образования на селе.

Реализация обозначенных выше направлений предполагает выполнение следующих мероприятий:

1. Сохранение сети образовательных учреждений 2002–2004 гг.
2. Рационализация сети общеобразовательных учреждений:
 - реструктуризация Аксаковской, Березовской, Гимовской, Опалихинской средних школ в основные в связи с малым контингентом учащихся (менее 100) – 2004 г.;

- Белозерской, Вязовской основных школ в начальные с 5 и 6 классами – 2004 г.;

- территориальные школьные объединения среднего (полного) образования (в стадии изучения: Игнатовская сош – Сосновская сош; Загоскинская сош – Белозерская сош) – 2003 г.;

- с 1 сентября 2002 г. в р. п. Майна открывается детско-юношеская спортивная школа;

- открытие филиала спортшколы на базе Загоскинской, Тагайской средних школ – 2003 г.

3. Создание новых образовательных моделей:

- дистанционное обучение (Майнская, Тагайская, Загоскинская сош) – 2002 г.;

- класс с углубленным изучением отдельных предметов:

- а. Майнская сош – математика, английский язык, история (профильные классы на договорной основе с УлГУ, УГТУ) – профессиональные классы;

- б. Загоскинская сош – математика, биология, химия, физика (профильные классы на договорной основе с УГСХА);

- в. Тагайская сош – математика, история, иностранный язык (профильные классы на договорной основе с УГТУ) 2002-2004 гг.

- продолжить инновационные процессы:

- а. Развивающее обучение по системе Замкова (Майнская сош);

- б. Обучение информатике с пятого класса (Майнская, Карлинская сош);

- в. Обучение иностранному языку со второго класса (Карлинская, Тагайская, Загоскинская сош) 2002–2004 гг.

4. Использование современных технологий в образовательном процессе, продолжение компьютеризации школ во всех средних и основных образовательных учреждениях 2002-2004 гг.

5. Обеспечение высококвалифицированными кадрами будет реализовываться:

- а. Наличие профильного педагогического класса (Майнская сош);

- б. Сохранение и развитие системы целевой подготовки выпускников школ в ВУЗах и средних специальных учебных заведениях;

- в. Поддержка и развитие, дистанционного, заочного обучения педагогической профессии;

- г. Социальная поддержка учителя;

- д. Работа по созданию банка вакансий на руководящие и педагогические должности, работа с резервом на замещение вакантных мест.

Расходы на образование в 2001 году составили 24,6 млн. рублей, в 2002 г. – 42,7 млн. рублей, в 2003 г. – 48,6 млн. рублей, в 2004 г. составят 57,8 млн. рублей.

Здравоохранение

В районе имеется 3 больницы на 170 коек, 3 амбулатории и 36 фельдшерско-акушерских пунктов.

Жителей района обслуживает 46 врачей или 14,1 на 10 тыс. населения и 244 среднего медицинского персонала или 74,8 на 10 тыс. населения.

Лечебно-профилактическая, санитарно-противоэпидемическая, санитарно-просветительная работа и специальная подготовка личного состава медицинской службы отлажены и профессиональны.

В здравоохранении района определены и выполняются задачи перспективного развития. По вопросу сохранения и укрепления материально-технической базы в 2001–2002 гг. методом «народной стройки» отремонтированы Тагайская и Игнатовская участковые больницы, Старомаклаушинская, Гимовская и Анненковская врачебная амбулатории, большая часть отделения и клиническая лаборатория Майнской ЦРБ, 2 ФАП.

Возросла готовность ЛПУ к работе в чрезвычайных ситуациях. Улучшилась санитарно-просветительная работа с населением.

В полной мере производится обеспечение лекарственными препаратами больных на койках дневного и круглосуточного пребывания, а также полное обеспечение медикаментами льготной категории больных.

План развития здравоохранения на 2003–2004 гг.:

1. Укрепить материально-техническую базу учреждений здравоохранения, закончить капитальный ремонт центральной районной больницы, приобрести оборудование и инвентарь.

2. Сохранить необходимую сеть учреждений здравоохранения и фельдшерско-акушерских пунктов.

Расходы на здравоохранение за счет всех источников финансирования в 2001 г. составили 13,5 млн. рублей, а в 2002 г. – 16,3 млн. рублей, в 2003 г. составят 18,1 млн. рублей, в 2004 г. – 22 млн. рублей.

Культура

Число клубных учреждений – 32, массовых библиотек – 35 с числом читателей 20,7 тыс. чел., киноустановок – 12.

Учреждениями культуры проводятся массовые мероприятия, праздники, детские молодежные программы с участием коллективов самодеятельного творчества.

Все учреждения культуры работают между собой в тесной связи: совместно проводятся все основные мероприятия: о вреде наркомании, о здоровом образе жизни, праздничные программы и др.

Оказанием платных услуг занимаются 20 Домов культуры, на эти средства приобретается звуковая аппаратура, магнитофоны, проводятся мероприятия, ведется хозяйственная деятельность.

Задачи учреждений культуры на 2003-2004 гг.:

1. Сохранить имеющиеся учреждения культуры в районе.

2. Укрепить материально-техническую базу учреждений культуры.

3. Направить на реставрацию экспозиции «Сергей Тимофеевич Аксаков и природа» Аксаковского экологического центра – 30 тыс. рублей.

4. Укомплектовать книжный фонд для библиотек района.

Расходы на культуру в 2001 г. составили 2,9 млн. рублей, в 2002 г. – 4,4 млн. рублей, в 2003 г. – 5,3 млн. рублей, в 2004 г. составят 6 млн. рублей.

Уровень жизни населения

Среднемесячная заработная плата выросла в районе за 2002 г. с 1120 до 1810 рублей (в 1,5 раза), в том числе по отраслям (табл. 1):

В районе проживают 9600 пенсионеров, средний размер назначенных месячных пенсий составляет 1239 руб. Расходы на социальную защиту населения из бюджета

всех уровней в 2001 году составили 8,1 млн. руб., 2002 г. – 9,7 млн. руб., 2003 г. – 11,1 млн. руб., в 2004 г. составят 13,2 млн. руб.

Таблица 1

**Увеличение среднемесячной заработной платы
за 2002 г. (по отраслям)**

№	Наименование отрасли	2002 г., руб.	к уровню 2001 г., %
1.	Промышленность	1098,5	157
2.	Сельское хозяйство	1323,7	142
3.	Транспорт	2639,7	92
4.	Торговля	1257,2	126
5.	Жилищно-коммунальное хозяйство	1704,7	124
6.	Здравоохранение	1608,0	161
7.	Образование	1652,1	165
8.	Культура	1263,8	150
9.	Органы управления	2646,6	148

Финансы

За 2002 г. в бюджет Майнского района поступило доходов в общей сумме 71 млн. руб., в 2001 г. – 50,9 млн. руб.

Трансферты, субсидии, дотации, финансовая помощь из федерального и областного бюджетов составили в 2002 г. – 36,5 млн. руб.

Собственные доходы бюджета района – 34,5 млн. руб., что превышает уровень 2001 г. на 15,9 млн. руб. Доля собственных доходов составила в общих доходах бюджета 2002 г. – 48,6 %.

Собственные доходы в 2002 г. по сравнению с 2001 г. возросли на 85,3 %.

