

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ

Ульяновский государственный технический университет

**В. В. Кузнецов,
В. В. Ваховский**

**МЕСТНОЕ
САМОУПРАВЛЕНИЕ
В СИСТЕМЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

УЛЬЯНОВСК
2009

УДК 338.27 (075)

ББК 65.23 Я 7

К89

Рецензенты: заведующий кафедрой
«Экономика и управление»
Филиала Поволжской Академии
государственной службы в г. Ульяновске
канд. ЭКОНОМ. наук, доц. И. П. Лаврентьева

Заведующий кафедрой
«Экономика и менеджмент»
Ульяновского государственного
технического университета,
канд. ЭКОНОМ. наук, проф. В. Н. Лазарев

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

Кузнецов, В. В.

89 Местное самоуправление в системе государственного управления :
учебное пособие / В. В. Кузнецов, В. В. Ваховский. - Ульяновск : УлГТУ,
2009. - 127 с.

ISBN 978-5-9795-0372-1

В пособии, на основе изучения теоретических взглядов ученых, изложенных в учебных пособиях, научных трудах, монографиях ведущих специалистов России, длительное время занимающихся макроэкономическими проблемами, проблемами государственного регулирования региональной экономики, анализа статистических данных и других фактических материалов руководителей, специалистов региональных и муниципальных органов управления, показана система государственного и муниципального управления, состояние экономики, современная система, тенденции и направления развития России в целом и ее регионов, роль методов управления развитием регионов, муниципальных образований в процессе становления экономики территорий в новом экономическом пространстве.

Настоящая работа, на взгляд авторов, имеет учебное и научное предназначение. Учебная ее функция заключается в том, чтобы ввести в учебную работу новый материал, а научная - в том, чтобы помочь студентам, магистрам и аспирантам в дальнейшей разработке этой сложной и актуальной проблемы.

УДК 338. 27 (075)

ББК 65. 23. Я 7

© В. В. Кузнецов, В. В. Ваховский, 2009

ISBN 978-5-9795-0372-1

© Оформление. УлГТУ, 2009

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
1. ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	8
2. ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	12
2.1. Принципы, сущность местного самоуправления	12
2.2. История развития местного самоуправления в России	16
2.3. Европейские модели развития самоуправления	24
2.4. Местное самоуправление в Ульяновской области	27
2.5. Организационные основы местного самоуправления	30
3. ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	40
3.1. Экономическая основа местного самоуправления	40
3.2. Бюджетная система муниципального образования	41
3.3. Межбюджетные отношения	48
4. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ УЛЬЯНОВСКОЙ ОБЛАСТИ	51
4.1. Концепции развития Ульяновской области до 2020 года	51
4.2. Стратегии социально-экономического развития отраслей	56
4.3. Развитие кластерных технологий Ульяновской области на 2020 г.	66
4.4. Организационно-управленческий кластер развития региона	83
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	93
Вопросы к экзамену по дисциплине «Местное самоуправление»	94
Список тем для выполнения студентами исследовательских работ	96
Темы курсовых работ по дисциплине «Система государственного и муниципального управления»	97
Литература и другие источники для использования в исследовательской работе и написания курсовых работ по дисциплине	99
ПРИЛОЖЕНИЯ А-Д	101

ВВЕДЕНИЕ

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

Отсутствие документов стратегического развития не позволяет планировать основные направления, факторы и ресурсы развития. Это привело к тому, что за последние 15-20 лет страны «золотого миллиарда», пока РОССИЯ «занималась» реформами, в основном завершили четвертую технологическую революцию, связанную с интеллектуализацией производств, и приступили к созданию нового типа постиндустриального общества. 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 % мирового уровня. 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 млрд. долл.¹.

Россия, 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, микроэлектроника. По этим направлениям страна обладает собственной научной школой. 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

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. - 542 с.

россиянин оказывается в 3-5 раз богаче американца и в 10-15 раз - любого европейца. Россия - единственная в мире страна, самодостаточная для интенсивного социально-экономического развития.

XXI век характерен ускорением всех процессов, в том числе и процессом качества управления. Значительный научный вклад в разработку теории перехода к новому качеству управления развитием регионов, например, внесли научные силы Российской Академии государственной службы. Проф. Ю.Алексеев основные положения, выработанных рекомендаций, сводит к трем направлениям:²

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

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

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

В данной работе, на основе изучения и анализа статистических данных, научных трудов и монографий ведущих специалистов России, длительное время занимающихся макроэкономическими проблемами, проблемами региональной экономики, ставилась задача показать современное состояние экономики, тенденции и направления развития регионов России, роль государства в управлении процессами становления экономики регионов в новом экономическом пространстве.

Со времени отказа от централизованной системы управления территориями остается не до конца решенным вопрос разделения полномочий и финансового обеспечения выполнения регионами их полномочий. Вопрос, безусловно, более широкий. Очевидно, речь должна идти о праве владения собственностью и системе распределения доходов, получаемых от использования этой собственности. Довольно много исследований, подтверждающих недостаточность местных бюджетов для обеспечения выполнения полномочий местных органов. В результате этой политики происходит дальнейшая дифференциация регионов по основным

макроэкономическим показателям. Большой авторитет в вопросах размещения производительных сил академик А. Гранберг отмечает, что такая огромная внутренняя дифференциация уникальна для одного государства; она превышает даже разрыв между странами «золотого миллиарда» и остальной беднейшей частью человечества³.

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

Анализ функционирования предприятий крупного и среднего бизнеса, предприятий жилищно-коммунального хозяйства, энергетики, сельскохозяйственного производства и в целом социально-экономических процессов, происходящих в Ульяновской области, позволяет утверждать, что без права владения собственностью, находящейся на данной территории, и доходами, получаемыми от использования этой собственности, население не может обеспечить нормальное социально-экономическое функционирование и развитие.

Академик В. И. Кушлин пишет, что вопрос о будущем типе социального и экономического развития поставлен вновь в концептуальную плоскость. Если ранее сложившийся перекоп в распределении ресурсов и экономических потенциалов казался естественным и, отражавшим вклад в мировое развитие соответствующих народов, то в последнее время он вызывает не только недоумение у отставших по уровню потребления народов, но и активный протест.

Директор Института проблем глобализации профессор М. Делягин развивает эту мысль с точки зрения необходимости практической реализации принципов экономической эффективности и социальной справедливости. Он

считает, что принцип эффективности не противоположен принципу социальной справедливости, в долгосрочной перспективе, которая наиболее важна при анализе развития человечества, они не отвергают, но взаимно подразумевают друг друга.

Кроме общетеоретических в работе рассмотрены вопросы технологии управления городами, муниципальными образованиями и регионами. В практику управления этими структурами начинают вводить элементы планирования. Проф. Казанцев обосновывает необходимость прогнозирования и планирования социально-экономического развития регионов и страны в целом. Но, сегодня нельзя еще говорить о высоком качестве и результативности этих документов: нет единообразия в оформлении, зачастую нет очерченной разницы между концептуальным, стратегическим планом и программой развития территорий, нет увязки планов развития по уровням управления: муниципальные органы, города, регионы. Разработанные документы зачастую нелегитимны и не заключают факта общественного согласия, намечаемые программы развития не подкреплены ресурсами и в неполной мере учитывают влияние внешних факторов. Представленная в данной работе «пирамида функций управления», призвана помочь студентам, магистрам, аспирантам и практическим работникам управления четко разделить назначение и содержание каждого из этапов планирования и в целом принятия управленческих решений по жизнедеятельности территорий⁴.

Авторы методического пособия, осознавая всю сложность решения поставленных проблем, остается на позициях, что поиск путей повышения качества жизни населения должен быть продолжен в сфере совершенствования методов управления регионами, муниципальными образованиями и что поставленные проблемы в учебном пособии имеют учебное и научное предназначение. Учебная их функция заключается в том, чтобы ввести в учебный процесс новый материал, а научная - в том, чтобы помочь студентам, магистрам и аспирантам в дальнейшей разработке этой сложной и актуальной проблемы.

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

1. ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Президентская власть.

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

Конституция предусматривает систему сдержек и противовесов широким полномочиям Президента в виде возможности отрешения Президента от должности. Президент же, со своей стороны, имеет право роспуска Государственной Думы. Президент может отклонить федеральный закон, принятый Государственной Думой, но в установленном порядке Государственная Дума и Совет Федерации могут преодолеть вето Президента.

Федеральное Собрание.

Представительную власть на общенациональном уровне осуществляет Федеральное Собрание РФ, состоящее из двух палат (Совет Федерации и Государственная Дума).

В законодательной сфере Конституция отводит Совету Федерации роль фильтра по отношению к законам, принимаемым Государственной Думой.

В настоящее время, по инициативе Президента установлен новый порядок формирования Совета Федерации. Такая необходимость продиктована рядом обстоятельств⁵.

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

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

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.

Принципиальные решения по этим вопросам были согласованы и закреплены в законе «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».⁶

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

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.

Правительство РФ.

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.

Правительство имеет двойную подчиненность - перед Президентом, который фактически проводит кадровые перестановки в нем, и перед Государственной Думой, которая дает согласие на назначение Председателя Правительства

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 ⁷.

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 ⁸.

Федеральные округа и региональная власть.

Россия представляет собой особый тип федерации, что накладывает отпечаток на формирование региональных органов власти (88 субъектов с разными государственно-правовыми статусами: 21 республика, 49 областей, 2 города федерального значения, 6 краев, 9 автономных округов, 1 автономная область). Между ними существуют различия - по численности, экономическому уровню, культурно-образовательному уровню.

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

- Центральный федеральный округ;
- Северо-Западный федеральный округ;
- Северо-Кавказский федеральный округ;

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

⁸ См.: Российская газета. - 20 мая 2000. - С.2.

- Приволжский федеральный округ;
- Уральский федеральный округ;
- Сибирский федеральный округ;
- Дальневосточный федеральный округ;

С образованием семи федеральных округов^{9, 10} основная работа ведется в рамках данного территориально-государственного деления.

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

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определяет *полномочия региональных представительных органов власти*.

Они принимают (устав) субъекта РФ и поправки к ней; осуществляют законодательное регулирование по предметам ведения субъекта РФ и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в пределах полномочий субъекта РФ.

Законодательный орган государственной власти субъекта РФ:

- утверждает бюджет субъекта РФ и отчет о его исполнении;
- утверждает программы социально-экономического развития;
- устанавливает порядок проведения выборов в органы местного самоуправления на территории субъекта РФ, а также определяет порядок их деятельности;
- устанавливает налоги и сборы, находящиеся по федеральному законодательству в ведении субъекта РФ;
- устанавливает порядок управления и распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации;
- определяет порядок проведения выборов в законодательный орган государственной власти субъекта РФ, а также выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;
- устанавливает основы организации и деятельности законодательного органа власти;

⁹ Сравнительный регионализм: Россия - СНГ - Запад. Н. Новгород, - 1997. - С. 107.

¹⁰ Калининградская область составляет восьмой округ.

- устанавливает порядок образования и деятельности внебюджетных и валютных фондов субъекта РФ;
- утверждает заключение и расторжение договоров субъекта РФ;
- устанавливает административно-территориальное устройство субъекта РФ и порядок его изменения;
- утверждает схему управления субъектом РФ и определяет структуру высшего исполнительного органа власти субъекта Федерации.

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

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

- поддержка регионов финансовыми ресурсами;
- регулирование развития регионов посредством общенациональных целевых программ;
- реструктуризация субъектов экономики общегосударственного значения.

2. ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

2.1. Принципы, сущность местного самоуправления

Местное самоуправление не является частью системы государственной власти и «в пределах своих полномочий» самостоятельно. Местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом

своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией и федеральными законами, самостоятельное решение населением непосредственно и через органы местного самоуправления вопросов местного назначения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций.

Первый этап перестройки государственной власти завершился принятием в 1993 г. Конституции, подписанием с субъектами Федерации договоров о разграничении полномочий. Эта новая система предусматривает построение трехуровневой структуры управления: центральная государственная власть - региональная власть субъектов Федерации - органы самоуправления населения.

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.

Система органов исполнительной власти образуется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации в пределах их ведения. В России сформированы три уровня органов исполнительной власти. Понятие местного самоуправления, как непосредственной власти народа, официально вошло в нашу жизнь в начале 1990 гг. До того времени термин «местное самоуправление» отсутствовал даже в законодательстве государства. Официально институт самоуправления был признан 9.04.1990 г. Законом СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Данный закон четко определил роль, место и полномочия органов местной народной власти. Правовая основа местного самоуправления была заложена в Конституции РФ, принятой 12.12.1993 г., в которой говорится об организации народной власти местного уровня. Законность института власти самоуправления закреплено и в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». На основе этих и других законодательных документов полномочия субъектов РФ значительно расширились.

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

Россия входит в Совет Европы с 1996 г., следовательно, обязана соблюдать и подчинять свои интересы Уставу Совета Европы. Именно международный документ «Европейская хартия», который был подписан

28.02.1998 г., и вступил в законную силу 01.09.1998 г., регламентирует все важнейшие принципы, гарантии, ответственность, права и полномочия органов местного самоуправления.

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

Основные принципы местного самоуправления.

Местное самоуправление в России - это самостоятельная деятельность населения по решению вопросов местного значения через органы местного самоуправления. Основными законами, регламентирующими принципы местного самоуправления, являются:

- 1). Конституция РФ;
- 2). Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ I «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 03 июня 2006 г.);
- 3). Закон РФ от 06.07.1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 17 апреля 2006 г.);
- 4). Федеральные законы и нормативно-правовые акты непосредственно субъектов РФ.

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

- местное самоуправление может осуществляться гражданами или выборными органами;
- границы территорий муниципальных образований изменяются по согласованию с населением данного образования;
- местное самоуправление является самостоятельным в пределах принимаемых решений;
- население определяет структуру избираемых им органов власти местного самоуправления;
- население владеет, пользуется, распоряжается собственностью

муниципального образования в соответствии с законодательством (средствами местного бюджета, имуществом органов местного самоуправления, муниципальными землями и природными ресурсами, муниципальным жилищным фондом и др.).

Полномочия органов местного самоуправления:

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

Гарантии местного самоуправления:

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

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

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

- 1) органы самоуправления являются основным, первостепенным звеном, связующим население государства с высшими уровнями государственной власти;
- 2) с помощью местного самоуправления реализуются прямые права населения на самостоятельное управление местными делами на местах;

3) население в лице органов местного самоуправления берет на себя в полном объеме ответственность за принятые ими решения в соответствии с местными традициями, историческими устоями конкретного населенного пункта. Как самостоятельный субъект РФ местное самоуправление состоит из совокупности институтов прямого управления и организационных форм, с помощью которых население может реализовывать свои права.

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

- путем общего схода граждан или организацией общих собраний населения, референдумов или прямых выборов, при этом используя право голоса;

- путем избрания из общего числа населения в выборные органы местного самоуправления (домовые комитеты, советы микрорайонов).

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

- право самостоятельного принятия решений в пределах полномочий местных органов власти;

- разграничение полномочий местных органов самоуправления в системе государственного управления;

- допустимость использования разных форм и методов выражения права голоса в процессе местного самоуправления;

- соответствие полномочий органов местного самоуправления и существующей ресурсной базы.

Вопросы для обсуждения:

1. Принципы и конституционное построение ветвей власти.
2. Сущность трехуровневой системы управления государством.
3. Полномочия Президента, Правительства, Федерального Собрания РФ.
4. Рычаги воздействия Федерального Центра на развитие регионов.

2.2. История развития местного самоуправления в России

В историческом плане Россия уже пережила период перехода к полному народовластию. В современной, буржуазной России государственная власть, отменив советскую систему местного управления и, стремясь к реализации *правового государства*, снова возобновляет институт самоуправления населения в том виде, как он был «отработан» в буржуазных странах и в самой

прежней буржуазной России. В той или иной форме самоуправление в России существовало на всем протяжении ее истории. Вся история местного самоуправления в России может быть разделена на два больших периода: первый охватывает время становления и развития общинного строя у славян, объединение производственных общин в союзы общин и городские поселения, разделение власти на центральную и местную; второй период связан с образованием и развитием государства и принятием христианства на Руси.

1. Местное самоуправление Древней Руси

В это время имели место догосударственные формы развития самоуправления, то есть речь идет о зарождении общинного местного самоуправления. Самоуправление существовало у древних славян еще при родовом устройстве. Местное же самоуправление зарождается там и тогда, где и когда появляются союзы общин, объединившихся на основе экономических и политических интересов на определенной территории и образовавших вертикальное соподчинение власти. Церковь, монастыри сыграли значительную роль в объединении общин в рамках церковных приходов.