Поступления трансфертов, субсидий, дотаций, финансовой помощи возросли в 2002 г. по сравнению с 2001 г. на 4,2 млн. руб. и их удельный вес в общих доходах района составил 51,5 %. Увеличение поступлений средств в бюджет района из вышестоящих бюджетов и внебюджетного фонда в разрезе источников составляет:

- средства Федерального бюджета на выполнение Федеральных Законов – на 2,7 млн. руб.;
- трансферты из областного бюджета – на 7,6 млн. руб.

Если не учитывать поступления федеральных средств, то уровень трансфертов из областного бюджета на покрытие разрыва между доходами и расходами в 2002 г. в общих доходах бюджета района снизился по сравнению с 2001 г. с 63 % до 51,5 %, что является положительным фактором финансовой обеспеченности района.

Темп роста поступления налогов за 2002 г. по сравнению с прошлым годом по отраслям сложился следующим образом:

- промышленность – в 2,3 раза,
- ЖКХ – в 1,4 раза.

Поступление налогов от сельхозтоваропроизводителей в доход районного бюджета возросло в 1,3 раза. Наибольший вклад внесли такие предприятия района:

- ООО «Майнская» – 866,0 тыс. руб.;
- ООО «Весна» – 784,6 тыс. руб.;
- ООО «Уржумское» – 759,1 тыс. руб.;

- СПК «Колос» – 399,7 тыс. руб.;
- СПК «Карлинское» – 380,2 тыс. руб.;
- ОАО «Майнский элеватор» – 348,3 тыс. руб.;
- ТУСМ – 1 филиал ОАО «Ростелеком» – 2960,6 тыс. руб.,
- ОАО «Вис-Мос» – 2867,7 тыс. руб.,
- Филиал «Майнское ДРСУ» – 2341,3 тыс. руб.,
- ОАО «Электросвязь» – 953,9 тыс. руб.,
- Филиал ОАО «Дружба» – 836,9 тыс. руб.,
- Филиал АК СБ РФ – 835,8 тыс. руб.

В районе взята направленность на рост налогооблагаемой базы, а в связи с этим и рост начисления налогов. За 2002 г. начисление налогов в бюджет района составило 32,5 млн. руб., прогнозируемое на 2003 г. – 35,1 млн. руб.

На 1 января 2002 г. совокупная задолженность по налоговым платежам в бюджеты всех уровней составляет 68,6 млн. руб., в том числе в районный бюджет – 16,5 млн. руб., или 24 % от общей задолженности.

Администрацией района совместно с налоговой службой создана постоянно действующая комиссия, которая совместно с налогоплательщиками разрабатывает мероприятия и устанавливает график гашения налоговой задолженности.

Гашение недоимки – один из резервов пополнения бюджета района, и мера ответственности руководителей, допускающих неплатежи, велика (табл. 2).

Таблица 2

**Структура доходов консолидированного бюджета
Майнского района**

Виды доходов	2000 год		2001 год		2002 год	
	Сумма, тыс. руб.	%	Сумма, тыс. руб.	%	Сумма, тыс. руб.	%
Всего доходов, в том числе	27099,6	100	50893,4	100	71001,1	100
– собственные доходы	12431,6	45,9	18632,3	36,6	34528,5	48,6
– дотации (полученные из бюджетов субъектов РФ)	–	–	2722,5	5,3	4375,5	6,2
– субвенции (полученные из бюджетов субъектов РФ)	–	–	6152,0	12,1	7177	10,1
– трансферты	11235,0	41,5	15261,2	30,0	22847	32,2
– средства полученные	90,0	0,3	2704,9	5,3	2073,1	2,9
– средства, полученные из внебюджетных фондов (ОМС)	3343,0	12,3	5420,5	10,7	–	–
Профицит (+), дефицит (–)	– 10726,1		– 10528,8		– 20917,1	

Наряду с положительными моментами работы в районе по поступлению доходов следует признать, что объем их поступлений еще не велик.

Чтобы обеспечить только выплату заработной платы работникам бюджетной сферы необходимо в год получать собственных доходов в 1,7 раза больше по сравнению от фактических поступлений за 2002 г. Кроме того, необходимо вести и расходы по текущему содержанию, ремонту учреждений, газификации и др. расходы.

Бюджетная обеспеченность, или уровень собственных доходов на 1 жителя по району за 2002 г. сложился в 1045 руб. Поэтому, первостепенная задача в районе становятся вопросы увеличения объемов производства продукции, снижение ее себестоимости и как следствие увеличение налогооблагаемой базы и поступления налогов. Задача района – довести уровень собственных доходов в расчете на душу населения до среднеобластного, а это – 2570 руб. (табл. 3).

Финансирование расходов бюджета района в 2002 г. производилось исходя из полученных доходов. (табл. 4).

Таблица 3

Структура и динамика поступивших в прогнозируемых налоговых доходах по видам налогов и сборов в бюджете Майнского района

Наименование налогов	2000 год		2001 год		2002 год		Темпы роста 2002 г. к 2001 г., %	Прогнозируемые налоги	
	Сумма, тыс. руб.	%	Сумма, тыс. руб.	%	Сумма, тыс. руб.	%		2003 г.	2004 г.
1. Налоговые доходы	11767,0	94,7	17883,6	96,0	33416,0	96,8	186,8	33950	40740
– налог на прибыль	2589,2	20,8	4041,0	21,7	8529	24,9	2,1 р.	8600	10000
– доходы с физических лиц	3715,8	30,0	8096,9	43,5	13392	38,8	1,6 р.	13609	16914
– налог с продаж	1541,7	12,4	1165,3	6,3	1103	3,2	95	1176	1176
– НДС	1110,6	8,9	–	–	–	–	–	–	–
– налоги на совокупный доход	251,7	2,0	972,5	5,2	2188	6,3	2,2 р.	2200	2640
– налоги на имущество	226,9	1,8	678,2	3,6	836	2,4	1,2 р.	850	1020
– платежи за пользование лесным фондом	666,9	5,4	1099,7	5,9	2654	7,6	2,4 р.	2700	3240
– земельный налог	237,1	1,9	952,9	5,1	4152	12	4 р.	4515	5400
– прочие налоги	1427,1	11,5	877,1	4,7	562	1,6	64	300	350
2. Неналоговые доходы	664,6	5,3	748,7	4,0	1112	3,2	1,5 р.	1150	1380
Всего собственных доходов	12431,6	100	18632,3	100	34528	100	185,3	35100	42120

**Недоимка по налогам и сборам с разбивкой по уровням бюджетов
по Майнскому району, тыс. руб.**

	На 1.01.00 г		На 1.01.01 г		На 1.01.02 г		На 1.01.03 г	
	сумма	%	сумма	%	сумма	%	сумма	%
Всего задолженность по налогам, в том числе:	27437,7	100	42121,6	100	51636,9	100	68652	100
Федеральный бюджет	22752,2	82,9	30210,0	71,7	37964,1	73,5	38950	56,7
Областной бюджет	1706,7	6,2	2908,6	6,9	4108,8	7,9	13239	19,3
Районный бюджет	2978,8	10,9	9003,0	21,4	9564,0	18,6	1646,3	24,0

Таблица 5

Структура расходов бюджета Майнского района, тыс. руб.