2. Местное самоуправление в 988-1764 гг.

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

Становление и развитие местного самоуправления в России обуславливает необходимость теоретического осмысления данных процессов в правовом аспекте, используя анализ исторического прошлого, зарубежного опыта и современных тенденций¹¹. Создается российская система местного самоуправления, о которой можно говорить, как о модели организации местного самоуправления. Местное самоуправление проявлялось в форме производственных и территориальных общин. Форма осуществления местного самоуправления была сначала родовая, а затем непосредственная

¹¹ Элеменкин В.Г. Вопросы местного самоуправления в Российской Федерации. Астрахань. 2000.

развитию территорий. Прямыми были выборы в сельские и городские Советы. Эти Советы избирались непосредственно населением. Сельский Совет состоял из председателя и секретаря, и избирался жителями села, и редко, но мог назначаться волостным исполкомом. Городские же Советы формировались на производственной основе, то есть путем выборов на заводах, фабриках, либо через профсоюзы из одного депутата от одной тысячи человек населения, что составляло не менее пятидесяти и не более тысячи членов. Если брать крупные города, то в них создавались районные Советы. Выборы в областные органы являли собой многоступенчатую систему. Представители сельских Советов выбирались на волостной съезд Советов, а их представители - на уездные съезды Советов. Уездные съезды и городские Советы посылали своих представителей на губернские съезды Советов. Губернские и областные съезды выбирали делегатов на Всероссийский съезд Советов. Таким образом съезды Советов формировались на основе многоступенчатых выборов.

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

К началу 30-х годов становится ясно, что местная власть не соответствует центральной системе власти, а также восстановленной государственной собственности, и поэтому, в 1933 году принимается новое положение «О горсовете». В нем городские Советы приобретают роль органа пролетарской диктатуры, с проведением политики центра на местах. В этот период также происходит усиление общественных форм самоуправления домкомов, уличкомов и др. Тут следует отметить, что ряд исследователей истории развития местного управления, доказывает, что советский период, якобы ознаменовался ликвидацией элементов самоуправления. При этом забывают то обстоятельство, что советская власть сама была общенародной и, следовательно, структурные элементы низовой власти представляли из себя народную власть. Объективности ради нужно отметить, что даже в годы Великой Отечественной войны продолжали функционировать местные органы власти и управления наряду с центральными. Понятно, что в этот период в них происходили структурные изменения, которые были направлены на максимальную централизацию политического, хозяйственного и военного руководства. В период жизни И. Сталина и после его смерти в стране каких-либо существенных изменений в организации управления не происходило.

представительная демократия, которая проявлялась в вечевом управлении. Компетенция общин осуществлялась через Вече и избираемые им органы. В древнерусском государстве местное самоуправление имело все необходимые признаки: экономическую и юридическую самостоятельность, осуществление на уровне старших городов и местных Вече.

С приходом татаро-монгол вечевая власть была существенно подорвана на два с лишним века. К XVI веку образовались новые формы народовластия - крестьянская община и казачье самоуправление. Присущее славянским племенам общинное управление являло собой истинную модель местного самоуправления - имело экономическую основу и народовластие. Судебник 1550 года усилил государственную власть и привел к возникновению крепостного права, а Иван IV отделил местное самоуправление от государства.

XVII-й век положил начало бюрократизации местного самоуправления. Существовали две формы местного самоуправления: губернские и земские учреждения и воеводская система управления. Городские реформы Петра I несли в себе элементы зарождения земской модели местного самоуправления, однако, при сохранении сильного государственного вмешательства Екатерина II провозгласила принцип сословности и самостоятельности в местном самоуправлении, издала несколько актов, которые и определили систему местного самоуправления вплоть до введения Александром II земских учреждений.

3. Местное самоуправление в 1764-1917 гг.

В России местное самоуправление пережило целый ряд важных переломных этапов в своем становлении. Существенный толчок в его развитии дали земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы Александра II, преследовавшие цели децентрализации. Земские и городские органы самоуправления не были подчинены местной правительственной администрации, однако свою деятельность они осуществляли под контролем правительственной бюрократии в лице министра внутренних дел и губернаторов. Необходимость перехода на местное самоуправление возникла с отменой крепостного права в России. Одновременно с освобождением крестьян от крепостной зависимости от помещиков, когда 23 млн. крестьян были на «попечении» помещиков, которые так или иначе решали вопросы «жизнедеятельности» указанных крестьян. Центральная власть России решила эту проблему путем перевода крестьян и другие сословия на самоуправление, установив соответствующие налоги на решение местных вопросов. Самым большим его недостатком было сохранение сословного принципа формирования системы местного самоуправления, где крестьяне имели далеко

не одинаковые права с другими сословиями на данной территории. В отличие от государственных органов земские учреждения рассматривались как общественные по своей сути, органы, решающие общественно-хозяйственные вопросы местной жизни. Наряду с ними на местном уровне действовала и система государственного управления.

При Александре III были пересмотрены и Положение о земских учреждениях (1890 г.), и Городовое положение (1892 г.), в результате чего заметно усилился контроль за местными органами самоуправления со стороны правительственных чиновников не только с точки зрения законности их деятельности, но и с точки зрения целесообразности тех или иных действий по осуществлению своих функций. Эта система местного самоуправления практически оставалась неизменной вплоть до октября 1917 года.

4. Местное управление в 1917-1990гг. (в Советский период)

Октябрьская революция принесла становление новой модели местного самоуправления - советской. Земское самоуправление было заменено новыми органами самоуправления, которыми явились Советы. Окончательно и законодательно переход всей власти к Советам подтвердил II съезд Советов. Ликвидация земских органов самоуправления проводилась на основе циркуляра Наркомата внутренних дел от 6 февраля 1918 года. Остальные же органы самоуправления входили в аппарат местных Советов. Таким образом, власть перешла в руки городских Советов, которые распространили свои полномочия на территорию соответствующих губерний и уездов.

В основу организации власти на местах был заложен принцип единства системы Советов,¹² как органов государственной власти, где местные Советы и их исполкомы выступали как местные органы государственной власти и управления, являясь при этом структурной частью единого централизованного, государственного аппарата управления. Таким образом, образовалась единая государственная советская система управления. В первые годы советской власти еще сохранялось административно-территориальное деление страны на губернии, уезды, волости. Высшим органом местной власти являлись съезды Советов (областной, губернский, уездный, волостной), а также городские и сельские Советы. Задачи местных Советов состояли в реализации постановлений высших органов власти; решение вопросов, касающихся местного значения; координации деятельности Советов в пределах данной территории; проведении мероприятий по хозяйственному, культурному

республикам, иным субъектам, а также имущество, создаваемое или приобретенное местным Советом за счет принадлежащих ему средств»¹⁴.

5. Реформы местного управления с начала 90-х годов.

6 июля 1991 года был принят Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР». С принятием этого Закона в России начался процесс реформирования местных органов власти и формирования органов местного самоуправления, а исполнительная власть получила более широкие полномочия и могла действовать независимо, особенно в вопросах административного управления, представительная власть стала также иметь более широкие полномочия. С принятием данного Закона в российском законодательстве было проведено разграничение компетенции исполнительных и представительных органов местного самоуправления. Основным правовым документом для становления современной модели организации местного самоуправления стало принятие 12 декабря 1993 года новой Конституции Российской Федерации, которая признала необходимость существования местного самоуправления, его правовых гарантий на законодательном уровне. Конституция Российской Федерации 1993 года определила концептуальные основы построения новой системы местного самоуправления, выделила местное самоуправление, как самостоятельную форму осуществления власти на местах, признавая при этом и защищая экономическую основу местного самоуправления, муниципальную собственность наряду с другими формами собственности. Исторический опыт показывает, что местное самоуправление появлялось только тогда и там, где требовалось пробудить инициативу органов местной власти, прежде всего, для наиболее быстрого выхода из создавшегося кризиса власти. В соответствии с Конституцией Российской Федерации структура органов местного самоуправления, учитывая местные особенности и традиции, возможно многообразии организационных форм осуществления местного самоуправления. Это связано с многовариантностью распределения полномочий между создаваемыми для их осуществления органами местного самоуправления.

Организационные формы местного самоуправления в России основываются на нескольких возможных сочетаниях трех традиционно устойчивых элементах системы местной власти и управления:

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

Только в период правления Н. Хрущева на некоторое время было введено разделение Советов на: промышленные (городские) и сельские.¹³ Такая реорганизация способствовала, как считалось, улучшению специализации и кооперации регионов, развитию местных предприятий. В советский период отечественной истории под органами местного самоуправления необходимо понимать местные государственные органы публичной власти в составе общенародной системы управления обществом, обладавшие независимостью в решении вопросов местного значения по отношению к центральным органам государственной власти. Как органы советской власти для выполнения своих полномочий местные органы финансировались из центрального бюджета страны.

Конституция 1977 года закрепила положение «О развитии социализме» и усилила влияние партийного управления, в том числе и местными органами. Согласно данной Конституции, основу местной власти и управления составили Советы депутатов трудящихся. Формой работы Советов являлись сессии. В своей работе Советы опирались на постоянные и временные комиссии. Непосредственное управление осуществлялось исполнительными комитетами. Исполкомы через отделы и управления руководили отраслями и сферами местной жизни. Таким образом, организационным принципом построения и функционирования местных органов являлся демократический централизм, в соответствии с которым вышестоящие Советы осуществляли руководство деятельностью нижестоящих Советов.

Восьмидесятые годы ознаменовали собой период возрождения общественно-территориальных форм местного самоуправления. В этой связи, решающим, с точки зрения процесса реформирования местных органов власти, стало принятие 9 апреля 1990 года закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Данный закон определил основные направления деятельности местных органов власти, принципы их формирования и деятельности, как органов самоуправления. Впервые этот Закон ввел понятие «коммунальная собственность», отнеся к ней «имущество, передаваемое безвозмездно субъектами СССР союзным и автономным

13

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

представительного органа, исполнительного органа и высшего должностного лица.

Данные организационные формы отличаются:

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

На базе основных организационных форм местного самоуправления возможно построение смешанных моделей, применительно к местным условиям, а также определение структуры организации местного самоуправления в условиях конкретного муниципального образования. Выбор конкретных моделей местного самоуправления напрямую зависит от условий, в которых оно осуществляется, анализ нормативных актов, касающихся местного самоуправления, принятых на федеральном уровне, свидетельствует о том, что отправной точкой формирования российской системы местного самоуправления стал 1993 год.¹⁵

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

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

Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает новые правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления. Начинается следующий этап развития местного самоуправления в России (см. в последующих лекциях).

Вопросы для обсуждения:

1. Понятие и содержание местного самоуправления.
2. Зарождение местного самоуправления.
3. Самоуправление в 988-1764 г.г.
4. Местное самоуправление в 1764-1917 г.г.
5. Местное самоуправление в 1917-1990 г.г.
6. Местное самоуправление с начала 90-х годов.

2.3. Европейские модели развития самоуправления

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

1. Англосаксонская модель.

Основные черты англосаксонской модели самоуправления:

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

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

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

2. *Континентальная модель.*

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

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

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

Формируются почти во всех странах четыре модели организации местного самоуправления:¹⁶

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

Кроме того, в Европе сформировалась модель, присущая скандинавским странам. Скандинавские страны отличаются высокой степенью автономии местного самоуправления, страны Южной Европы - низкой. Адольф Гессер в своей книге «Свобода муниципальных образований как спасение Европы» связывает уровень развития местного самоуправления с историей развития общественных свобод и государственности, выделяя «исконно-свободные» страны с традиционно высокой степенью гражданских свобод, выработавшие иммунитет против монархически- бюрократической централизации (Великобритания, государства Северной Европы, Нидерланды, Швейцария, вне Европы - США) и «либерализованные государства верховной власти», основанные на общем подчинении бюрократическому аппарату и оставляющие мало места для реального «управления под свою ответственность» на местном уровне (Испания, Франция, Италия и Германия).

Кого мы воспитываем сегодня?

Исторически на Руси сложился общинный образ социальной жизни. Очевидно, к этому подвигли в значительной степени суровые климатические условия жизни на этом пространстве. Позднее, в советское время, к общинному образу жизни прибавились общинные, коллективные формы организации труда землепользования и животноводства - коллективные хозяйства в российской деревне. Крестьяне не только сообща решали вопросы жизненного уклада, быта, семьи, но вопросы выживания в тяжелые неурожайные годы, сохранения детей для будущих поколений в годы войн. Уничтожение колхозов, совхозов, носителей коллективного духа и коллективной жизнедеятельности крестьянства, лишили крестьянство этой общинной опоры. В равной степени то же самое происходит и на предприятиях, организациях, где ранее поддерживался коллективный дух: Советы трудовых коллективов, профсоюзы, партийные организации на всех уровнях - стояли на страже интересов трудовых коллективов. Российские СМИ при попустительстве властей до последнего времени целенаправленно оказывают воздействие на население по вытеснению коллективного духа и

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

Эта работа с сознанием населения имеет своим результатом потерю основной социальной опоры и сопротивляемости населения внешним воздействиям. На наш взгляд это отвечает на вопросы о высокой смертности населения, повышения пьянства, наркомании и другой преступности.

Вопросы для обсуждения:

1. Основные черты англосаксонской модели.
2. Основные черты континентальной модели.
3. Основные черты скандинавской модели.
4. Куда тяготеет российская модель местного самоуправления.
5. Прокомментируйте позицию автора: «*Кого мы воспитываем сегодня?*»

2.4. Местное самоуправление в Ульяновской области

Правовые основы местного самоуправления в Ульяновской области.

На территории Ульяновской области действует Закон Ульяновской области «Об организации местного самоуправления в Ульяновской области», который был принят Законодательным собранием 9 сентября 2004 года в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и устанавливает правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления и определяет государственные гарантии его осуществления¹⁷.

Местное самоуправление в Ульяновской области - это форма осуществления населением Ульяновской области своей власти,

Об организации местного самоуправления в Ульяновской области: Закон Ульяновской области от 15.09.2004 № 055 - 30.

обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и местных традиций. Местное самоуправление гарантируется и признается на всей территории Ульяновской области. Правовую основу местного самоуправления в Ульяновской области составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Устав Ульяновской области, Закон Ульяновской области «Об организации местного самоуправления в Ульяновской области», другие законы и нормативные правовые акты Ульяновской области, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Перечень муниципальных образований Ульяновской области, административные центры муниципальных образований, перечень населенных пунктов, входящих в состав поселений, перечень поселений каждого муниципального района устанавливаются Законом Ульяновской области «О муниципальных образованиях в Ульяновской области».

Местное самоуправление осуществляется на всей территории Ульяновской области в городских, сельских поселениях, городских округах, муниципальных районах.

Полномочия местных органов самоуправления ¹⁸.

К вопросам местного значения муниципального образования **относятся:**

- 1) формирование, утверждение, исполнение бюджета, контроль за его исполнением;
- 2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;
- 3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- 4) организация в границах муниципального образования электро- и газоснабжения;
- 5) содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования между населенными пунктами, мостов и иных транспортных сооружений, за

18

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

исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;

6) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

7) организация охраны общественного порядка;

8) организация мероприятий по охране окружающей среды;

9) организация и осуществление экологического контроля объектов производственного и социального назначения;

10) организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти Ульяновской области;

11) организация оказания скорой медицинской помощи, первичной медико-санитарной помощи, первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;

12) организация утилизации и переработки отходов производства и быта;

13) формирование и содержание муниципального архива;

14) содержание мест захоронения, организация ритуальных услуг;

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

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

Устав муниципального образования.

Муниципальное образование имеет Устав, в котором указываются:

1) границы и состав территории муниципального образования;

2) вопросы местного значения муниципального образования;

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

4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления;

5) наименование и полномочия органов местного самоуправления;

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

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

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

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

10) гарантии прав должностных лиц местного самоуправления;

11) условия и порядок организации муниципальной службы;

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

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

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

Вопросы для обсуждения:

1. Проанализируйте основные полномочия местных органов самоуправления.
2. Достаточны ли сегодня финансовых ресурсов для выполнения всех полномочий?
3. Основное содержание Устава муниципального образования.

2.5. Организационные основы местного самоуправления

*Органы местного самоуправления*¹⁹.

¹⁹ Закон Ульяновской области «Об организации местного самоуправления в Ульяновской области». Ведомости Законодательного Собрания Ульяновской области. №9 (часть1), г. Ульяновск, 2004.

Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация, контрольный орган. Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления определяются уставом муниципального образования.