Статьи расходов	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
1. Оплата труда	18,4	27,0	39,2	46,1	59,0
2. Начисления на заработную плату	3,7	9,8	14,4	16,5	21,0
3. Командировочные расходы	0,3	0,1	0,3	0,5	0,5
4. Транспортные услуги	–	0,6			
5. Оплата услуг связи	0,3	0,2	0,5	0,6	0,8
6. Оплата коммунальных услуг	1,0	3,1	17,3	17,5	20,0
7. Приобретение материалов, в т. ч.:	4,6	6,7	3,9	4,8	5,4
– питание	0,6	1,5	1,1	2,5	2,7
– медикаменты	1,9	3,1	0,4	0,8	1,2
– ГСМ	0,4	2,1	2,4	1,5	1,5
8. Прочие текущие расходы	2,0	1,2	3,9	1,6	1,2
9. Кап. вложения	2,6	0,4	1,0	0,5	0,5
10. Детская компенсация	3,4	5,5	7,4	0,2	0,2
11. ЖКХ	1,8	3,0		11,2	11,2
12. Опекунские расходы	0,1	01,6	0,4	0,6	0,8
13. Закон о ветеранах	–	1,4	0,2	6,0	6,0
14. Закон об инвалидах	–	1,8	2,5	0,4	0,4
ВСЕГО РАСХОДОВ:	38,2	61,3	91,0	106,5	127,0

Уровень поступления и прогнозирование налоговых платежей в целом и по отраслям за 2000, 2001 и 2002 гг. по Майнскому району, тыс. руб.

	Поступления налогов						Темп роста в 2002 г. к 2001г., %	Прогнозируемые поступления			
	2000 г.		2001 г.		2002 г.			2003 г.		2004 г.	
	сумма	%	сумма	%	сумма	%		сумма	%	сумма	%
Всего, в т. ч.:	12431,6	100	18632,3	100	34528	100	185,3	35100	100	42120	100
Промышленность	5793	46,6	6593	35,4	15210	44,0	2,3 п.	15500	44,1	18600	100
С/Х	1592	12,8	4902	26,3	6392	18,5	130,4	6500	18,5	7800	18,5
ЖКХ	102	0,8	105	0,5	149	0,4	1,4 п.	210	0,6	252	0,6
Торговля	883	5,2	966	5,2	560	1,6	58	890	2,5	1068	2,5
Строительство	40	0,36									
Прочие	4021,6	34,3	6064,3	32,6	12217	35,5	2 п.	12000	34,3	14400	34,2

Агропромышленный комплекс

В сельском хозяйстве район специализируется на производстве зерна, мяса, молока. Всего в районе имеется: сельскокооперативов – 3, ООО – 10, ОАО – 1, государственных сельскохозяйственных предприятий – 2, крестьянских (фермерских) хозяйств – 87.

Общая площадь сельхозугодий – 137243 га, площадь пашни – 121953 га.

Климатические условия района характеризуются следующими показателями:

- Сумма среднесуточных температур (выше 10°) – 2245–2310°;
- Среднегодовая сумма осадков – 350–550 мм, в том числе в летний период – 250–320мм; запас продуктивной влаги в 1 м слоя почвы к началу весеннего сева 100–130 мм;
- продолжительность вегетационного периода 137–145 дней;
- средняя высота снежного покрова 18–30 см.

Плодородие почвы характеризуется следующими показателями:

по данным обследования 1998 года

- | | | |
|---------------------------------|-----------|--------|
| Обследовано всего почв | 115350 га | 100 %; |
| – с высоким содержанием гумуса | 29039 га | 25 %; |
| – со средним содержанием гумуса | 43092 га | 37 %; |
| – с низким содержанием гумуса | 43219 га | 38 %; |
| Эродированных земель | 94158 га; | |
| – из них водная эрозия | 23431 га; | |
| Средний процент гумуса | 4,76; | |
| Кислотность почвы: | | |
| – сильнокислые | 470 га; | |
| – среднекислые | 60618 га; | |
| – близкие к нейтральным | 54262 га. | |

За последние 2 года в аграрном секторе района удалось не только приостановить спад производства, но и интенсивно наращивать объемы производства основных видов продукции: зерна, молока, мяса.

Валовый сбор зерна в текущем году составил свыше 112 тыс. тонн – это на 33,4 тыс. тонн больше, чем в 2001 году. Средняя урожайность зерновых культур – 18,2 центнеров с 1 га.

Несмотря на финансовые трудности, хозяйство района изыскивает возможность покупать новую технику. В текущем году приобретено 21 единица тракторов.

Под урожай 2003 года посеяно озимых зерновых культур в размере 22 тыс. га, в полной потребности засыпаны семена, более 36 тыс. га вспахано зяби – 70 % от плана.

Это позволяет в 2003 г. более рационально и эффективно использовать имеющийся на селе экономический потенциал, а также создать благоприятный инвестиционный климат.

В отрасли животноводства

На 1 января 2003 года по району поголовье крупного рогатого скота составило 12510 голов, в том числе коров – 4812 голов, свиней – 5192 головы. За 2002 год надой на 1 фуражную корову составил 2932 кг, что на 385 кг выше прошлого года. Выше стали привесы животных.

Производство мяса возрастает в 2003–2004 гг. в 1,3 раза, молока – 1,2 раза.

Увеличивается численность поголовья скота в формированиях всех форм собственности

- КРС – на 20 %,
- коров – на 15 %.

Решающим условием дальнейшего развития животноводства является прочная кормовая база, полное обеспечение скота всеми видами кормов высшего класса, скармливание их скоту в подготовленном и сбалансированном виде.

Таблица 7

Производство продуктов животноводства по сельхозпредприятиям на 2001–2005 гг.

	Ед. изм.	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Поголовье скота</i>							
КРС, всего	голов	13669	13360	12510	13500	14000	15000
В т.ч. коров	голов	5604	5151	4812	5000	5200	5300
свиней	голов	3127	4829	5192	5200	5500	5500
<i>Продуктивность животных</i>							
Удой на 1 корову	кг	2185	2560	2932	3000	3100	3200
<i>Выращивание на 1 голову</i>							
Молодняка КРС	кг	158,6	160	165	175	180	185
свиней	кг	46	56	67	80	95	100
<i>Производство</i>							
мяса	тонн	1254	1429	1572	1700	1800	2000
молоко	тонн	12886	14260	14657	15000	16000	17000

Особое внимание будет обращено на направленное выращивание молодняка, обеспечивающего своевременную замену малопродуктивных животных. Для этого в 2003–2004 гг. будет закуплено племенного скота:

- быков производителей 10 голов,
- нетелей 400 голов,
- телок случного возраста 200 голов,
- телок 600 голов,
- хряков производителей 12 голов,
- ремонтных свинок 30 голов,

Затраты на приобретение племенного скота – свыше 10 млн. руб. за счет средств сельхозтоваропроизводителей.

В отрасли растениеводства (за счет средств сельхозтоваропроизводителей)

– Рост урожайности и валовых сборов будет обеспечен за счет совершенствования структуры посевных площадей, укрепления материально-технической базы, использования удобрений, средств защиты растений и высококачественных семян продуктивных сортов. Будет ежегодно закупаться семян суперэлиты, элиты и семян первой репродукции – 3300 тонн (30 % от потребности в семенах на весенний сев) на сумму свыше 7 млн. руб.

– Будет ежегодно вноситься минеральных удобрений на площади 44000 га (50 % от общей посевной площади), на сумму 15 млн. руб.

Таблица 8

**Производство продуктов земледелия по сельскохозяйственным
производственным кооперативам и прочим сельхозпредприятиям
на 2001–2005 год**

	Ед. изм.	2001	2002	2003	2004	2005
1	2	3	4	5	6	7
<i>Пашни</i>						
Всего	га	115368	115390	114252	114000	113000
Посевная площадь	Га	77353	84163	87586	88000	88000
Чистый пар	га	38015	31227	26666	26000	25000
<i>Зерновые (чистый вес)</i>						
Площадь	га	50726	62022	60866	59000	59000
урожайность	ц/га	15,5	17,0	17,0	17,5	18,0
Валовой сбор	тонн	78625	105437	103472	103250	106200
<i>Сахарная свекла</i>						
Площадь	га	646	670	540	600	600
Урожайность	ц/га	119	120	120	125	130
Валовой сбор	тонн	1724	8058	6480	7500	7800
<i>Подсолнечник</i>						
Площадь	га	2232	3495	4101	4500	4500
Урожайность	ц/га	2,4	2,7	3,0	3,2	3,5
Валовой сбор	тонн	536	944	1230	1440	1575
<i>Кукуруза</i>						
Площадь	га	3787	4248	3781	4000	4000
Урожайность	ц/га	78,3	69	125	150	150
Валовой сбор	тонн	104000	137500	168000	192000	234000

1	2	3	4	5	6	7
<i>Однолетние травы</i>						
Площадь	га	8600	7500	5500	4500	4000
Урожайность	ц/га	100	110	120	120	130
Валовой сбор	тонн	86000	82500	66000	54000	52000
<i>Многолетние травы</i>						
Площадь	га	10114	12500	14000	16000	18000
Урожайность	ц/га	103	110	120	120	130
Валовой сбор	тонн	104000	137500	168000	192000	234000
Всего зеленой массы	тонн	248500	267250	276000	283500	318000

Сальдированный финансовый результат по итогам 2004 г. намечается по агропромышленному комплексу – прибыль в 3,5 млн. руб.

Справочно: в 2000 г. убыток 4,6 млн. руб., в 2001 г. убыток 2,6 млн. руб., в 2002 г. убыток – 12 млн. руб.

Таблица 9

Финансовый результат (сельхозтоваропроизводителей)

	Ед. изм.	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Численность работающих	чел.	3987	4061	3775	3800	3900	4000
Среднемесячная зарплата на 1 работающего	руб.	607	946	1361	1500	1800	2000
Прибыль (+), убыток (-) от реализации с/х продукции	тыс. руб.	- 4670	- 2659	- 12174	+ 1000	+ 3500	+ 5000

Одна из стратегических задач в аграрном секторе района – сохранить сложившуюся стабилизацию производства основных видов продукции земледелия и животноводства.

Изменить ситуацию в сельском хозяйстве стало возможно путем реорганизации неплатежеспособных хозяйств и создание новых эффективных формирований. При этом район идет на организацию любой формы собственности. Это и создание крестьянско-фермерских хозяйств, обществ с ограниченной ответственностью и подсобных хозяйств, это привлечение инвестиций на село, будь то от промышленных предприятий или частных лиц.

Объемы инвестиций в реорганизованные хозяйства в 2001 году составили 65 млн. рублей, в 2002 году – свыше 55 млн. рублей.

Для дальнейшей стабилизации сельскохозяйственного производства в 2003 году необходим объем инвестиций не менее 60 млн. рублей, в 2004 г. – 45 млн. руб.

С учетом реорганизации хозяйств посевные площади возрастут, пары уменьшатся. Производство зерна, подсолнечника, свеклы увеличатся за счет повышения урожайности. Производство кормов возрастет за счет изменения структуры посевных площадей (возрастут площади многолетних трав). В структуре зерновых, озимые будут занимать 40 % площади.

Целью стратегического развития агропромышленного комплекса является создание условий для ведения высокопродуктивного рентабельного сельскохозяйственного производства. Для этого в районе взято направление выхода из кризисного состояния путем реорганизации неплатежеспособных хозяйств. Главным направлением реорганизованных хозяйств в районе является обеспечение перехода земли от менее эффективных к более эффективным хозяйствам, так и переход имеющего практически неплатежеспособных хозяйствах производственного потенциала. Для этого собственники имущественных и земельных паев выходят из неплатежеспособных хозяйств и передают свои паи в уставный капитал или в аренду эффективно работающим предприятиям на добровольной основе или вновь организованным дочерним предприятиям, созданными финансово-экономическом отношении предприятиями, включая предприятия промышленности и физические лица.

Важным источником пополнения продовольственной программы являются личные подсобные хозяйства населения.

На сегодня производство продукции в личных подсобных хозяйствах граждан района составляет столько же, сколько по крупным и средним сельскохозяйственным предприятиям, а молоко даже больше на 2000 тонн. Поэтому бессмысленно заниматься экономикой сельхозтоваропроизводителей без учета экономики личных подсобных хозяйств граждан, через развитие которых селяне создают себе рабочие места и пополняют бюджет семьи.

Промышленность

Из 11 существующих промышленных предприятий размещены:

- в районном центре Майна: ОГУП «Майнский лесокombинат», Майнское ГРТП, ООО «Майнский сыродельный завод», ООО «Фат», Майнская швейная фабрика, МП «Полиграфист», МП «Трикотажница», МП «Спектр»;
- в р. п. Игнатовка: ООО «Игнатовская суконная фабрика»
- в с. Тагай: Тагайское РТП, Промбыткомбинат.

Ключевой задачей экономики района является на сегодня развитие промышленности.

Объем производства промышленной продукции в действующих ценах возрос за 2002 год к уровню 2001 года в 1,4 раза.

Промышленность обеспечила 32 % налоговых платежей в доход районного бюджета. Однако, большинство промышленных предприятий – крупных налогоплательщиков, находятся в трудном финансовом положении и являются хронически убыточными.

Сегодня для того, чтобы промышленным предприятиям двигаться вперед, необходимо эффективное решение накопившихся у них проблем.

Основные проблемы промышленных предприятий района – износ основных фондов, хроническая недозагрузка производственных мощностей, дефицит оборотных средств, потеря за годы экономического кризиса лучших кадров.

А, прежде всего, значительный моральный и физический износ основных производственных фондов. Сегодня отставание от передовых технологий промышленности превращается в катастрофическое. Без внедрения нового оборудования, обновления основных производственных фондов им не выйти из кризиса.

Объем производства промышленной продукции в натуральном выражении

	Ед. изм.	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Вывозка древесины	тыс. м ³	40,6	34,3	17	38	39	40
Пиломатериалы	тыс. м ³	9	4,7	1,6	10	10	10
Арболит	тыс. м ³	–	0,5	–	7	7,5	8
Готовые ткани шерстяные	тыс. п. м.	–	22	84	165	300	500
Хлеб и хлебобулочные изделия	тонн	2961	2388	1613	2000	2500	3000
Безалкогольные напитки	дал.	4599	3434	2007	3000	3500	4000
Колбасные изделия	тонн	12	10	2	10	15	20
Сыр пошехонский	тонн	4	60	52	70	90	100

Вторая проблема – это хроническое не загрузка производственных мощностей. На сегодня главным мотивом инвестиционной активности является не модернизация производства и не его расширение, а простое поддержание производственных мощностей на существующем уровне.