На территории Ульяновской области устанавливаются следующие наименования органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления:

- для представительного органа сельского поселения - Совет депутатов;
- для представительного органа городского поселения - Совет депутатов;
- для представительного органа муниципального района - Совет депутатов;
- для представительного органа городского округа - Городская Дума или Совет депутатов;
- для местной администрации сельского поселения - администрация;
- для местной администрации городского поселения - администрация;
- для местной администрации муниципального района - администрация;
- для местной администрации городского округа - мэрия города или администрация;
- для главы сельского поселения - Глава;
- для главы городского поселения - Глава;
- для главы муниципального района - Глава;
- для главы городского округа - Мэр города или Глава;
- для главы местной администрации сельского поселения - Глава администрации;
- для главы местной администрации муниципального района - Глава администрации;
- для главы местной администрации городского округа - руководитель мэрии города или Глава администрации.

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

Схемы формирования структур местного самоуправления ²⁰.

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

Из положений действующего законодательства следует, что муниципальные образования могут создаваться в границах городов, поселков, сельских поселений (село, деревня, станица, хутор и т.п.), частей поселений (район в городе, микрорайон в городе), групп поселений с общей территорией (сельсовет, волость, район, округ и т.п. - рис.1).



Рисунок 1 - Принцип территориальной организации местного самоуправления

Структура муниципального образования «Муниципальный район» представлена на рис.2. В соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и Законом Ульяновской области "Об организации Местного самоуправления в Ульяновской области" Глава муниципального района и Совет депутатов района избираются всенародным голосованием. Глава муниципального района также может быть избран из числа депутатов района. Глава администрации района принимается на работу по контракту по результатам проведенного конкурса на занимаемую должность. Главе администрации района подчинены все заместители и отделы, комитеты администрации района.

Совет депутатов муниципального района организует деятельность депутатов непосредственно через работу комиссий: по экономике и бюджету,

по социальной политике, по вопросам жилищно-коммунального хозяйства и т.д. По способу образования органы местного самоуправления могут быть разделены на выборные и другие. В отношении выборных органов не требуется дополнительных разъяснений. Другие же органы создаются по мере необходимости (способ делегирования полномочий).

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

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

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

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

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

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

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

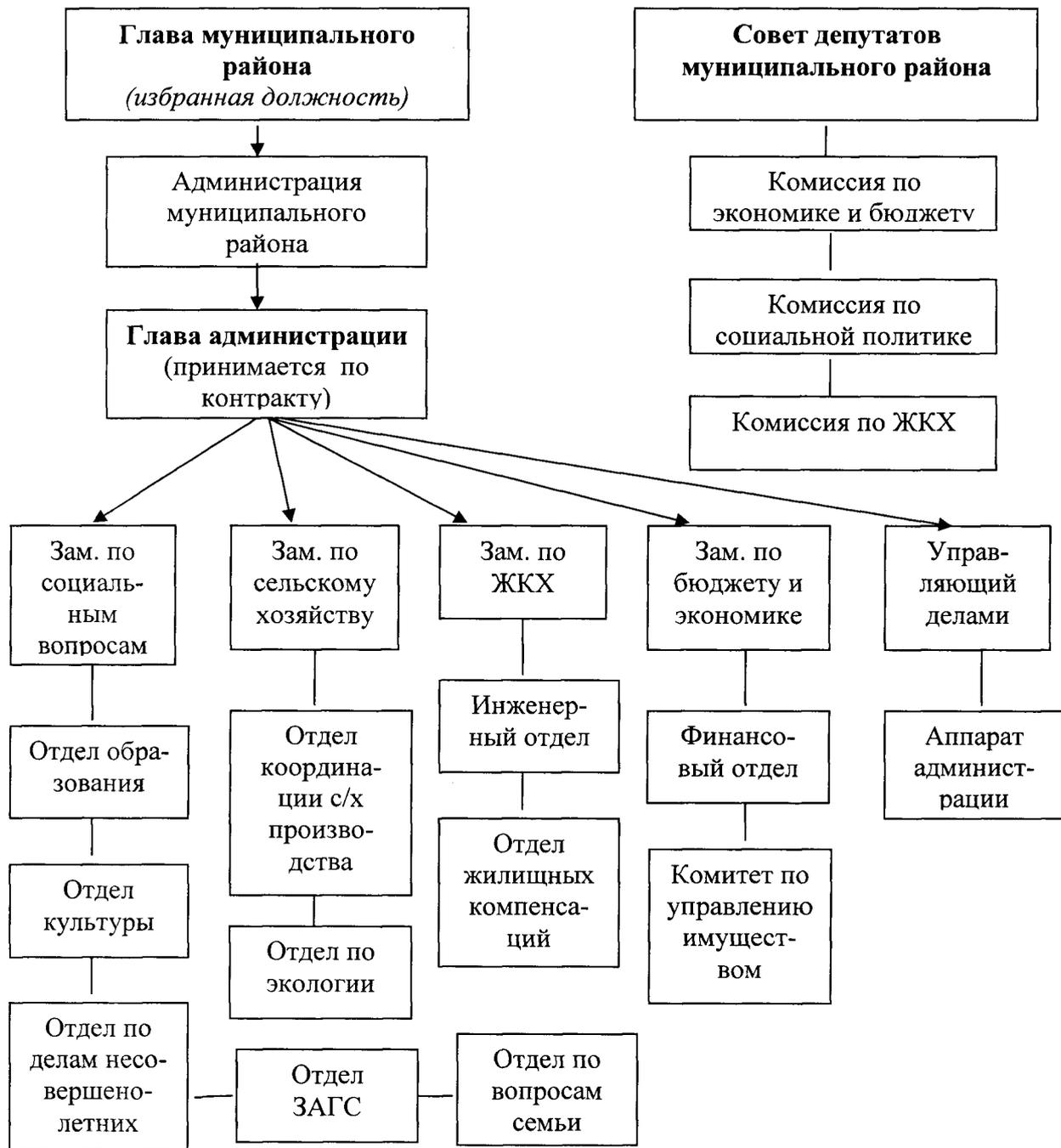


Рисунок 2.– Структура муниципального образования "Муниципальный район"

Представительный орган местного самоуправления - правление, определяющее основные направления деятельности дирекции и осуществляющим контроль за ее деятельностью, руководитель местной администрации - менеджером (управляющим, генеральным директором), нанятым (избранным) населением непосредственно или его представителями.

Осуществление контроля за ее деятельностью, в том числе и органов МО возложено на Контрольное управление Правительства области.

Из истории местного самоуправления г. Симбирска-Ульяновска.

История развития местного самоуправления берет начало в 16-м веке, когда происходит замена системы местного управления через наместников и волостей, специальными органами самоуправления: губными и земскими учреждениями. Выборы губных органов носили всеобщий характер: в них принимали участие помещики, служилые люди, крестьяне, т. е. все население уезда. Полномочия земских властей распространялись на все ветви управления: полицейское, финансовое, экономическое. Осуществляли они и судебную власть.

В 17-м веке местное самоуправление бюрократизируется: устанавливается система приказно-воеводческого правления на местах. Обе формы самоуправления (губные учреждения и земские) продолжали существовать. Но лишь в последней четверти 18 века были заложены основы самоуправления, во многом определившие структуру местного самоуправления на весь последующий период.

В 18-м веке в городах были созданы "общая Городская дума" и ее исполнительный орган - "шестигласная дума". Общая городская дума являлась представительным органом и состояла из выборных обывателей. Шестигласная дума, как постоянно действующая Управа, избиралась общей городской думой. За исполнением предписаний Думы и Управы следило полицейское управление, имевшее в каждой части города частного пристава.

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

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

Решением первой сессии городского Совета от 18 апреля 1990 года утверждена структура городского Совета, куда вошли председатель, заместитель, специалисты, а в последствии созданы отделы.

Конституция РФ 1993 года признает и гарантирует местное самоуправление и развитие новой системы местного самоуправления.

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

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

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

Порядок выборов в органы местного самоуправления был определен законом Ульяновской области "О выборах органов и должностных лиц местного самоуправления в Ульяновской области". В соответствии с этими законами в декабре 1996 года были проведены выборы представительного органа - Ульяновской Городской Думы - и выборного должностного лица - мэра города Ульяновска.

Для осуществления эффективного контроля за управлением муниципальной собственностью был принят блок нормативных правовых актов по приватизации. В Устав города была включена оговорка о том, что бюджетное устройство сохраняется на переходный период в неизменном виде, т.е. в виде бюджетов района и города.

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

За время отсутствия в городе представительного органа местного самоуправления главами администраций районов, города был принят ряд нормативных актов по местным налогам и сборам, что не входило в их компетенцию. Городская Дума разработала и утвердила новое Положение о местных налогах и сборах, упорядочила процедуру предоставления льгот по налогам и сборам, установив обязательную предварительную экспертизу комиссией при финансовом управлении мэрии, определив перечень категорий налогоплательщиков, которые могут на заявительной основе претендовать на предоставление тех или иных льгот.

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

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

6 февраля 2005 года состоялись выборы депутатов в Ульяновскую Городскую Думу третьего созыва.

Административно-территориальные образования.

Законом Ульяновской области "О муниципальных образованиях Ульяновской области" установлены границы муниципальных образований, наделены статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района и определены их административные центры.

Муниципальное образование «Город Ульяновск» наделено статусом городского округа с административным центром город Ульяновск.

Территория города подразделяется на следующие административно-территориальные образования:

- 1) Железнодорожный район;
- 2) Заволжский район;
- 3) Засвияжский район;
- 4) Ленинский район.

В состав городского округа "город Ульяновск" за пределами городской черты входят сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями и находящиеся в ведении следующих городских **районов**:

- 1) Железнодорожный район:
 - а) село Анненково;
 - б) разъезд Анненково;
 - в) село Белый Ключ;
 - д) станция Белый Ключ;
 - е) поселок Загородный;
 - ж) поселок им. Карамзина;
 - к) деревня Кувшиновка;
 - л) поселок лесничества Белый Ключ;
 - м) село Луговое;
 - н) поселок Плодовый;
 - п) поселок Пригородный;
 - р) ж.д. казарма 880 км;
- 2) Заволжский район:
 - а) поселок Ленинский;
- 3) Засвияжский район:
 - а) село Арское;
 - б) село Баратаевка;
 - в) поселок Лесная Долина;
 - д) деревня Отрада;
 - е) деревня Погребы;
- 4) Ленинский район:
 - а) поселок Каменка;
 - б) село Карлинское;
 - в) село Лаишевка;
 - д) поселок Новосельдинский;
 - е) село Подгородная Каменка;
 - ж) поселок Поливно;

- к) деревня Протопоповка;
- л) ж.д. будка 187 км;
- м) ж.д. будка 188 км;
- н) ж.д. будка 192 км;
- п) ж.д. будка 194 км.

Структура органа управления муниципального образования «город Ульяновск».

Город Ульяновск является муниципальным образованием (рис.3) - городским поселением, в пределах которого осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные и иные органы местного самоуправления.

Основным нормативным правовым актом местного самоуправления является Устав. Устав принимается представительным органом местного самоуправления - Городской Думой 2/3 голосов от числа избранных депутатов с учетом мнения населения города. Право изменять и дополнять Устав входит в компетенцию Городской Думы. Решения Городской Думы об изменении Устава принимаются большинством, не менее чем в 2/3 голосов от числа избранных депутатов Городской Думы. Предложения об изменении и дополнении Устава могут вноситься в Городскую Думу жителями города, мэром города, администрацией города, депутатами Городской Думы.

Вопросы для обсуждения:

1. Охарактеризуйте структуру органов местного самоуправления.
2. Схема формирования структур местного самоуправления.
3. Основные этапы развития местного самоуправления в городе Ульяновске.
4. Охарактеризуйте действующую структуру мэрии города Ульяновска с учетом изменений последнего времени.

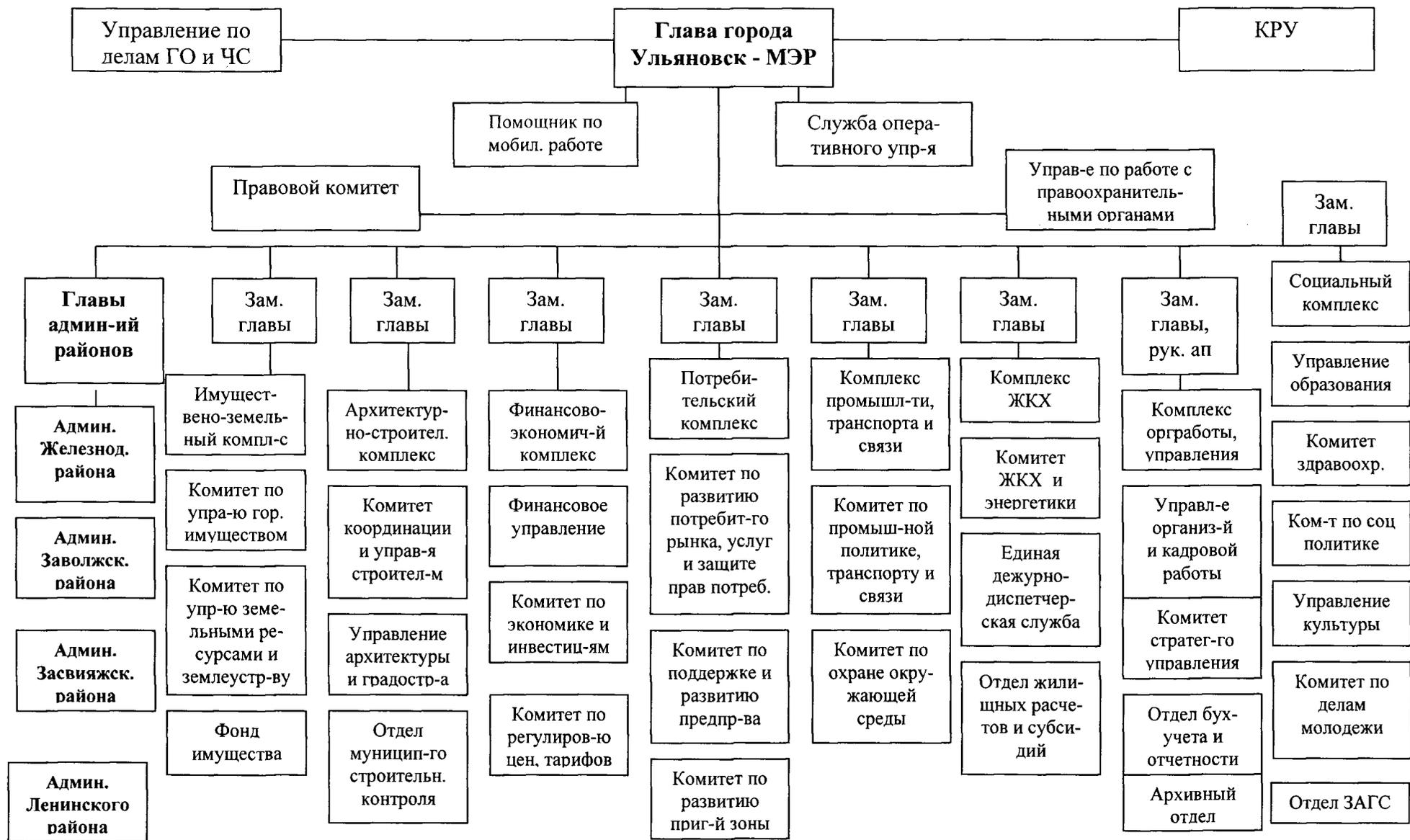


Рисунок 3 – Структура мэрии города Ульяновска

3. ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

3.1. Экономическая основа местного самоуправления

Экономическую основу местного самоуправления составляют муниципальная собственность, местные финансы, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, а также иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования. Это означает, что понятие экономической основы местного самоуправления несколько шире понятия муниципальной собственности и включает разные виды собственности, привлекаемые для выполнения функций местного самоуправления.

В состав муниципальной собственности входят средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, муниципальные земли и другие природные ресурсы, муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации, муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество. То есть, как видно из перечисленного, практически нет ограничений по категориям объектов собственности, которой могут владеть муниципальные образования.

Под местными финансами в соответствии с Федеральным законом "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" понимается совокупность денежных средств, формируемых и используемых для решения вопросов местного значения. В состав местных финансов включаются средства местных бюджетов, средства муниципальных внебюджетных фондов, ценные бумаги (государственные, муниципальные и другие), принадлежащие органам местного самоуправления, заемные средства (кредиты банков и иных кредитных организаций).

За исключением муниципальной экономики, административные органы муниципальных образований не имеют рычагов эффективного влияния на экономику не муниципального подчинения²¹.