В большинстве предприятий использование производственных мощностей сегодня не превышает 50 %. Такое мощное предприятие, как Майнский лесокombинат, использует свой производственный потенциал менее чем на половину.

Третья проблема – острая нехватка оборотных средств. Проблема не может быть полностью решена сегодня за счет краткосрочных банковских кредитов по той причине, что балансы большинства предприятий района уже не соответствуют требованиям, предъявленным банками.

Важнейшее направление промышленной политики администрации района – содействие приходу инвестиций. Именно внешние инвестиции дадут возможность возродить простаивающие на протяжении ряда лет предприятия (фабрика им. Степана Разина, Майнская швейная фабрика, Майнское РТП и т. д.).

Жилищно-коммунальные проблемы

Муниципальное жилищно-коммунальное хозяйство в Майнском районе обслуживает 3 населенных пункта района: р. п. Майна, р. п. Игнатовка и с. Тагай. Численность работающих в отрасли составляет 172 чел.

Предоставляются следующие виды услуг: выработка и подача тепла, водоснабжение и отвод сточных вод, транспортировка и распределение покупной электроэнергии, вывозка мусора, содержание жилья и благоустройство работы.

Муниципалитет наделил ЖКХ необходимым имуществом, техникой, оборудованием на правах бессрочного пользования.

За последние годы износ оборудования и инженерных сетей составляет 70-80 %, т. к. жилищно-коммунальное хозяйство финансируется по остаточному принципу, что недостаточно для устойчивой работы отрасли.

Проводимая реформа в жилищно-коммунальном хозяйстве района подталкивает к решительным преобразованиям в этой сфере. И главное из них – экономическое оздоровление отрасли на основе снижения издержек производства, соблюдение стандартов качества предоставляемых услуг.

Неотъемлемой частью коммунальной реформы является программа строительства локальных газовых котельных с целью уменьшения тепловых потерь и избежания затрат на ремонт устаревших сетей, улучшение качества услуг и экономии топлива. В 2003 г. планируется освоить 5 млн. руб. на строительстве таких котельных, установить 50 бытовых котлов.

В районе разработана и внедряется программа энергоснабжения в отрасли, которая предусматривает:

- установку приборов учета на предприятиях бюджетной сферы с проведением лимитирования энергоресурсов этих организаций;
- перевод котельных на газ;
- замену морально устаревших котлов на котлы с КПД 90-94 %;
- внедрение автономных систем отопления, а также альтернативных источников энергии (ветряные электростанции и др.).

Строительство

Несмотря на серьезные финансовые трудности в районе продолжается освоение капитальных вложений. Приоритетным направлением за последние годы было и остается газификация района.

В 15 населенных пунктах уже пришел природный газ. Введено в эксплуатацию: 146 км газопроводов высокого давления, 86 км газопровода среднего и низкого давления, 3144 квартир газифицированы природным газом.

Для газификации северной части районного центра Майна выполнен прокол через железную дорогу. Выполнены, но не сданы в эксплуатацию внутриселковые газопроводные сети в п. Безречный, п. Гимово, с. Березовка.

Ключевые проблемы 2003–2004 гг.:

Строительство объектов: Сумма необходимых средств

Подводящий газопровод (межпоселковый, высокого давления):

- | | |
|----------------|----------------|
| – п. Безречный | 2,8 млн. руб., |
| – п. Гимово | 3,2 млн. руб., |
| – с. Березовка | 2,5 млн. руб. |

Газификация северной части р. п. Майна:

- | | |
|--------------------------------|----------------|
| – газопровод высокого давления | 3,8 млн. руб., |
|--------------------------------|----------------|

Строительство 15 локальных миникотельных 5 млн. руб.

В неудовлетворительном состоянии в р. п. Майна:

- | | |
|-----------------------|----------------|
| – водовод 15 км | 6,8 млн. руб., |
| – очистные сооружения | 2,5 млн. руб. |

В стадии незавершенного строительства в районе:

- | | |
|---------------------------------------------|-----------------|
| – школа на 400 мест в р. п. Майна | 40 млн. руб., |
| – клуб на 300 мест со спортзалом с. Поповка | 32,5 млн. руб., |
| – клуб на 300 мест в с. Полбино | 6,8 млн. руб. |

В районе разработаны целевые программы, для реализации которых в 2003-2004 годах требуется:

- | | |
|------------------------------------------|------------------|
| – «Переселение граждан из ветхого фонда» | - 2,7 млн. руб., |
| – «Социальное развитие села до 2010 г.» | - 1,2 млн. руб., |

- «Реформирование и модернизация ЖКХ» - 1,4 млн. руб.

Большой поддержкой в строительстве жилья является арболит. Данный стеновой материал можно производить на произведенных площадях Майнского леспромхоза до 10 тыс. м³ в год. Для чего необходимо 3600 тонн цемента.

Открытие арболитового цеха также обеспечит более полное использование лиственного лесосечного фонда за счет глубокой переработки древесины.

Майнский район считается нелесодефицитным и поэтому район имеет возможность комплектовать дома из арболитовых блоков столярными изделиями, полами, перекрытием, деталями стропильной кровли. В лесничества лесхоза имеются пилорамы и цехи для выпуска данной продукции.

В стратегическом решении вопроса по капитальному вложению в районе имеет важное значение его сырьевые ресурсы. Район располагает сырьевыми ресурсами, которые можно использовать в строительстве и производстве строительных материалов:

- щебеночные карьеры (запас – 1020 тыс. тонн);
- меловой карьер (запас 5000 тыс. тонн);
- глиняные карьеры (запас 120 тыс. тонн);
- песчаные карьеры (запас 260 тыс. тонн).

На территории Майнского района также имеется 23 торфяных месторождений (запасы более 200 тыс. тонн); цеолитоносные месторождения на территории более 1 тыс. га с залеганием под почвенно-растительным слоем пластом мощностью 20–25 м (120 млн. м³).

На сегодня районом решается вопрос привлечения финансовых источников и разработки проектов по использованию сырьевых ресурсов района.

Транспорт, связь

Состояние автотранспорта в районе характеризуется следующими показателями.

Количество грузовых автомобилей в Областном государственном унитарном сельскохозяйственном Майнском автотранспортном предприятии составляет на 01.01.02. – 48 единиц, автобусов – 22 единицы.

2002 год для района характерен ростом объемов перевозимых грузов и грузооборотов автотранспортным предприятием, а также ростом пассажиро-оборота и выполненных пассажирских рейсов.

Остается проблемой большая степень изношенности автобусного парка из-за отсутствия финансовых средств на его обновление.

Состояние связи в районе характеризуется повышением уровня доходов ее не за счет роста объемов услуг, а за счет повышения тарифов. Количество телефонов – 3375, доходы в 2002 году увеличились в 1,5 раза.

Торговля

В районе развиваются разные формы собственности торговли. Объем розничного товарооборота в 2002 году составил 112 млн. рублей, в том числе по формам собственности:

- государственная – 15 млн. руб., или 3 %;
- муниципальная – 11 млн. руб., или 10 %;
- частная – 25 млн. руб., или 21 %;
- другая негосударственная (включая потребкооперацию) - 70 млн. руб., или 58 %.

Потребительская кооперация района имеет 73 магазина, 17 из которых находится в населенных пунктах с численностью жителей до 100 чел., где живут в основном люди пожилого возраста.

Малое предпринимательство

Количество малых предприятий – 26. Доля малых предприятий в общем выпуске товаров и услуг всеми отраслями экономики Майнского района составляет 5 %.

Численность работающих на малых предприятиях от общей численности занятых в экономике района составляет 2 %.

Направления поддержки малых предприятий в районе:

- усовершенствование правовой базы;
- создание группы специалистов в администрации района по определению приоритетного развития малого бизнеса;
- консультативная помощь;
- содействие в получении помещений на льготных условиях;
- при возможности – финансово-кредитная поддержка.

Для поддержки малых предприятий в районе создано:

- некоммерческое партнерство «Союз промышленников и предпринимателей Майнского района». Председатель – Абрамов Николай Петрович.
- Аграрный союз. Председатель – Желтов Виктор Юрьевич.

Путеводитель для инвестора (табл. 1, 2, 3, 4, 5).

Таблица 1

Инвестиционный проект №1 по ООО «Экспресс-М»

Название проекта	Строительство хлебопекарни, макаронного цеха, цеха по переработки растительного масла. Установка оборудования.
Краткое описание проекта	Строительство производства, занятость людей, получение гарантированной прибыли, содержание социальной сферы.
Основные показатели проекта	Объем инвестиций, всего – 1.6 млн. рублей Срок реализации проекта – 12 месяцев Срок окупаемости проекта – 6 месяцев
Характеристика предприятия	Полное наименование: Общество с ограниченной ответственностью «Экспресс-М» Адрес: 433130 Ульяновская область, Майнский район, р. п. Майна, ул. Красноармейская, д. 84, тел. 8-244-2-10-42

Цель проекта

Строительство данного производства позволит обеспечить население поселка и района продуктами питания первой необходимости (хлеб, хлебобулочные изделия, макаронные изделия, подсолнечное масло), с дальнейшим выходом на оптовую торговлю в другие регионы, увеличение прибыли.

Экономическая и социальная значимость проекта

Обеспечение занятости населения. Увеличение отчислений в бюджеты всех уровней. Реальная помощь, вложение свободных средств в с. Березовка Майнского района, увеличение доходности производства.

Стоимость проекта 1,6 млн. рублей.

Из них собственный вклад 0,6 млн. рублей,
Запрашиваемая поддержка 1,0 млн. рублей.

Таблица 2

**Инвестиционный проект №2
по ООО «Совет»**

Название проекта	Строительство столярного цеха для нужд жителей р.п. Майна, открытие мебельного цеха по производству мебели с выходом на областной рынок.
Краткое описание проекта	ООО «Совет» предполагает в период 2001-2003 гг. восстановить производство столярных работ, обеспечив полную потребность района. Привлечение к работе людских ресурсов.
Основные показатели проекта	Объем инвестиций, всего – 1,5 млн. рублей Срок реализации проекта – 2,5 лет Срок окупаемости проекта – 3,5 лет
Характеристика предприятия	Полное наименование: Общество с ограниченной ответственностью «Совет» Адрес: 433130 Ульяновская область, Майнский район, р. п. Майна, ул. Красноармейская, д. 67, тел. 8-244-2-33-38.

Цель проекта

Организация вновь введенной линии позволит увеличить производство столярной продукции, пользующейся спросом населения.

Экономическая и социальная значимость проекта

- Ввод столярного и мебельного цехов имеет большую экономическую и социальную значимость для района.
- Позволит обеспечить потребность района в столярной продукции.
- Увеличение рабочих мест.
- Увеличение оплаты труда и своевременность ее получения.
- Увеличение доходности производства.
- Своевременные платежи в бюджеты всех уровней.

Рынок сбыта

Столярные изделия – Майнский район. Производство мебели – Майнский район и выход на Ульяновскую область.

Объем возможного производства

Изготовление столярных работ: объем в год 720 тыс. рублей.

Производство мебельной продукции: объем в год 650 тыс. рублей.

Объем требуемых инвестиций 1 млн. рублей

1. Окончание строительства цеха начатого в 2001 году – 400 тыс. рублей.
2. Приобретение и монтаж оборудования – 350 тыс. рублей.
3. Приобретение транспорта – 100 тыс. рублей.
4. Закупка материалов для изготовления мебели – 150 тыс. рублей.

Стоимость проекта 1,5 млн. рублей.

Из них собственный вклад – 0,5 млн. рублей.

Запрашиваемая поддержка – 1,0 млн. рублей.

**Инвестиционный проект №3
по ЧП Макеев П. В.**

Название проекта	Цех по производству туалетной бумаги
Краткое описание проекта	Занятие свободно сегмента в рынке. Занятость населения. Получение гарантированной прибыли.
Основные показатели проекта	Объем инвестиций, всего – 0,83 млн. рублей Срок реализации проекта – 6 месяцев Срок окупаемости проекта – 1,5 года
Характеристика предприятия	Полное наименование: ЧП Макеев П. В. без образования юридического лица. Адрес: 433130 Ульяновская область, Майнский район, р. п. Майна, ул. Полбина, д. 4, тел. 8-244-2-16-34

Цель проекта

Организация нового цеха позволит снабжать юго-запад области дешевой и качественной туалетной бумагой.

Создание конкуренции поставщикам из других регионов Российской Федерации.

Экономическая и социальная значимость проекта

Открытие реально производства. Реализация продукции в переработанном виде.

Обеспечение занятости людей, увеличение прибыли, увеличение отчислений в бюджеты всех уровней.

Стоимость проекта 1,2 млн. рублей.

Из них собственный вклад 0,37 млн. рублей.

Запрашиваемая поддержка 0,83 млн. рублей.

**Инвестиционный проект № 4
по Майнской швейной фабрике на 2001–2005 год**

Название проекта	Освоение производства нового ассортимента швейных изделий и увеличение выпускаемой продукции.
Краткое описание проекта	Организация собственного производства конкурентно способной швейной продукции
Основные показатели проекта	Объем инвестиций, всего – 1 млн. 100 рублей. Срок реализации проекта – 5 лет Срок окупаемости проекта – 5 лет
Характеристика предприятия	Полное наименование: Государственное унитарное предприятие Майнская швейная фабрика Адрес: 433130 Ульяновская область, Майнский район, р. п. Майна, ул. Лесная, д. 1, тел. 2-13-79

Цель проекта

Организация собственного производства продукции, конкурентоспособной в отрасли швейной продукции.

Экономическая и социальная значимость проекта

1. Повышение рентабельности и прибыли за счет увеличения выпуска швейных изделий.
2. Обновление ассортимента.
3. Обновление швейного оборудования.
4. Обеспечение занятости рабочих.

5. Увеличение рабочих мест.
6. Увеличение заработной платы и обеспечение ее получения.
7. Обеспечение выплат во все бюджетные и внебюджетные фонды.

Краткое описание

Майнская швейная фабрика в 80-е годы производила для промышленных предприятий спецодежду, разные швейные изделия на сумму до 3 млн. рублей в год. Количество работающих превышало 200 человек. В настоящее время работает 50 человек. Задолженность по заработной плате 111 тыс. рублей.