Следовательно, экономическую основу местного самоуправления составляет муниципальная собственность. Но, исторически сложилось, что эта

Андреева Е.М. Правовой режим муниципальной недвижимости. // Юридический мир. - 2002. - №4 - С.43.

собственность, в основном - доходопотребляющая ²². Главная задача в сфере управления муниципальной собственностью сводится к выбору наилучшей формы управления этой собственностью ²³. Любое имущество собственник может передавать в хозяйственное ведение, в оперативное управление, аренду, безвозмездное пользование, доверительное управление и т.п. Основными критериями выбора той или иной формы управления (использования) собственностью **являются:**

- социально-экономическая значимость объектов для решения вопросов местного значения. Возможность использования части собственности муниципального образования для сдачи в аренду с выкупом имущества, что позволяет решать задачу создания среднего класса населения за счет получения работниками таких предприятий уровня доходов;

- экономическая эффективность использования собственности с точки зрения собственника.

Федеральный Закон от 6.10.2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» установил, что каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет). Бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, составляют консолидированный бюджет муниципального района.

3.2. Бюджетная система муниципального образования

Доходная часть муниципальных бюджетов состоит из:

- **собственных доходов;** ²⁴
- поступлений от регулирующих налогов;

²²

Понятие «муниципальная собственность» введено в стране Законом РСФСР «О собственности в РСФСР» от 24 декабря 1990 г., утратившим силу после введения в действие с 1 января 1995 г. Гражданского Кодекса. Формирование муниципальной собственности начался принятием Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР». Гражданский кодекс РФ (ст.215) определяет муниципальную собственность как имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям. Данное имущество закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями на правах хозяйственного ведения или оперативного управления (ст. 294 и 296 ГК РФ).

Григорьев В.В., Острина И.А., Руднев А.В. Управление муниципальной недвижимостью: Учебн.-практ. пособие. - М.: Дело, 2001. - 534 с.

²⁴ Местные налоги: земельный налог, налог на имущество физических лиц, часть от федеральных налогов: НДФЛ - 30 %, ЕНВД - 90%, ЕСХН - 60 %, гос. пошлины - 100 %, дополнительные налоговые доходы: НДФЛ - 50 % по субъекту РФ, от прибыли предприятий - 5 %, НДС - 10 %, акцизы - 5 %, неналоговые доходы: от использования имущества, платные услуги и от приватизации имущества - 10 %, от аренды имущества, платежи за пользование недрами, налоги на имущество предприятий - 50 %.

- финансовой помощи в различной форме дотации, субвенции²⁵ и т.д.;
- средств, выделяемых из фонда финансовой поддержки муниципальных образований и др.;

Расходная часть местных бюджетов включает в себя:

- расходы, связанные с выполнением функций органов МСУ;
- расходы, связанные с выполнением государственных полномочий, делегированных органам местного самоуправления²⁶.

Полный перечень расходов местных бюджетов содержится в ст. 12 ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ»²⁷. К сожалению, имеется тенденция к сокращению источников в доходной части консолидированного бюджета РФ (доля местного самоуправления сократилась с 28 до 21 %, а доля расходов одновременно выросла с 29 до 31 %).

Ситуация с МСУ в РФ сложилась, что муниципальные бюджеты буквально на грани банкротства. Исследователи считают, что государство до конца не определилось в своей бюджетной политике, в своем отношении к местным финансам, да и к МСУ в целом. Главные из них связаны с системной экономической идеологией государственных властей, в том числе:

- не решен вопрос полного обеспечения муниципальных бюджетов собственными источниками;
- не поставлены барьеры на сохранение муниципальной собственности и законодательно не решен вопрос обеспечения МО акциями предприятий, находящихся на территории МО;
- муниципальные образования находятся в зависимости от вышестоящих властей.

В бюджетах более низкого уровня постоянно не хватает средств. Ежегодно возникает задача бюджетного регулирования, то есть перераспределение средств с целью обеспечения бюджетов более низкого уровня и доведения до минимально необходимого уровня доходов. Налицо несбалансированность системы межбюджетных отношений между РФ, субъектами РФ и органами местного самоуправления ' .

Дотации - нецелевые средства из бюджетов других уровней на безвозвратной основе; Субвенции - целевые средства из бюджетов других уровней на безвозвратной основе.

²⁶ Коваленко А.И. Муниципальное право, // "Новый юрист", М. 1997. - С.92.

²⁷ Ясюна В. Местное самоуправление, комментарий с разъяснениями. М. 1997, ОСЬ. - С.11.

²⁸ Круглый стол «Местное самоуправление: финансовый тупик». // Российская Федерация сегодня. №26 1999, - С.37.

²⁹ Коваленко А.И. «Муниципальное право»: М 1997, Новый юрист, - С.92-93.

Проведенный автором выборочный анализ бюджета Цильнинского района Ульяновской области показал что, например, в 2004 г. район имел собственных источников для покрытия всего 30,5 % от общей потребности. Не хватает средств на покрытие затрат по содержанию объектов социальной сферы и убытки из года в год нарастают, что вынуждает местные власти сокращать эти объекты (табл.3.1). У 90 % городов, поселков, районов нет достаточных средств к существованию. Задача заключается в том, чтобы максимально сократить роль регулирующих налогов в формировании бюджетов. Финансирование основной доли федеральных социальных программ возлагается на городские, районные, сельские и поселковые бюджеты, но основная часть финансовых ресурсов сосредоточена сейчас на уровне субъектов РФ (более 50 %). Следовательно, финансовая зависимость местных бюджетов от региональных бюджетов все более усиливается³⁰.

Таблица 3.1

Расходы по содержанию объектов социальной сферы на примере Цильнинского района Ульяновской области в 2004 г.

Перечень объектов	Расходы с начала года	Доходы с начала года	Возмещено из районного бюджета	Убытки с начала года
Клубы	409395		58001	351394
Медпункты	315011		82018	232993
Детсады	77132		29572	47560
Школы	584714		147480	437234
ЖКХ	896125	287995	192315	415815
ГРП	193795		40004	153791
Итого	2476172	287995	549390	1638787

На сегодняшний день сложности в этом вопросе заключаются в том, что экономика, за исключением муниципальной, находится вне «досягаемости» органов местной власти и общие точки соприкосновения в основном находятся в сфере налогов, и то только частично. При том, что закон по реформе МСУ определяет, что каждый из муниципальных образований теперь будет иметь свой бюджет, который в значительной степени и является финансовой основой жизнедеятельности местного самоуправления, то, на взгляд автора, нужны дальнейшие меры по реформированию экономической основы формирования бюджетов муниципальных образований.

Термин "местный бюджет" имеет несколько значений. Это и форма образования и расходования финансовых средств муниципального образования, и его финансовый план, и нормативный правовой акт органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, осуществляют контроль за его исполнением. В частности, представительные органы местного самоуправления вправе устанавливать местные налоги и сборы и предоставлять льготы по их уплате в соответствии с федеральными законами, вносить изменения в порядок их уплаты.

Главным требованием к формированию местного бюджета является сбалансированность его доходов и расходов. Если государство еще имеет возможность покрывать дефицит бюджета за счет дополнительной эмиссии денег, то на уровне муниципальных образований возможно только привлечение заемных средств, всегда ложащееся дополнительным бременем и влекущее значительные расходы по обслуживанию долга. В Российской Федерации установлен допустимый предел дефицита местных бюджетов.

К собственным доходам местных бюджетов **относятся:**

- местные налоги и сборы;
- доли федеральных налогов и доли налогов субъектов Российской Федерации, закрепленные за местными бюджетами на постоянной основе;
- доходы от приватизации и реализации муниципального имущества;
- часть доходов от приватизации государственного имущества, находящегося на территории муниципального образования;
- доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, включая аренду нежилых помещений и муниципальных земель;
- часть прибыли муниципальных предприятий;
- платежи за пользование недрами и природными ресурсами;
- штрафы, подлежащие перечислению в местные бюджеты;
- государственная пошлина, установленная в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- часть налога на имущество предприятий;
- подоходный налог с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица.

Муниципальные образования в случае недостаточности средств, полученных из закрепленных источников, имеют право на получение финансовой помощи из фонда финансовой поддержки в виде дотаций, а также

на получение субвенций для финансирования через местные бюджеты мероприятий федеральных и региональных целевых программ.

Допустимые направления расходов также определяются функциями местного самоуправления и включают:

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

Уставами муниципальных образований могут быть предусмотрены и иные расходы, связанные с решением указанных вопросов.

Наряду с бюджетными средствами для финансирования отдельных направлений деятельности местного самоуправления возможно формирование и использование средств внебюджетных фондов.

Назначение внебюджетных фондов - формирование средств на целевое финансирование планов и программ, отдельных направлений деятельности местного самоуправления, имеющих приоритетное значение для функционирования и развития муниципального образования.

В связи с этим муниципальные внебюджетные фонды должны быть целевыми, а порядок формирования и использования средств этих фондов, порядок управления фондами должны быть строго регламентированы.

Сложности в финансовой системе и в формировании бюджетов были и по старому законодательству. Однако, и новый закон, как показывает анализ формирования бюджетов муниципальных образований в 2005 - 2007 гг., до конца не решает проблему формирования бюджетов местного самоуправления.

Доходная часть бюджета, например, Цильнинского района Ульяновской области (табл.3.1) в значительной степени формируется из налоговых поступлений. Такая зависимость бюджета от налогов приводит к тому, что бюджет очень остро реагирует на малейшие экономические колебания в районе: на несоблюдение налоговой дисциплины и, особенно, на состояние хозяйственной деятельности субъектов экономики.

Из табл.3.2 видно, что о стабильности местных бюджетов говорить не приходится, а финансовая стабильность любого района - это важнейшее условие социально-экономического развития. В связи с изменением порядка распределения налогов по уровням бюджетов в 2004 году снизились

поступления собственных доходов района на сумму около трех миллионов рублей, в т.ч. за счет передачи налога на имущество организаций в областной бюджет (Закон Ульяновской области от 26.11.2003 г. № 060-30) на сумму 1331 тыс. рублей; в связи с отменой налога с продаж с 01.01.04 г. район теряет еще 1357,3 тыс. рублей, а также 77,7 тыс. рублей - в связи с отменой целевого сбора на содержание милиции.

Таблица 3.2

**Статьи доходов формирования бюджетов Цильнинского района
за 2001 - 2004 гг.**

Наименование статей доходов	Размеры фактических доходов по годам (доходы тыс. руб.)			
	2001	2002	2003	2004
Собственные доходы	32663,6	29800,8	28402,2	42518,5
Безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней	17562,7	31123,8	37565,6	89673,0
Итого бюджет года	50226,4	60924,6	65967,8	132191,5
Ежегодный рост бюджетных средств к бюджету 2001 г., %	100	121,2	131,3	263,1

В табл.3.3 приводятся расходы на социальную сферу в составе консолидированного бюджета Цильнинского района. Из нее видно, что основная доля расходов социального бюджета района приходится на образование и здравоохранение.

Вся суммарная потребность района на 2004 год составляет 161 млн. руб. (за исключением ежегодных убытков по содержанию объектов социальной сферы), фактическое покрытие расходов составило 133,4 млн. руб. из них фактическое покрытие затрат объектов социальной сферы составило 109 млн. рублей.

Из общей суммы расходов 133,4 млн. рублей покрыто за счет собственных доходов района 42,9 млн. рублей, что составляет 31,5 %.

Анализ расходов по консолидированному бюджету Цильнинского района показывает, что в 2007 году по отношению к 2002 г. общие расходы в районе выросли в 3,24 раза, при этом доля расходов в социальную сферу за этот период выросла на 264 процента (табл.3.3.).

Из выполненного анализа видно, что финансовое состояние муниципального образования «Цильнинский район», не обеспечивает содержание объектов социальной сферы и в целом обеспечение социального положения населения муниципального образования.

Статьи расходов бюджетов Цильнинского района за 2002 - 2007 гг.

	2002		2004		2006		2007		2007 к 2002 г., %
	млн. руб	в % к итогу							
Расходы всего, млн.руб., в том числе:	92,1	100	133	100	199	100	299	100	↑324
Социальный сектор, в т.ч.:	72,4	78,6	101,9	76,3	159	80,2	191	63,8	↑264
- образование	40,8	44,3	59,1	44,3	84	42,2	102	34,2	↑250
- культура и искусство	3,8	4,2	6,4	4,8	10	5,1	14,9	4,9	↑392
- здравоохранение и физическая культура	11,0	12,0	19,2	14,4	40,6	20,4	46,2	15,4	↑132
- социальная политика	16,3	17,7	27,2	20,4	24,7	12,4	27,5	9,2	↑420

В результате анализа финансовой обеспеченности и формирования бюджета Цильнинского района Ульяновской области выявлены следующие, на взгляд автора, недостатки:

1. Несоответствие финансово-экономических возможностей муниципального образования Цильнинского района, той ответственности по выполнению двадцати с лишним полномочий местного значения, которые возложены на муниципальные образования. Основной причиной является то, что финансовое состояние сельскохозяйственных предприятий находилось на крайне низком уровне. Например, в 2004 году из 27 сельскохозяйственных предприятий были 7 - убыточных, а 14 предприятий — в предбанкротном состоянии. В 2005 году из указанных предприятий только 9 предприятий имели положительное сальдо.

2. Недостаточность собственной доходной базы, которая в 2004 году составила по результатам финансово-хозяйственной деятельности 31,5 %. Это обстоятельство приводит к большей зависимости муниципальных образований от бюджетов других уровней.

3. В 2007 году к 2002 году общие расходы в районе выросли в 3,24 раза, при этом доля расходов в социальную сферу за этот период выросла на 264 процента.

3.3. Межбюджетные отношения

Межбюджетные отношения - это отношения между тремя бюджетными системами различных уровней: федеральный, региональный и муниципальный. Эти отношения утверждены Бюджетным Кодексом, Налоговым Кодексом и Постановлениями Правительства РФ.

Межбюджетные отношения основываются на следующих принципах:

- распределение и закрепление расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы РФ;
- разграничение (закрепление на постоянной основе и распределение по временным нормативам) регулирующих доходов по уровням бюджетной системы РФ;
- равенство бюджетных прав субъектов РФ, равенство бюджетных прав муниципальных образований;
- выравнивание уровней бюджетной обеспеченности субъектов РФ, муниципальных образований;
- равенство всех бюджетов РФ, во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенство местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов РФ.

На современном этапе межбюджетные отношения занимают более важное место, чем вопросы формирования собственных источников бюджета. Хотя, в основе устойчивости муниципальных финансов выступает собственный бюджет муниципалитета. Под бюджетным регулированием в российском законодательстве понимается перераспределение средств с целью обеспечения в местных бюджетах минимально необходимого уровня доходов. Сегодня, проблемы межбюджетных отношений сведены к взаимоотношениям по вертикали «Бюджет муниципального образования - бюджет субъекта РФ - федеральный бюджет». Но, имеет место несбалансированность системы межбюджетных отношений между РФ, субъектами РФ и органами местного самоуправления. Во многом эти проблемы порождены тем, что ни у субъектов РФ, ни у РФ нет по-настоящему консолидированного бюджета. В итоге Минфин занимается не совершенствованием межбюджетных отношений, а лишь осуществляет перераспределение имеющиеся средства с одного бюджетного уровня на другой.

Органы государственной власти РФ и субъектов РФ гарантируют:

- а) закрепление за муниципальными образованияами на постоянной основе (полностью или частично) федеральных и региональных налогов в пределах, обеспечивающих долю собственных доходов местных бюджетов в общем

объеме собственных и регулирующих доходов (без учета дотаций, субвенций и других средств финансовой помощи) в размере не менее 70 %;

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

б) обеспечение минимального местного бюджета;

в) право органов местного самоуправления на получение платежей, в том числе в натуральной форме, от пользователей природными ресурсами, которые добываются на территории муниципального образования; Законы субъекта РФ не должны снижать уровень гарантий местного самоуправления, определенный Конституцией РФ и федеральными законами, ограничивать права местного самоуправления, установленные Конституцией и федеральными законами. Например, подоходный налог с физических лиц. В 1995-96 гг. 10 % его зачислялось в федеральный бюджет, а 90 % в бюджет субъекта РФ. В 1997-98 гг. все 100 % данного налога оставлены в распоряжении субъектов РФ.