Рынок сбыта

Промышленные предприятия Ульяновской области и Поволжского региона, Магазин «Облместпромовец» г. Ульяновск.

Объем возможного производства

1. Объем возможного производства в месяц:
 - куртки ватные – 1600 шт.,
 - комплект постельного белья – 120 шт.,
 - рукавицы, перчатки – 3200 пар,
 - трикотажных изделий – 5300 шт.,
 - прочие – 770 шт.
2. Объем требуемых инвестиций – 1 млн. 100 тыс. руб.,
 - в т. ч. на приведение технологического оборудования в нормальное состояние, приобретение нового швейного оборудования – 250 тыс. руб.,
 - ремонт и реконструкция швейного цеха – 150 тыс. руб.,
 - реконструкция системы отопления – 150 тыс. руб.,
 - приобретение транспортных средств – 100 тыс. руб.,
 - приобретение оборотных средств – 365 тыс. руб.

Таблица 5

**Инвестиционный проект № 5
по ООО «Игнатовская суконная фабрика»**

Название проекта	Освоение производства нового ассортимента (мебельные, автомобильные ткани) и увеличение выпуска основного ассортимента (шинельное сукно и обувная байка)
Краткое описание проекта	Увеличение выпуска продукции и обновление ассортимента.
Основные показатели проекта	Объем инвестиций, всего – более 26 млн. рублей Срок реализации проекта – 5 лет Срок окупаемости проекта – 5 лет
Характеристика предприятия	Полное наименование: Общество с ограниченной ответственностью «Игнатовская суконная фабрика» Адрес: 433152 Ульяновская область, Майнский район, р. п. Игнатовка, ул. Кирова, д. 1, тел. (84244) 2-16-07, 31-1-36

I. Цель проекта:

Организация производства мебельных и автомобильных тканей и увеличение выпуска шинельного сукна и обувной байки, конкурентноспособных лучшим образцам.

II. Значимость проекта

1. Повышение рентабельности и прибыли за счет увеличения выпуска основного ассортимента (сукно шинельное, байка обувная).

2. Обновление ассортимента и завоевание новых рынков сбыта за счет выпуска мебельных и автомобильных тканей.

3. Обновление, модернизация и наладка установленного оборудования.

4. Обеспечение занятости рабочих.

5. Увеличение рабочих мест.

6. Увеличение заработной платы и обеспечение ее получения.

7. Обеспечение выплат во все бюджетные и внебюджетные фонды.

III. Рынок сбыта

Рынком сбыта продукции основного ассортимента (шинельного сукна, байки обувной) является предприятие по производству спецодежды на территории России и стран СНГ. Рынком сбыта для мебельных и автомобильных тканей являются предприятия по производству мебели и автозаводы также на территории России и стран СНГ.

IV. Объем возможного производства

1. Объем возможного производства в месяц:

- сукно шинельное – до 30 тыс. пог. м,
- байка обувная – ок. 5 тыс. пог. м.,
- ткань мебельная – до 5 тыс. пог. м.,
- ткань автомобильная – до 30 тыс. пог. м.,
- ткань одеяльная (для МЧС) – до 10 тыс. пог. м.

2. Объем требуемых инвестиций – более 26 млн. рублей, в том числе:

- приведение технологического оборудования в нормальное состояние – 2300 тыс. руб.,
- реставрация и реконструкция освещения – 200 тыс. руб.,
- реконструкция системы отопления с переводом носителя с пара на воду – 500 тыс. руб.,
- строительство отдельно стоящей котельной с выделением систем отопления и переводом ее на бытовые котлы (10 шт) – 600 тыс. руб.,
- восстановление цеха крашения волокна – 2000–2500 тыс. руб.,
- продолжение строительства очистных сооружений 15000 тыс. руб.,
- организация швейного производства – 200 тыс. руб.,
- строительство, монтаж котельной для технологического процесса – 5000 тыс. рублей.

V. Срок окупаемости инвестиций – 5 лет.

Основные проблемы социально- экономического развития МАЙНСКОГО района

По уровню социально-экономического развития в 2001–2002 гг. Майнский район вышел на одно из ведущих мест среди районов области, а по развитию основной отрасли – сельское хозяйство – на второе место (данные Ульяновского областного комитета государственной статистики).

Однако современное состояние экономики и социальной сферы Майнского района еще не отвечает его потенциальным возможностям. По большинству важнейших показателей экономического развития за последние 10 лет район не достиг уровня 1990 г.

Особенно пострадали за годы реформ:

- Легкая промышленность – объем производства к 2002 году составил всего лишь 9 % к уровню 1990 года,
- Платные услуги населению – 11 %
- Животноводство – 21 %

К основным социально-экономическим проблемам Майнского района сегодня следует отнести:

1. Хронический дефицит бюджета
2. Отсутствие эффективных программ, поддерживающих малое предпринимательство и, как следствие, малая доля в бюджете района налоговых поступлений от предприятий малого и среднего бизнеса (всего лишь 5 %).
3. Продолжающийся структурный кризис в промышленности:
 - Износ основных фондов промышленных предприятий района составляет около 70 %.
 - Низкий уровень использования производственных мощностей.
 - Неконкурентоспособность значительной доли промышленной продукции.
 - Не востребован государственный текстиль. Не удается возродить текстильное производство на Игнатовской суконной фабрике. В 1970 г. доля налоговых поступлений от данного предприятия в бюджет района составила 30 %.
4. Снижение качества трудовых ресурсов.

В результате значительного сокращения объектов производства, слабых темпов технического перевооружения и недостаточного внимания к вопросам профессиональной переподготовки снижается уровень квалификации персонала предприятий.

5. Очень высокая доля (65 %) предприятий и организаций, являющихся убыточными.

Уровень рентабельности подавляющего большинства предприятий района не достаточен для роста внутренних инвестиций.

В 2001 г. индекс активности инвестиций в основной капитал в промышленности района по сравнению с 1990 г. составил всего 5,5 %.

6. Нет паритетных цен на с/х продукцию, которые могли бы обеспечить рентабельность с/х производства.

7. Просроченная задолженность по заработной плате работающим – 20 млн. руб., в т. ч.:

- сельское хозяйство – 14,2 млн. руб.
- промышленность – 2 млн. руб.
- коммунальное хозяйство – 1,7 млн. руб.

8. Затянувшийся кризис в сфере жилищно-коммунального комплекса, обусловленный критическими размерами неплатежей за электроэнергию перед ОАО «Ульяновскэнерго» – более 47 млн. руб., неудовлетворительного состояния его производственного потенциала (водоводов, очистных сооружений, электротеплосетей и т. д.), неоправданно высокими некоммерческими потерями тепло и электроэнергии.

Стратегические направления социально-экономического развития МАЙНСКОГО района

Первое стратегическое направление

«Создание благоприятного хозяйственного климата для развития малого и среднего бизнеса. Привлечение инвестиций в экономику района».

В этих целях:

1. Создать совет по инвестициям при главе администрации Майнского района (Пузраков Юрий Алексеевич) до 01.02.03.

2. Разработать действенный механизм по привлечению инвестиций в экономику района:

- изучить опыт других муниципальных образований по привлечению инвестиций в экономику. Провести круглый стол по обобщению опыта;
- исследовать проблемы района, препятствующие привлечению инвестиций.