В результате складывается ситуация, когда муниципальные бюджеты являются филиалами региональных бюджетов. Реализуется практика насаждения расходных нормативов, под которые в конце года подгоняется утвержденный субъектом РФ бюджетный дефицит. Неудивительно, что нормативные отчисления от федеральных и региональных налогов в муниципальные бюджеты в течение года неоднократно меняются. При этом механизм отчислений имеет ряд особенностей, не способствующих укреплению финансовой самостоятельности муниципалитетов.

В субъектах РФ довольно широко используется практика дифференцирования нормативных отчислений от налогов в бюджеты муниципалитетов. В различных регионах используется разное сочетание таких налогов (от 1 до 5 видов налогов, в основном - подоходного налога с физических лиц, налога на прибыль, НДС, акцизы, реже транспортный налог, налог на имущество). Принципы дифференциации нормативов по регионам отличаются: в одних субъектах РФ для всех или большинства городов и районов устанавливаются различные нормативы отчислений; в других - все муниципальные образования или большая их часть имеют одинаковые нормативы и только некоторые города выделены в отдельную группу. Подобная политика региональных властей вызывает недовольство местных властей и дает почву для конфликтов. При этом дифференцированные нормативные отчисления от налогов в сравнении с практикой выделения разного рода субсидий, являются для местных властей более

предпочтительной формой регулирования их отношений с властями региона, т.к. при использовании дифференцированных нормативов отчислений средства изначально остаются в муниципальном бюджете и являются, таким образом, гарантированным источником доходов.

Еще один из серьезных вопросов в межбюджетных отношениях между различными уровнями бюджетной системы РФ, в частности между местными бюджетами с одной стороны и федеральным и региональным бюджетами с другой стороны является обязанность органов государственной власти РФ или органов власти субъектов РФ компенсировать за счет своего бюджета недостающие для сбалансирования минимального бюджета возросшие расходы или сокращение доходной части местных бюджетов в ходе их исполнения, возникших в результате принятия ими решения. Сложность проблемы связана с тем, что нынешнее законодательство четко не прописывает взаимоотношения федерального и местных бюджетов, тогда как принимаемые федеральные законы относительно сокращения налогов и сборов и увеличения бюджетных расходов обычно затрагивают интересы именно органов местного самоуправления; компенсация же средств бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета не всегда означает автоматическую передачу этих средств местным бюджетам. В соответствии с п.3 ст.4 ФЗ "О финансовых основах местного самоуправления в РФ" органы местного самоуправления вправе принять к исполнению решения органов государственной власти, влекущие увеличение расходов или сокращение доходов муниципальных бюджетов, в пределах средств, переданных им в качестве компенсации. Если государственные органы принимают решения, направленные на улучшение жизни населения, но без соответствующего материально-финансового обеспечения, оно не может быть исполнено частично. Конструктивно данный вопрос решает ст. 131 Бюджетного кодекса РФ, согласно которой механизм компенсации состоит в том, что одновременно с принятием таких решений государственными органами, вносятся адекватные поправки в законы о федеральном и региональном бюджете на соответствующий год, компенсирующие возросшие расходы или сокращение доходов местных бюджетов.

Вопросы для обсуждения:

1. Что составляет экономическую основу местного самоуправления.
2. Межбюджетные отношения в РФ.
3. Каковы сегодня основные проблемы межбюджетных отношений?

4. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ УЛЬЯНОВСКОЙ ОБЛАСТИ

4.1. Концепции развития Ульяновской области до 2020 года

Несмотря на существенный рост большинства макроэкономических показателей Ульяновской области, абсолютный объём многих из них в пересчёте на душу населения по-прежнему ниже общероссийского уровня. В частности, в Ульяновской области ниже, чем по России в целом, объём валового регионального продукта на душу населения, объём инвестиций в основной капитал и ряд других показателей.

В 2007 году доля населения с доходами ниже прожиточного минимума в Ульяновской области снизилась на 4,1 %. Вместе с тем доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума - 3970 рублей остается ещё достаточно высокой. По этому показателю область занимает 9 место в ПФО.

Постановлением Правительства Ульяновской области от 16.07.2008 № 322-П «О прожиточном минимуме в Ульяновской области за II квартал 2008 года» работодателям области рекомендовано устанавливать оплату труда работникам не ниже уровня прожиточного минимума (для трудоспособного населения 4367 рублей), а также использовать величину прожиточного минимума для выработки мер по оказанию работникам материальной и иной социальной поддержки с включением этих вопросов в коллективные договоры. В трёхстороннем Соглашении между Федерацией организаций профсоюзов Ульяновской области, объединениями работодателей Ульяновской области и Правительством Ульяновской области закреплено обязательство работодателей довести в течение 2007-2009 годов среднемесячную заработную плату на своих предприятиях не только до величины прожиточного минимума, но и до размера среднеотраслевой заработной платы по Приволжскому федеральному округу (далее - ПФО).

Объём потребления бытовых услуг на душу населения вырос в 2006 году по сравнению с 2001 годом в 3,5 раза, оборот розничной торговли на душу населения увеличился в 3,3 раза (6 место среди регионов в ПФО и 59 в Российской Федерации). По размерам денежных доходов на душу населения область находится на 9 месте в ПФО.

Удельный вес жителей со средним и высоким достатком составлял в 2006 году 30,3 %.

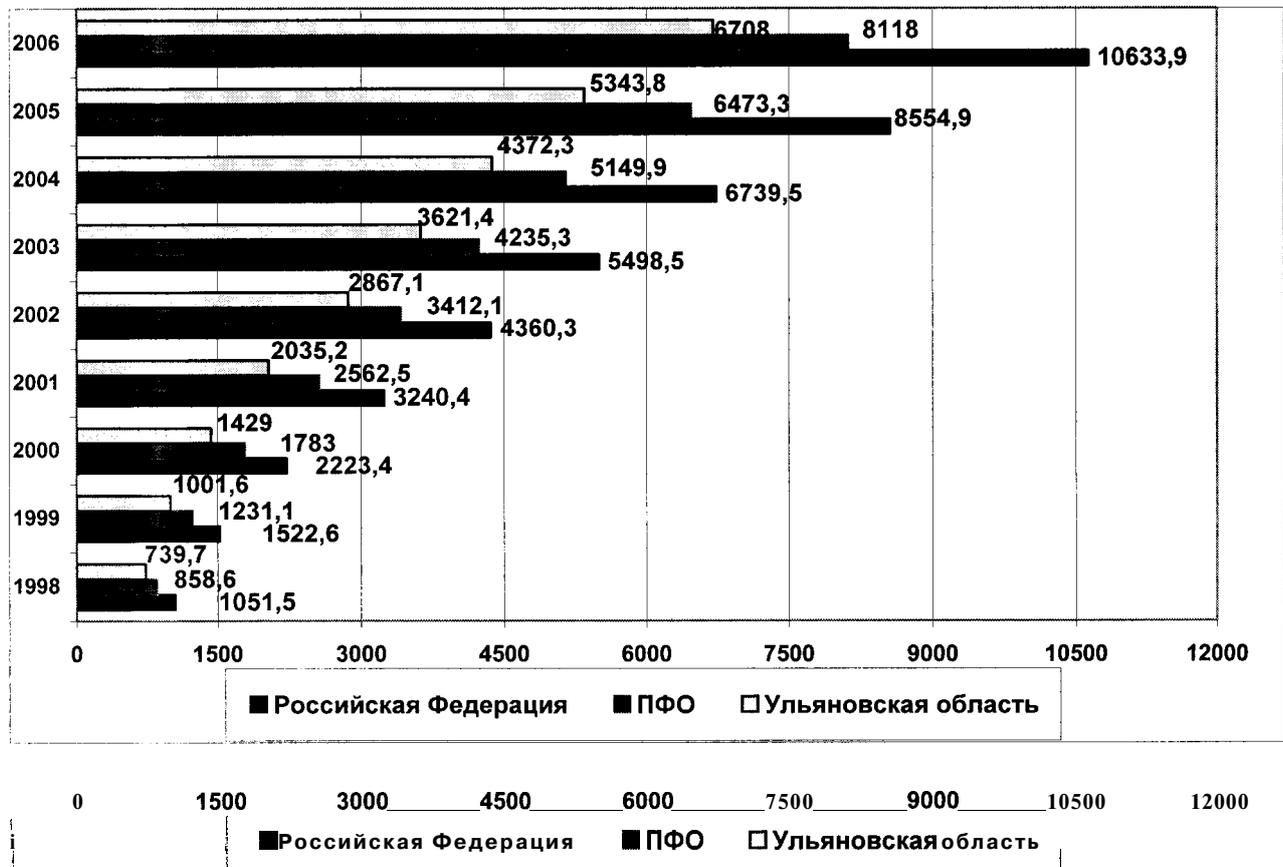


Рисунок 4.1 - Уровень заработной платы

Реформы 90-х годов прошлого века были намечены и проводились на основе доктрины, специально разработанной для России специалистами Международного Валютного Фонда (МВФ).

Одновременно с рекомендациями специалистов МВФ было «Заявление нобелевских лауреатов». В числе подписантов были: Василий Леонтьев, Лоуренс Клейн (университет Пенсильвании), Джеймс Тобин (Йельский университет), Дуглас Норт (университет Вашингтона), Кэннет Эрроу (Стенфордский университет). Они еще в 1994 г. предостерегали, что «без эффективной госпрограммы, идущие в России преобразования, приведут к следующим результатам:

- сокращение валового национального продукта;
- высокая инфляция;
- увеличение импорта конечного продукта до уровня, уничтожающего спрос на внутренние товары;
- криминализация экономики и установление атмосферы всеобщего страха и запуганности;
- ухудшение положения в социальной сфере, включая государственное здравоохранение, образование, безопасность населения;
- сокращение инвестиций в экономическую инфраструктуру;
- падение уровня жизни и рост разрыва в доходах».

С момента появления этого документа прошло более 10 лет, можно ли

сказать, что авторы этого документа ошиблись? Данные табл.4.1 и табл.4.2 дают ответ на вопросы, о которых писали Нобелевские лауреаты.

Отраслевая структура, как в стране, так и в отдельных регионах по видам экономической деятельности в России претерпела ряд существенных изменений и не во всех отраслях в положительную сторону³². По сути те же трансформации происходили и в Ульяновской области.

Таблица 4.1

Индексы производства по видам экономической деятельности в России

Индексы производства	в том числе по годам (1990 = 100 %):				
	1992	1995	2000	2005	2006
1. Добыча полезных ископаемых	88,2	70,7	74,3	99,0	101,3
2. Обрабатывающие производства, в т. ч.:	81,8	47,5	51,8	67,8	70,8
- металлургическое производство и готовых металлических изделий;	82,3	57,6	66,8	86,6	94,2
- производство машин и оборудования;	84,4	38,1	32,3	45,3	46,8
- электрооборудование;	79,8	37,3	45,3	105,4	99,6
- производство транспортных средств и оборудования	85,3	45,0	53,1	52,2	53,9
- производство пищевых продуктов	80,0	50,2	54,5	73,6	77,6
- текстильное и швейное производство	71,9	22,0	23,4	23,5	25,2
- производство кожи, обуви и др.	78,0	20,8	15,5	21,2	24,7
- производство неметаллических, минеральных продуктов	80,9	46,9	40,3	50,9	56,4
- производство резиновых и пластмассовых изделий	79,5	38,4	52,5	67,4	75,3
3. Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	95,3	80,2	76,9	86,5	90,1

Из данных таблиц видно, что наиболее сильно «пострадали» такие виды экономической деятельности как производство транспортных средств, машин и оборудования, текстильное и швейное производство, производство кожи и обуви. В целом обрабатывающие производства достигли только на уровень 71 процента от уровня 1990 года.

Трансформация отраслей, деиндустриализация с сокращением продукции и валовой добавленной стоимости в продукции основных обрабатывающих

производство, привела и приводит к снижению уровня квалификации, оплаты труда работников и к снижению мотивации к труду и другим негативным последствиям социальной жизни.

Таблица 4.2

**Натуральные показатели производства сельскохозяйственной
и промышленной продукции по России за период с 1989-2007 гг.**

Вид продукции	Ед. изм.	1989	2001	Уровню какого года соответствует производство 2001 г.	2007	В 2007 г. к 1989 г. уров. %, снижение, раз
Продукция сельскохозяйственного производства:						
Валовой сбор зерна млн. т. 104,3 – в среднем за 1986-1990 гг., 68,6 – в среднем за 1992-2007 гг., 65,8 %						
Мясо	млн. т	9,7	3,8	1953	5,2	1,86 раза
Молоко	млн. т	54,2	26,7	1963	31,4	1,72 раза
КРС – (поголовье)	млн.гол.	58,8	27,1	1885	21,5	2,73 раза
Свины	млн.гол.	40	15,5	1936	15,8	2,53 раза
Овцы и козы	млн.гол.	61,3	15,2	1750	19,7	3,11 раза
Продукция отрасли сельскохозяйственного машиностроения за период 1989-2007 гг.:						
Тракторы	тыс. шт.	235	15,2	1931	10,9	21 раза
Зерноуборочн. комбайны	шт.	62200	9063	1933	6900	9 раз
Продукция отрасли машиностроения за период 1989-2007 гг.:						
Металлорежущие станки	шт.	64600	8288	1931	5000	12,9 раз
Грузовые автомобили	тыс. шт.	697	173	1937	245	2,8 раза
Продукция производства сырьевых отраслей за период 1989-2007 гг.:						
Нефть	млн. т	552	337	1972	480	86,9 %
Уголь	млн. т	410	5404	1965	309	75,3 %
Продукция отрасли стройиндустрии за период 1989-2007 гг.:						
Пиломатериалы	млн. м ³	83	17,3	1930	21,3	3,9 раза
Цемент	млн. т	84,5	35,1	1962	54,7	64,7 %
Кирпич строительный	млрд. шт.	24,1	10,5	1953	11,5	2,1 раза
Продукция отрасли легкой промышленности за период 1989-2007 гг.:						
Ткани всех видов	млн. м ²	8707	2617	1910	2805	3,1 раза
Обувь	млн. пар	377,7	32,2	1900	52,8	7,1 раза

Таблица 4.3

Динамика основных видов продукции и услуг в Ульяновской области за период с 1980 по 2007 гг.

Наименование	1980	1990	2000	2006	2007
Автомобильный грузовой, тыс.ед.	34,4	40,8	22,7	19,8	24,6
Автомобили легковые, тыс. ед.	51,5	53,5	40,3	28,6	31,9
Металлорежущие станки, ед.	1814	1106	103	58	16
Универсальные автоматы, тыс.шт.	131,7	25,5	0,9	1,6	-
Пиломатериалы, тыс.м. куб.	500,4	414,5	168,2	129,9	159,7
Цемент, тыс. тонн	2280,0	2458,5	944,7	1606,0	1971,8
Сборные железобетонные конструкции, тыс.м. куб.	634,2	1138,5	242,9	220,1	289,1
Перевозка грузов, млн.тонн, в т. ч.:					
- железнодорожным транспортом	10,1	10,3	3,0	3,4	3,6
- автомобильным транспортом	34,4	31,2	5,0	4,5	19,3
Перевозка пассажиров, млн. чел, в т. ч.:					
- железнодорожным транспортом	5,2	4,6	3,0	1,8	2,48
- автомобильным транспортом	159,6	198,2	140,3	111,2	97,4
Ткани шерстяные, млн. м. кв.	32,8	33,9	3,8		1,4
Обувь, тыс. пар	6087	6054	350,0	90,4	115,0

Структурный анализ, выполненный за период с 1990 по 2007 гг. по всем основным видам продукции Ульяновской области и товарооборота, показывает (табл.4.3), что происходит систематическое снижение объемов производства обрабатывающих отраслей: производство автомобилей сократилось на 44 %, металлорежущих станков в 26 раз, цемента на 30 %, сборных железобетонных конструкций в 4,8 раза, шерстяных тканей в 14,7 раза, перевозка грузов уменьшилась в 3 раза.

Экономическая политика Ульяновской области - вернуть свои позиции до уровня 1990 года во всех отраслях экономики региона.

Только целенаправленная инновационная, инвестиционная политика администрации, бизнес-сообщества при непосредственном участии государства может вывести экономику Ульяновской области на уровень экономики регионов Приволжского федерального округа и России.

4.2. Стратегии социально-экономического развития отраслей

1). Жилищные условия населения.

На начало 2008 года жилищный фонд Ульяновской области составил 29,0 млн. кв. метров общей площади жилья и увеличился по сравнению с 1970 годом в 4,6 раза. В городской местности расположено 71,3 % всего жилищного фонда. В 2007 году по сравнению с 1990 годом в городской местности жилищный фонд увеличился на 4,8 млн.кв. м. или на 30,0 %, а в сельской местности - на 0,6 млн. кв. м., или 7,5 %. Основные объемы жилищного строительства приходятся на 1966 - 1990 гг. (рис.4.2).

В последующие годы начался снижение объемов строительства и ввода жилья в эксплуатацию. Связано это с резким снижением бюджетного финансирования жилищного строительства и участия в строительстве жилья промышленных предприятий. В среднем за 2001 -2007 гг. сдавалось по 260 тыс. кв. метров жилья, что немногим выше среднегодового уровня 1051-1955 гг. В Ульяновской области, как и в целом по России, осуществлялись реформы в сфере жилищно-коммунального хозяйства, направленные на переход от оплаты из фондов общественного потребления к оплате в полном объеме жилищно-коммунальных услуг населением.

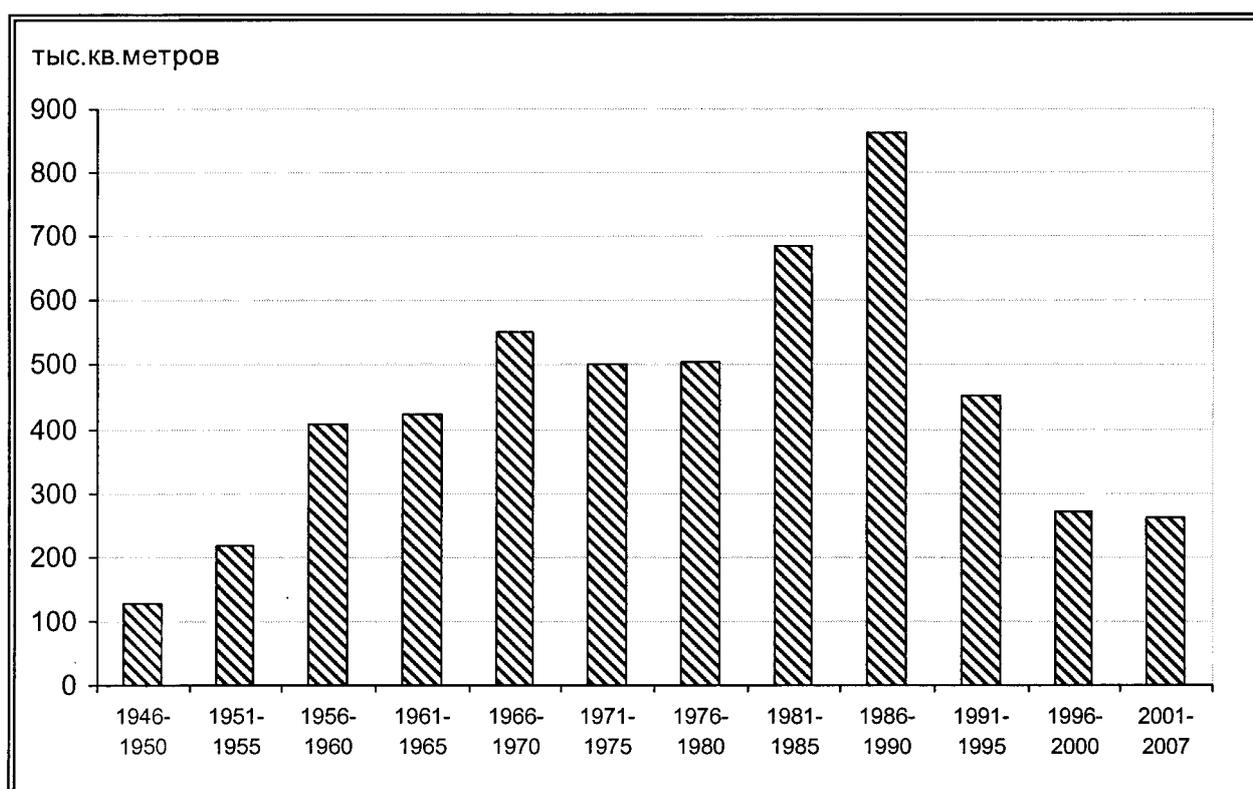


Рисунок 4.2 - Динамика ежегодного ввода жилья в Ульяновской области

2). Образование.

В начале сороковых годов на территории Ульяновской области насчитывалось 851 начальная школа, 227 неполных средних и 79 средних школ. К концу 60-х годов в области насчитывалось начальных школ – 445, неполных средних - 306 и средних школ - 229. Начиная с 1995 года, наметилась тенденция сокращения численности учащихся по демографическому признаку.

На начало 2007/08 учебного года в области работало 596 дневных общеобразовательных учреждений, в которых обучалось 122,7 тысяч школьников. Во всех общеобразовательных учреждениях работают свыше двенадцати тысяч преподавателей. Кроме того, в 2007/08 учебном году образовательную деятельность осуществляли 11 гимназий с численностью учащихся 9,6 тыс., 14 лицеев, в которых обучаются 10,4 тыс. учащихся, 49 общеобразовательных учреждений с углубленным изучением отдельных предметов (4 тыс. учащихся). Но, вызывает тревогу тенденция снижения количества общеобразовательных учреждений, особенно на селе (см. табл.4.4), а так же отток специалистов из Ульяновской области (табл.4.5).

Необходимо сбалансировать спрос и предложение в специалистах области.

Таблица 4.4

Общеобразовательные учреждения (единиц)

	1945	1960	1970	1980	1990	2000	2007
Число общеобразовательных учреждений, всего, в т.ч.:	1176	1278	1012	758	721	724	606
- в городской местности	107	180	207	209	184	205	186
- в сельской местности	1069	1098	805	549	537	518	418
Негосударственные	—	—	—	—		1	2

Таблица 4.5

Ежегодный отток специалистов из Ульяновской области (чел.)

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

3). *Здравоохранение.*

Ежегодно численность врачей и численность среднего медицинского персонала до 2000 г. возрастала, а начиная с 2000 года по сравнению с 2007 годом численность врачей сократилась на 381 человек (на 7,4 %), среднего медицинского персонала - на 934 человека (на 5,1 %). В 2007 году оказанием медицинских услуг населению занимались 82 больничных и 131 амбулаторно-поликлиническое учреждение, из них 26 (19,8%) амбулаторно-поликлинических негосударственных учреждений (табл. 4.6). В 2007 году в области работало 4786 врачей и 17,4 тыс. человек среднего медицинского персонала, из них в негосударственных учреждениях соответственно 166 (3,5 %) и 427 (2,4 %).

Таблица 4.6

Здравоохранение в Ульяновской области

	1945	1960	1970	1980	1990	2000	2007
Число больничных учреждений, единиц	95	130	121	113	119	105	82
в них число коек - всего	3851	7872	12800	15595	18125	16438	12965
в расчете на 10 тыс. населения		69,6	103,5	122,3	127,2	113,1	98,8
Число амбулаторно-поликлинических учреждений, единиц	192	155	144	148	181	184	131
Мощности амбулаторных поликлиник - в расчете на 10 тыс. населения				98,1	197,4	216,5	250,2
Число женских консультаций и детских поликлиник, ед.	51	98	100	109	122	118	69
Число фельдшерско-акушерских пунктов, единиц	434	596	603	582	573	564	514
Численность врачей, не включая зубных - всего, человек	368	1221	2184	3097	4356	5167	4786
Численность среднего медперсонала - всего, чел.	2310	6134	9653	13419	17627	18367	17433

4). *Агропромышленный комплекс.*

Сельская перепись 2006 года показала, что только по Ульяновской области сократилось 27 тыс. крестьянских подворий. Веками сложившийся уклад российского села постепенно демонтируется. Так же как и в городских поселениях, основным градообразующим фактором была и остается

производственная деятельность. В области зарегистрировано 815 сельскохозяйственных организаций, из которых 456 осуществляют сельскохозяйственную деятельность (это составляет 56 % от общего количества). Из 2100 крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей занимаются сельскохозяйственной деятельностью 647. В 2006 году в Ульяновской области имелось 253,1 тыс. личных подсобных и других индивидуальных хозяйств граждан, в том числе производили сельскохозяйственную продукцию 214,4 личных подсобных и других индивидуальных хозяйств граждан. На фоне сокращения объемов производства на сельскохозяйственных предприятиях произошло увеличение доли продукции, производимой населением (см. табл.4.7).

Таблица 4.7

Производство сельскохозяйственной продукции во всех хозяйствах и в том числе в личных подворьях крестьян Ульяновской области (тыс.т)

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

Личные подворья и раньше вносили существенную лепту в формирование продовольственных ресурсов страны, но за последние 17 лет они стали главными поставщиками, так как объём произведённой ими продукции за 2007 год составил 61 % от всего валового производства сельхозпродукции. Личные подсобные хозяйства произвели картофеля - 94 %, овощей – 81, плодов и ягод - 60, мяса - 75, молока – 69 и 58,6 % яиц, а фермерские хозяйства произвели в 2007 году всего 7,6 % продукции растениеводства и 2 % продукции животноводства. Отказ от механизированных животноводческих комплексов

и другой механизации в колхозах привел к деиндустриализации сельскохозяйственного производства.

Станет ли фермерство, на что ориентирована современная социальная политика сельского строительства, стать социально-экономической базой сельского общежития? Если исходить из того, что основой и сельского строительства должна быть экономика, а она так или иначе должна быть организована на основе крупного сельскохозяйственного производства, необходимо сохранение социальной инфраструктуры села.

«Развитие АПК» области должно быть направлено на:

- формирование конкурентоспособных кластеров в сельском хозяйстве и пищевой промышленности;
- формирование вертикально-интегрированных агрохолдингов;
- создание региональных сельскохозяйственных брендов, организация системы добровольной сертификации сельхозпроизводителей;
- продвижение продукции АПК на конкурентные общероссийские и мировые рынки;
- организация системы подготовки кадров для нужд АПК.

Как мы видим, налицо изменение концепции развития сельскохозяйственного производства! В отличие от прежней концепции, которая была направлена на развитие мелкого фермерского хозяйства и личного крестьянского подворья, стратегия до 2020 года ориентируется на развитие крупных сельскохозяйственных производств.

5). Учреждения культуры.

С первых лет Советской власти создававшиеся учреждения культуры являлись очагами культурно-просветительной работы населения губернии. В 1927 году в Симбирской губернии имелось 193 клубных учреждения, в 1940 году их насчитывалось уже 836, а к 1970 году их число достигло до 925 ед., из которых в сельской местности - 832 (90 %). Процесс приватизации и перепрофилирования дворцов и домов культуры, принадлежащих ранее профсоюзам, предприятиям и организациям, привел к сокращению культурно-досуговых учреждений. К 2007 году число культурно-досуговых учреждений сократилось по сравнению с 1990 годом на одну треть и составило 595 учреждений на 120 тыс. мест. Но, при этом надо иметь в виду, что в последние годы (см. рис.4.3) не вкладываются какие либо существенные инвестиции в развитие социальной сферы. Одновременно с передачей объектов социальной сферы на балансы муниципальных образований, практически прекращено строительство и ввод новых объектов в эту сферу. Сегодня часть работы в сфере духовной жизни населения берет на себя Церковь. Станет ли Церковь центром культурно-просветительной работы и духовной жизни населения?

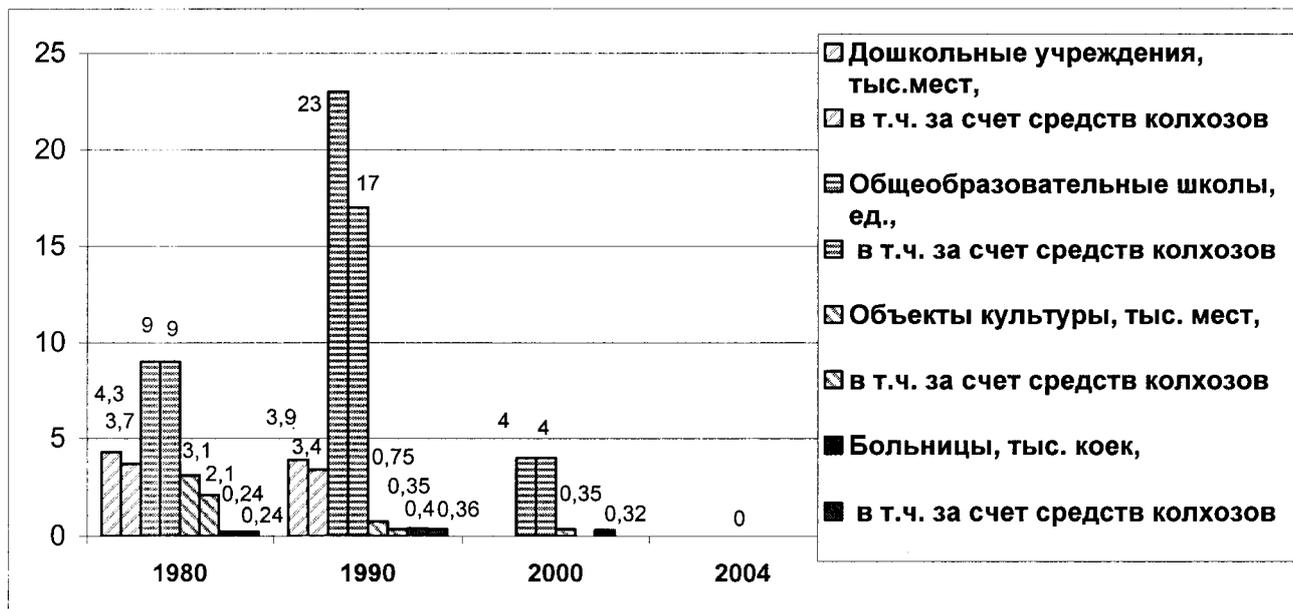


Рисунок 4.3 - Ввод в действие объектов социальной сферы Ульяновской области

К числу основных путей решения проблем в сфере здравоохранения относятся:

1). Перемещение части объёмов медицинской помощи со стационарного на амбулаторный этап, развитие системы профилактики заболеваний.

2). Совершенствование материально-технической базы учреждений здравоохранения, оснащение лечебно-профилактических учреждений современным диагностическим и лечебным оборудованием.

Утверждена ведомственная целевая программа «Развитие донорского движения и обеспечение безопасности компонентов и препаратов донорской крови, заготавливаемых в Ульяновской области» на 2009-2011 годы», предусматривающая приобретение соответствующего оборудования. Данные мероприятия направлены на развитие донорского движения.

3). Развитие и повышение доступности высоких медицинских технологий.

4). Обеспечение доступа граждан к эффективным, безопасным и качественным лекарственным средствам, формирование комплексной программы лекарственного обеспечения отдельных категорий граждан.

5). Оптимизация сети учреждений здравоохранения и их структуры.

6). Реализация мер по улучшению показателей здоровья детей и подростков, в том числе юношей допризывного и призывного возрастов.

7). Реализация мер по снижению уровня младенческой и материнской смертности.

б). Обрабатывающие производства.

Производство товаров в структуре регионального продукта за 1990-2006 гг. снизилось с 62,3 до 40 %, а доля услуг выросла с 36,8 до 60 %. Одновременно произошло изменение основных экономических факторов промышленного производства. Численность, занятых в обрабатывающих производствах, сократилась с 250 тысяч работников до 151,7 тысяч, особенно в отраслях машиностроительных производств, где была самая высокая заработная плата (рис.4.4, табл.4.8). Анализ средней зарплаты в различных отраслях и сферах занятости населения Ульяновской области показывает, что оплата труда на предприятиях обрабатывающих производств, в силу более высокой технологичности и потребности на этих производствах более высокой квалификации работников, выше, чем в сфере услуг на 30-35 %. (за исключением работников финансовых структур, управления, транспорта и связи).