3. Создать необходимую инфраструктуру для привлечения инвестиций в экономике района.

4. Увеличить масштабы развития малого и среднего бизнеса.

Второе стратегическое направление

«Создание многопрофильной системы производства на основе использования конкурентных преимуществ района».

1. Возрождение текстильного производства на Игнатовской суконной фабрике.

2. Увеличение объемов производства на предприятиях местной промышленности (Майнская швейная фабрика, Тагайский промбыткомбинат).

3. Заготовка, переработка и реализация древесины хвойных и лиственных пород, производство товаров народного потребления на вновь созданном предприятии ООО «Фат».

4. Создание агропромышленного холдинга на базе ООО «Уржумское».

5. Ввод новых мощностей по переработке сельхозпродукции (ООО «Надежда», ООО «Уржумское», ООО «Весна», КФХ «Дубенки»).

6. Производство строительных материалов за счет имеющихся сырьевых ресурсов (щебенка, мел, глина, песок, цеолит).

Третье стратегическое направление

«Обеспечение высокого качества региональной сферы проживания».

1. Дальнейшее реформирование ЖКХ района – экономическое оздоровление отрасли на основе снижения издержек производства, соблюдение стандартов качества предоставляемых услуг.

2. Внедрение программы энергосбережения в отрасли.

3. Развитие инженерной инфраструктуры ЖКХ.

4. Улучшение состояния окружающей среды.

Четвертое стратегическое направление

«Развитие районного сообщества на основе становления гражданского самосознания граждан, эффективной социальной поддержки современной системы управления муниципальным образованием, организации досуга и образования».

1. Сохранение и укрепление физического и психического здоровья населения района, обеспечение роста продолжительности жизни.

2. Развитие системы социальной защиты населения.

3. Развитие образовательной сферы.

4. Развитие досуговой сферы.

5. Совершенствование системы бюджетного финансирования социальных объектов.

СОСТАВ

Совета по реализации стратегического плана социально-экономического развития на 2003–2004 гг. Майнского района

Председатель Совета:

Пузраков Ю. А. – глава Майнского района.

Координатор, курирующий исполнение проекта стратегического плана:

Лексина Л. Д. – заместитель главы района.

Члены Совета:

Абрамов Н. П. – председатель некоммерческого партнерства «Союз промышленников и предпринимателей Майнского района»;

Андрюхин В. А. – начальник отдела образования администрации района;

Волков А. Д. – начальник отдела строительства, газификации и ЖКХ администрации района;

Гордеев В. П. – начальник финансового отдела;

Гуськова Т. С. – начальник отдела информационных систем администрации района;

Деменков В. Г. – главный врач Майнской ЦРБ;

Долотов В. А. – председатель комитета социальной защиты населения администрации района

Дорофеев А. Н. – заместитель главы администрации района;

Желтов В. Ю. – председатель Совета агропромышленного союза;

Казаева Н. И. – начальник отдела экономики и прогнозирования администрации Майнского района;

Кириллина З. Ю. – руководитель МРН МСН РФ №4 по Вешкаймскому и Майнскому району (по согласованию)

Кузьмин В. К. – редактор газеты «Ленинец» (по согласованию);

Кураев А. Н. – директор ООО «Майнский сыродельный завод»;

Мишанин В. В. – заместитель главы района – руководитель аппарата администрации района;

Новиков В. А. – заместитель главы района.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В первой главе студенты изучили фактически сложившуюся систему государственного устройства России на современном этапе. Следует отметить, что становление государственности страны, структуры государственных органов, взаимодействия и полномочия уровней государственной власти находятся в динамике и идет систематический процесс совершенствования функционирования всей системы государственного управления.

Вторая глава знакомит с проблемами государственного регулирования экономикой. Переход на рыночные отношения в экономике повлек за собой существенное изменение места, роли и форм взаимодействия государства (органов государственной власти) и субъектов экономики. Государственная власть теперь не осуществляет прямое управление субъектами экономики, а создает правовое поле их функционирования и устанавливает пропорции, приоритеты, контролирует выполнение конституционных основ развития экономики, выполнение социального заказа населения и других государственных интересов страны. Изменение социального строя в стране заменой методов, структур управления, изменением приоритетов по отношению к собственности, природным ресурсам, к другим общенациональным

достояниям привело к ухудшению многих макроэкономических показателей функционирования страны. Произошла значительная дифференциация в уровне развития регионов, расслоение населения страны по доходам и значительное снижение качества жизни.

Третья глава посвящена теоретическим проблемам обеспечения устойчивого развития регионов. Это – фрактально-кластерная теория (ФКТ) управления муниципальными структурами, теория социально-экономической поддержки интересов населения (СЭПИН), новейшие подходы вовлечения в развитие организационно-управленческого потенциала регионов. Основная идея устойчивого развития регионов в работах российских исследователей заключается в концентрации финансовых ресурсов региона для решения конституционно установленных полномочий.

Приведенные в учебном пособии теории пока мало освещаются в отечественной учебной и научной литературе, но изучение их в учебных заведениях безусловно повысит потенциал специалистов по управлению регионами и муниципальными образованиями.

В четвертой главе студенты изучают современные теории и практику самоуправления муниципальными образованиями. Материалы, включенные в учебное пособие – результат личного участия авторов в работе по реализации современных методических материалов, разработанных в Российском научном центре местного самоуправления и в Институте проблем региональной экономики, в подготовке кадров для структур государственного и муниципального управления, в разработке плановых документов и программ развития муниципальных образований.

Включенные в учебное пособие материалы для проведения практических занятий, вызывают живой интерес у студентов и слушателей курсов. Они построены на фактических данных региона, города, где они проживают. Практические занятия строятся на основе применения кейс-стади, рекомендованной профессором Зобовым А. М.

КУЗНЕЦОВ Виталий Васильевич – профессор экономики и менеджмента, канд. эконом. наук, профессор кафедры «Экономика и менеджмент» Ульяновского государственного технического университета. Окончил Московский институт народного хозяйства им. Г. В. Плеханова. Имеет более 120 научных публикаций по актуальным проблемам экономики, управления и методики преподавания экономических дисциплин. Автор ряда учебных пособий. Член-корреспондент РАЕН.

ВАХОВСКИЙ Вячеслав Витальевич – директор филиала Поволжской академии госслужбы, директор Ульяновского инновационного центра «БИНК», руководитель Регионального учебно-делового центра Морозовского проекта, официальный представитель Государственного Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере в Ульяновской области, член координационного совета Национального содружества бизнес-инкубаторов РФ. Окончил Ульяновский политехнический институт, Куйбышевский плановый институт, Академию народного хозяйства при Правительстве РФ; Институт Санта-Круз, Аризона, США.

ЧЕБУРАШКИНА Ирина Сергеевна – инженер учебно-методической лаборатории «Информационно-образовательные технологии» экономико-математического факультета Ульяновского Государственного Технического университета.

Учебное издание

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Учебное пособие

Редактор В. П. Родин

Подписано в печать . . . 2003 Формат 60 * 84/16. Бумага писчая.
Усл.печ.л. 12,0. Уч.-изд. л. 12,1 Тираж 300 экз. Заказ _____
Типография УлГТУ, 432027, Ульяновск, Сев. Венец, 32.