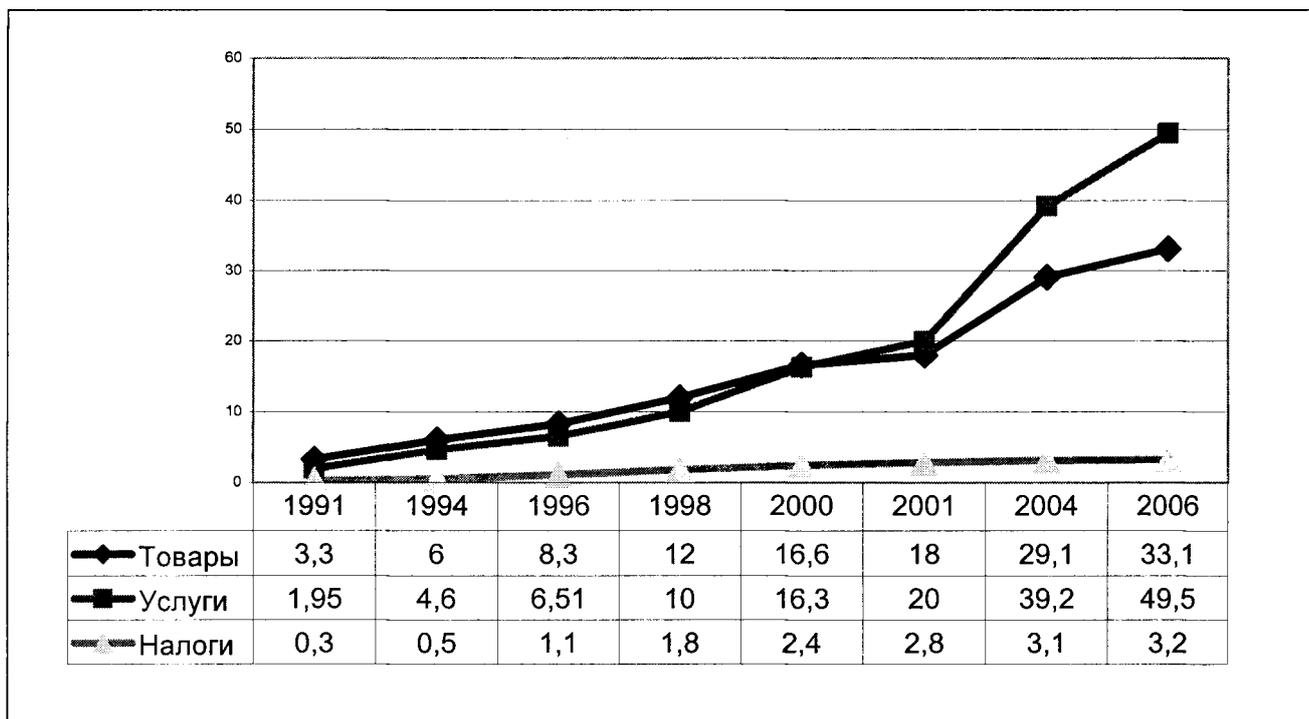


Рисунок 4.4 - Динамика структуры валовой добавленной стоимости в региональном продукте Ульяновской области (млрд. руб.)

Трансформация отраслей, деиндустриализация с сокращением объема производства и валовой добавленной стоимости основных обрабатывающих производств, привела к снижению уровня квалификации работающих и к снижению мотивации к труду в регионе. Отток квалифицированных специалистов осуществляется в основном, в гг. Москву, Санкт-Петербург, Самару, да и в другие страны (табл.4.8). И как следствие - в Ульяновской

области кадровый голод высокопрофессиональных работников, особенно для таких отраслей, как машиностроение, сельское хозяйство, строительство, некоторые виды услуг.

Таблица 4.8

Динамика основных экономических показателей обрабатывающих производств и основных производственных факторов в экономике Ульяновской области

(вся промышленность = 100 %) ³³

Наименование отраслей	по годам:				
	1990	2000	2004	2005	2006
Обрабатывающие производства, в т.ч.:	98,0	82,6	84,6	80,0	77,3
- машиностроение и металлообработка	47,9	54,4	54,8	50,5	50,4
Численность занятых в обрабатывающих производствах, тыс. чел.	250,0	178,1	161,0	155,2	151,7
Основные фонды промышленности в текущих ценах, млрд. руб.	57,0	34,6	35,7	43,3	48,0

Недостаточное количество собственных средств у предприятий на обновление и модернизацию основных фондов, требует привлечения инвестиций со стороны. При общем росте инвестиций за период 1990 - 2007 гг. в 13,5 раз, вложения в обрабатывающие производства выросли только в 6,5 раза. В машиностроение инвестиции сократились в 2 раза, но в то же время инвестиции растут в сферу торговли и услуг, включая транспорт и связь. Только за последние 5 лет вложения в сферу услуг, транспорт и связь вложены инвестиций в 2,6 раза больше чем в развитие обрабатывающих производств (табл.4.9). Основная доля инвестиций (в 2007 г.- 66,7 %) приходится на привлеченные средства, из которых треть составляют бюджетные средства, основная доля которых формируется из федерального бюджета (табл.4.10).

Такое соотношение в формировании инвестиций в регионе говорит о том, что регион, по причине отсутствия ресурсов, практически не участвует в его развитии. Основная региональная политика в экономике направлена на распределение средств, как валового регионального продукта, так и инвестиционных отчислений из сферы промышленного производства в сферу услуг. При нарушении равновесия между товарным производством и производством услуг происходит снижение, как уровня, так и качества жизни населения региона.

7). Социальная защита и обслуживание граждан.

При нарушении равновесия между товарным производством и производством услуг происходит снижение, как уровня, так и качества жизни населения региона (см. рис. 4.5).

Таблица 4.9

Инвестиции в основной капитал (по годам)

	1990	2000	2004	2005	2007
Общие инвестиции по области, млн. руб.	2170,0	2300,0	11473,9	10470,7	29305,0
Инвестиции в основной капитал, млн. руб.	547,3	910,2	1968,0	1511,0	3514,7
Уд. вес инвестиций в обрабатывающие производства, %	25,2	25,6	22,0	14,4	12,0

Таблица 4.10

Распределение инвестиции в основной капитал по источникам финансирования, без МП (в % к итогу)

	2003	2004	2005	2007
Инвестиции в основной капитал, в том числе в % к итогу:	100	100	100	100
Собственные средства	65,7	50,6	51,2	33,3
Привлеченные средства, из них:	34,3	49,4	48,8	66,7
- кредиты банков	2,4	19,7	8,7	6,9
- заемные средства	1,7	3,3	0,5	7,7
- бюджетные средства, в т.ч. из:	16,0	10,6	18,5	31,2
- федерального бюджета	9,7	7,3	14,7	22,5
- бюджета субъектов РФ и местных бюджетов	6,3	3,3	3,8	8,7
- средства внебюджетных фондов	0,5	1,1	0,6	0,2
- прочие	13,7	14,7	20,5	20,7

Этот процесс мы и наблюдаем на территории Ульяновской области в настоящее время. При росте среднедушевых доходов за 1990-2007 годы в 42 раза, прожиточный минимум вырос в 90 раз.

Если в 1990 году отношение среднедушевых доходов к прожиточному минимуму равнялось 5-и, к началу 2001 года оно снизилось до 1,7, а к началу 2008 года поднялось до 2,37, оставаясь в 2,1 раза ниже уровня 1990 года. Улучшение качества жизни населения Ульяновской области может быть обеспечено уменьшением социальной дифференциации, оказанием адресной социальной поддержки населению в целях перераспределения расходов в пользу незащищённых слоёв населения.

4.3. Развитие кластерных технологий Ульяновской области на 2020 г.

Кластерные технологии - это новое направление в практике регионального планирования. По имеющимся сведениям в печати эта технология используется и в других регионах. Фрактально-кластерные системы позаимствованы из биологических систем (рис.4.6) и с некоторых пор стали использоваться в общественных системах. Следует отметить, что и в Советской экономике имело место создание комбинатов, **научно-производственных объединений**. В 90-е годы пошел процесс разукрупнения. Концентрация производства теперь происходит на основе кластерных технологий.

1). *Транспортно-логистический кластер «Волжский транзит».*

На уровне Правительства Российской Федерации принято решение о создании в Поволжском регионе транспортно-логистического центра. Но, кроме Ульяновской области, на создание транспортно - логистического центра на своей территории претендуют Татарстан, Самарская и Нижегородская области.

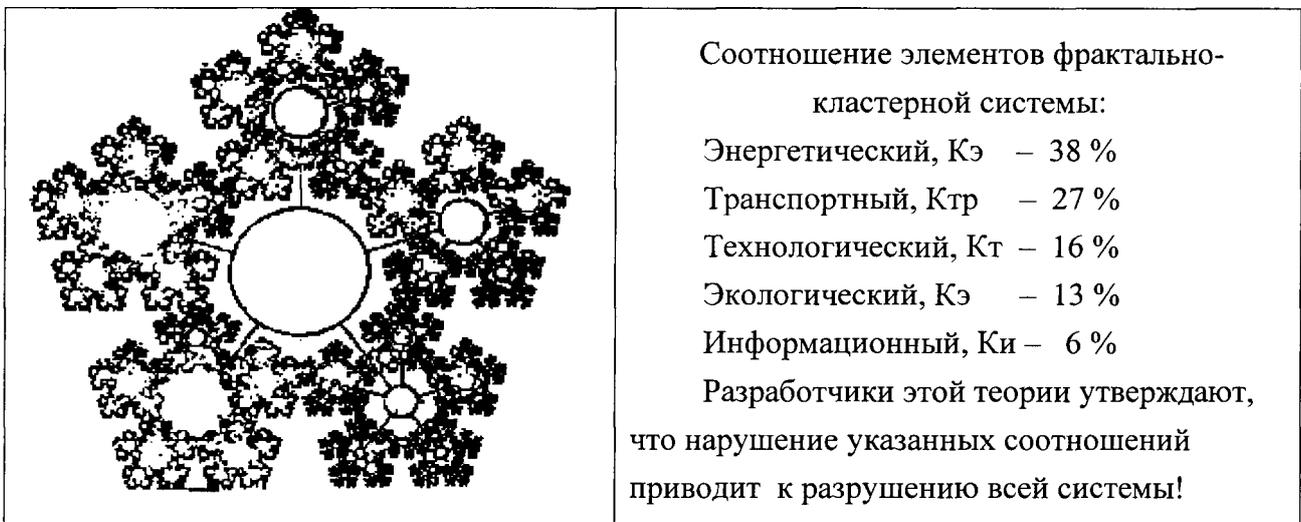


Рисунок 4.6 - **Модель фрактально-кластерной системы функционирования биологических систем**

Ульяновская область имеет ряд неоспоримых преимуществ перед своими конкурентами по созданию на собственной территории транспортно-логистического кластера:

- 1) в регионе сформированы законодательная база и эффективная система государственной поддержки инвестиционных проектов;
- 2) на территории области сосредоточены ключевые элементы транспортно - логистического кластера: пассажирские и грузовые аэропорты класса «А», таможенный терминал, пассажирский и грузовой речные порты (причем грузовой порт - единственный в Среднем Поволжье, расположенный на правом берегу Волги, что позволяет осуществлять дальнейшую

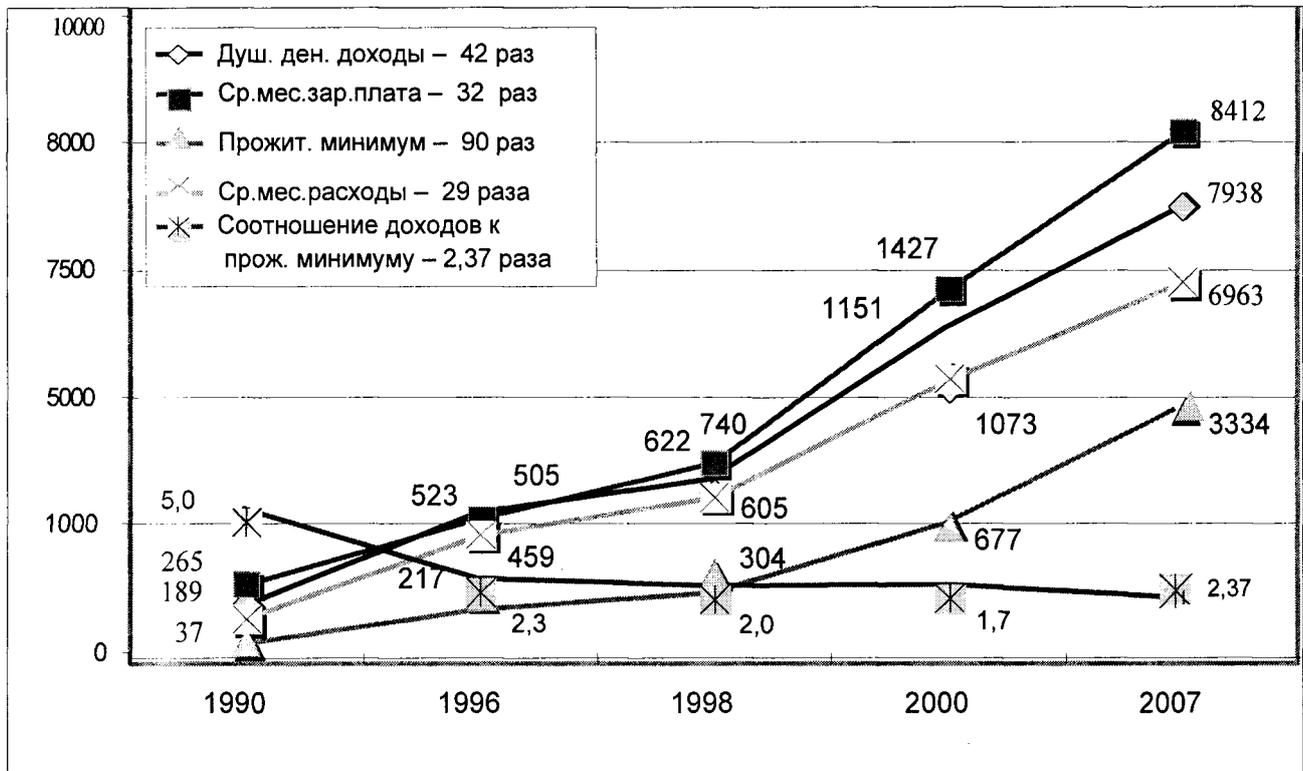


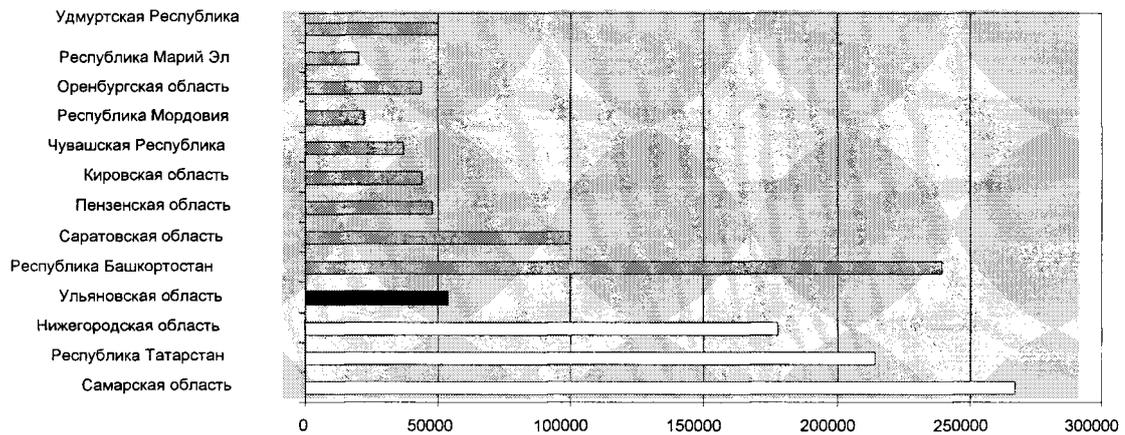
Рисунок 4.5- Динамика основных показателей уровня жизни населения Ульяновской области за 1990-2007 гг.

Предусматриваются следующие меры:

- формирование и развитие социальных центров и центров психологической поддержки для социально незащищённых слоев населения;
- создание эффективной информационной системы;
- реализация мер материальной поддержки семей с детьми;
- совершенствование системы оказания социальных услуг гражданам с ограниченными возможностями и развитие реабилитационной индустрии;
- развитие и оптимизация сети учреждений социального обслуживания населения;
- привлечение частных инвестиций для оказания социальных услуг населению;
- разработка программы «Доступное жильё» для малоимущих и незащищённых слоёв населения:
 - развитие жилищно-накопительных институтов;
 - содействие внедрению механизмов долгосрочного (до 20 лет) ипотечного кредитования на приобретение жилья, на участие в долевом строительстве многоквартирных домов, на строительство индивидуальных домов и так далее;
 - содействие развитию страхования ипотечных кредитов.

транспортировку грузов в западном направлении), разветвлённая сеть железных (три линии) и автомобильных дорог;

Рисунок 4.7 - **Оборот розничной торговли в регионах ПФО в 2006 году, млн. рублей**



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

4) отсутствие в долгосрочном периоде инфраструктурных ограничений;

5) оптимальное транспортное плечо до крупнейших промышленных центров европейской части России, Урала и Сибири, что позволит сократить время обработки и комплектации грузов различной сложности и их доставки конечному потребителю;

6) наличие с 2009 года двух мостовых переходов через реку Волгу, а в период до 2015 года проведение реконструкции автодороги «Ульяновск - Дмитровград - Самара», а также строительство автодороги «Саранск - Сурское - Ульяновск» и глубокого обхода г. Дмитровграда и рабочего посёлка Чердаклы позволит Российской Федерации получить новый транспортный узел, который соединит европейскую часть России с Уралом, Сибирью и Дальним Востоком. Новый маршрут свяжет между собой основные федеральные дороги Ульяновской области и позволит перераспределить грузопотоки в объёме 25 - 30% с маршрутов «Центр - Н. Новгород - Казань - Урал» и «Центр - Пенза - Тольятти - Самара - Урал» на новый маршрут «Центр - Саранск - Ульяновск - Дмитровград - Урал» и, как следствие, доля межобластных и транзитных перевозок, проходящих по территории Ульяновской области, возрастёт с 10 до 30%;

7) ведение активной внешнеторговой деятельности Правительством Ульяновской области. Торговые отношения поддерживаются более чем с 60 странами. При этом Правительством Ульяновской области предпринимаются меры по расширению внешнеэкономического сотрудничества. В результате

внешнеторговый оборот Ульяновской области (с услугами) в 2006 году вырос на 55,2% и составил 1 026,2 млн. долларов США, в том числе экспорт - 599,3 млн. долларов, импорт - 146,3 млн. долларов США. Увеличение объёма экспорта и рост положительного сальдо внешнеторговой деятельности свидетельствуют о повышении конкурентоспособности продукции предприятий Ульяновской области.

Ведущееся строительство нового мостового перехода в г. Ульяновске создаст новый транспортный узел, который обеспечит проезд автотранспорта по транзитному коридору «Центр - Поволжье - Урал» (Москва - Рязань - Саранск - Ульяновск - Димитровград - автодорога «Уфа-Самара»). Длина мостового перехода составит 12,976 км, в т.ч. мост 5,928 км. Количество полос движения - 4, шириной 2 x 7,5 м. Прогнозируемая интенсивность движения составит до 30 тысяч автомобилей в сутки. Планируемый ввод в действие мостового перехода - 2009 год.

Строительство второго пускового комплекса I-й очереди мостового перехода через реку Волгу в г. Ульяновске предусматривает строительство путепроводов и развязок с разными направлениями въездов в г. Ульяновск. Срок производства работ - 2010-2011 годы.

Строительство II-й очереди мостового перехода через реку Волгу в городе Ульяновске предусматривает движение скоростного трамвая по нижнему ярусу со всеми соответствующими развязками. Срок производства работ - 2011-2012 годы.

2). Кластер — производство цемента.

Цементный кластер должен стать одной из точек роста экономики региона. Продукция кластера будет обеспечивать не только собственные потребности, но и потребности ближайших регионов. В рамках федерального округа первое место удерживает Республика Мордовия (2757,8 тыс. тонн), затем идёт Саратовская область (2267,3 тыс. тонн), третье место занимает Ульяновская область (1216,2 тыс. тонн) - рис.4.8.

Рисунок 4.8 - Производство цемента в ПФО в 2005 году



Основные задачи Правительства Ульяновской области для развития цементного кластера:

- создание благоприятного инвестиционного и политического климата на территории региона;
- формирование в рамках кластера полной производственной цепочки (от сырья - до готовой продукции);
- обеспечение отрасли современной инженерной инфраструктурой;
- развитие специализированной образовательной базы.

3). Кластер разработки кварцевых песков.

Крупнейшим региональным добывающим предприятием кварцевых песков является ОАО «Кварц» с годовой добычей сырья 900-1000 тыс. тонн. В 2006 году ОАО «Кварц» добыло 840 тыс. тонн. Предположительный остаток сырья оценивается в размере 18662 тыс. тонн (12-15 лет эксплуатации).

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

1) участок «Восточный» Ташлинского месторождения кварцевых песков приобретён ООО Торговый Дом «Кварц» за 55,2 млн. рублей. На базе сырья участка будет построен горно-обогатительный комбинат с современной технологией обогащения кварцевого песка, не имеющий аналогов в России;

2) «Лукьяновское» месторождение кварцевых песков приобретено ООО «Самарское объединение керамики» (Самарская область) за 33 млн. рублей. «Лукьяновское» месторождение практически готово к эксплуатации (33 млн. тонн стекольных песков), так как оно разведано по промышленным категориям и поставлено на государственный баланс;

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

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

Основными задачами Правительства Ульяновской области для развития стекольного кластера являются:

- создание на территории Ульяновской области промышленно-технологического парка современных строительных материалов. В рамках работы парка должны быть сформированы новые научно-технологические лаборатории, занятые исследованием новых строительных материалов, а также разработкой высокотехнологичных производственных технологий;
- привлечение производственных предприятий, заинтересованных в размещении своих подразделений на территории Ульяновской области;

- развитие транспортной инфраструктуры, позволяющей снизить затраты на транспортировку готовой продукции и сырья.
- формирование образовательных компонентов, обеспечивающих подготовку квалифицированных кадров и разработку новых эффективных технологий для строительной отрасли;
- организация процесса обмена (подготовки и переподготовки) кадров с целью повышения профессиональной компетенции (межрегиональные центры подготовки и переподготовки кадров);

4). Автомобильный кластер.

Автомобилестроение занимает значительное место в экономике развитых стран. Мировая автомобильная промышленность в 2005 году произвела 66 миллионов автомобилей, фургонов, грузовиков и автобусов. В 2006 году производство автомобилей в мире увеличилось на 4 % (до 69,2 млн. шт.), из них легковых - на 6,3 % (50 млн.), средних и тяжелых грузовиков - на 6 %, автобусов - на 4,4 %.

В 2003–2006 годах российское автомобилестроение развивалось относительно стабильно, и производство автотранспортных средств за указанный период возросло на 23 %, превысив 1,5-миллионный рубеж, при этом выпуск грузовых автомобилей увеличился почти до 250 тысяч (на 43 %). Ёмкость российского рынка в денежном эквиваленте растёт более быстрыми темпами, нежели в количественном выражении. Так, согласно расчётам специалистов компании «Автомобильная статистика», в 2006 году на новые легковые автомобили россияне потратили 29,1 млрд. долл., что на 54,1 % больше, чем в 2005 году. С учётом ввоза в Россию подержанных иномарок суммарная ёмкость рынка составила около 34 млрд. долл. Одним из главных факторов, обеспечивших столь бурный рост российского рынка, стал существенный приток кредитных денег.

Сегмент новых иномарок в России в 2006 году показал феноменальный рост в 66 %. За 2006 год было продано 1,8 млн. новых иномарок, что на 23,6 % больше абсолютных показателей года предыдущего и на 45 % - показателей **СТОИМОСТНЫХ**.

Россия признана самым крупным европейским рынком по продажам *внедорожников*. Так, за первое полугодие 2007 года российские покупатели приобрели **193** тыс. полноприводных автомобилей, а в 2006 году объём продаж внедорожников составил **238,5**тыс. штук, что на 36 % больше, чем в 2005 году. Из них 185,7 тыс. зарубежных автомобилей, или 18 % от более чем миллиона реализованных за этот период иномарок. Но, судя по динамике прироста внедорожного сегмента, максимальные показатели еще впереди. По прогнозам

Национального агентства промышленной информации, в России к 2010 году продажа автомобилей данного класса может достичь 650 тыс. ед., или 20 % от общего объёма сбыта легковых автомобилей в Российской Федерации.

Ульяновская область занимает пятое место в Российской Федерации по производству автомобилей. Ведущую позицию в развитии автомобилестроения Ульяновской области занимает ОАО «Ульяновский автомобильный завод» - ОАО «УАЗ»).

С 2000 года ОАО «УАЗ» входит в холдинг «Северсталь-групп». Под управлением компании впервые за долгие годы ОАО «УАЗ» начало реализовывать программы стратегического развития. Модернизирован главный конвейер. За два года в развитие завода инвестировано более 1 млрд. 300 млн. рублей. Модельный ряд завода включает производство коммерческих автомобилей и внедорожников. С конца 2003 года выпускается рестайлинговый «UAZ Hunter», обеспечивающий стабильную позицию ОАО «УАЗ» в сегменте недорогих внедорожников. С августа 2005 года началось серийное производство нового полноразмерного комфортабельного внедорожника «UAZ Patriot». Развитие основного производителя автомобилей области влечёт за собой развитие смежных отраслей. В настоящее время для изготовления автомобиля УАЗ необходимо 4200 комплектующих, 712 изделий, 17 % из них производится на предприятиях г. Ульяновска. Одним из основных поставщиков Ульяновского автомобильного завода, на конвейер которого поставляются десятки автомобильных узлов и деталей, является ОАО «Автодеталь-Сервис».

ОАО «Автодеталь-Сервис». Объём продукции, поставляемой на главный конвейер автозавода для комплектации сборки автомобилей семейства УАЗ, составляет 70 % от общего объёма, а остальные 30 % идут в запасные части для ремонтно-эксплуатационных нужд России и за рубежом. Для внутреннего и внешнего рынков ОАО «Автодеталь-Сервис» производит запасные части к автомобилям марки «УАЗ», «ГАЗ». ОАО «Автодеталь-Сервис» входит в состав Ульяновской холдинговой компании «AMS-ГРУПП», крупнейшей управляющей компании Ульяновской области. В апреле 2007 года «AMS-Групп» и китайская автомобилестроительная компания ВАЕС подписали соглашение об организации в Ульяновске промышленного сборочного производства китайских грузовых автомобилей BAW и Foton. Сумма финансирования этого проекта составит около 115 миллионов долларов. Предполагаемая производственная мощность завода к 2010 году будет составлять до 70 000 грузовиков ежегодно.

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

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

При условии своевременного создания инфраструктуры (технопарка), обеспечивающей развитие производства автокомпонентов, область может занять нишу производителя автокомпонентов для коммерческих автомобилей и привлечь на свою территорию ведущих российских и мировых производителей. «Корневым» предприятием для развития кластера автокомпонентов может стать Ульяновский автомобильный завод.

При формировании кластера автокомпонентов необходимо учитывать, что имеющиеся отечественные технологии уступают западным, поэтому:

- необходимо не только привлекать на территорию иностранных производителей и создавать совместные предприятия;
- обеспечить процесс трансфера технологий на российские предприятия;
- осуществлять коммерциализацию и внедрение разработок местных институтов и предприятий (Ульяновская область обладает высоким потенциалом, см. раздел «Научно-инновационный потенциал»), поддержку собственной научно-технической базы;
- решить задачу технологического развития производства области во взаимодействии с Центром трансфера технологий;
- разработать комплексную программу кадрового обеспечения кластера автокомпонентов;
- в подготовке кадрового резерва необходимо использовать такие формы как бизнес-инкубатор и центр развития промышленного дизайна. Эти формы не только сделают подготовку более практичной, но и обеспечат развитие малого и среднего бизнеса в области;
- осуществить развитие сферы обслуживания перевозок.

5). *Авиастроительный кластер.*

Российское гражданское самолётостроение в настоящее время является наиболее депрессивным сегментом российской авиационной промышленности. В 2005 г. было выпущено 12 гражданских самолётов, а в 2006 г. заводы произвели всего лишь 8 самолётов гражданской авиации. Область занимает первое место в России по производству гражданских самолётов. В Ульяновске находится один из крупнейших в Европе авиационных заводов - «Авиастар-СП».



ЗАО «Авиастар-СП» - предприятие способно выпускать более 50 самолётов в год. Оно производит грузоподъёмные самолёты - Ан-124 «Руслан», ставшие гордостью российской авиации, а также среднемагистральные пассажирские самолёты Ту-204. ЗАО «Авиастар-СП» является самым молодым среди предприятий, занимающихся производством самолётостроительной продукции. Его строительство было начато в 1976 г., а уже в 1981 г. предприятие выпустило первый самолёт. Им был Ан - 124 «Руслан», занимающий до настоящего времени передовые позиции на рынке перевозки тяжелых крупногабаритных грузов. Портфель заказов на 2008 год включает в себя 8 авиалайнеров. В настоящее время предприятие серийно выпускает самолёты Ту-204, модернизирует самолеты Ан-124-100, имеет мощности, которые могут быть использованы для производства изделий любого назначения и практически любой сложности, с ценами ниже, чем средние цены на аналогичную продукцию на рынке.

После вхождения завода в состав ОАО «Объединенная авиастроительная корпорация» (ОАК), созданного по инициативе и поддержке Правительства Российской Федерации, ситуация на «Авиастаре» стабильно улучшается. В частности, отгрузка в январе-июле 2007 года составила 180 % по отношению к аналогичному периоду 2006 года. Правительством Российской Федерации разработана стратегия развития отрасли до 2015 года, согласно которой в

гражданское авиастроение планируется привлечь свыше 13 млрд. долл. капиталовложений (две трети от общего ожидаемого объема финансирования всего авиастроительного комплекса), из них более половины составят бюджетные средства. Сегодня примером сотрудничества с вендущими в авиастроении странами является совместная разработка двигателя «SaM-146», проводимая усилиями российского НПО «Сатурн» и французской компании «Snecma Moteurs». Именно этот агрегат будет устанавливаться на региональный самолет «Sukhoi SuperJet 100».

Цель реализации стратегии до 2015 г. - принципиальное изменение стратегической конкурентной позиции авиапромышленности России на мировом рынке (включая рынок самой России и СНГ), фактическое возвращение отрасли на этот глобальный рынок в качестве одного из мировых центров авиастроения. Кроме предприятий, входящих в ОАО «ОАК», в соответствии со стратегией планируется развивать сеть средних и малых предприятий, разрабатывающих и производящих агрегаты, оборудование, приводы и прочие комплектующие элементы для авиационных комплексов.

Ульяновск имеет ряд преимуществ, которые могут быть реализованы:

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

Для обеспечения устойчивого развития авиационной промышленности Ульяновской области целесообразно решить следующие задачи:

1) заключить соглашение между потенциальными участниками кластера об экономическом взаимодействии в рамках кластера;

2) организовать постоянно действующий рабочий орган по координации и мониторингу работы кластера;

3) стимулировать развитие различных форм договорных связей и отношений ОАО «Авиастар-СП» с промышленными предприятиями других отраслей промышленности области и других регионов страны;

4) организовать в системе авиапрома области формирование интегрированных структур различных организационно-правовых форм и видов деятельности;

5) оказать при необходимости целевую финансовую поддержку поддерживающим и родственным отраслям экономики, обеспечивающим стабильную работу головного предприятия;

б) разработать программу по привлечению в авиапром крупных инвесторов. Напрямую лоббировать интересы авиапрома области в федеральных структурах власти.

б). Приборостроительный кластер.

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

Ульяновск располагает производственными мощностями ряда предприятий приборостроения:

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

- ОАО «Утёс», который является многопрофильным предприятием, производящим продукцию, предназначенную для различных отраслей народного хозяйства, в том числе: авионику для самолётов и вертолётов; приборы и устройства для автомобильной техники; медицинские приборы и оборудование; товары народнохозяйственного назначения.

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

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

- ОАО «Искра», специализирующийся на разработке и производстве высоковольтных сильноточных транзисторов и транзисторных модулей;

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

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

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

7). *Станкостроительный кластер.*

Представлен двумя предприятиями:

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

- станки специальные фрезерные и токарные станки с цифровой индикацией и с ЧПУ;
- колёсотокарные станки для железных дорог;
- вертикально-фрезерные станки с крестовым столом с УЦИ, ЧПУ и МАСИ;
- токарные резьбонарезные станки с ЧПУ и трубоотрезные станки для обработки труб и муфт для трубных металлургических заводов и др.

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

8). *Агропромышленный кластер.*

На долю сельского хозяйства (на 01.01.2008) приходится 10,4 % валового регионального продукта. В сельской местности проживает 351,9 тыс. человек или 26,8 % от общей численности населения Ульяновской области. В сельском хозяйстве Ульяновской области занято 80,4 тыс. чел, или 14 % от работающего населения Ульяновской области. В Ульяновской области во всех категориях хозяйств имеется 2083,4 тыс. га сельскохозяйственных угодий (56 % территории), из них 1604,1 тыс. га - пашня (1,1 % от сельхозугодий и 1,4 % от пашни России; 4,0 % от сельхозугодий и 4,7 % от пашни по ПФО) - **рис.4.9.** Сельскохозяйственным производством в Ульяновской области занимаются 278 сельскохозяйственных организаций, 1710 крестьянских (фермерских) хозяйств, около 253 тыс. семей имеют личные подсобные хозяйства.

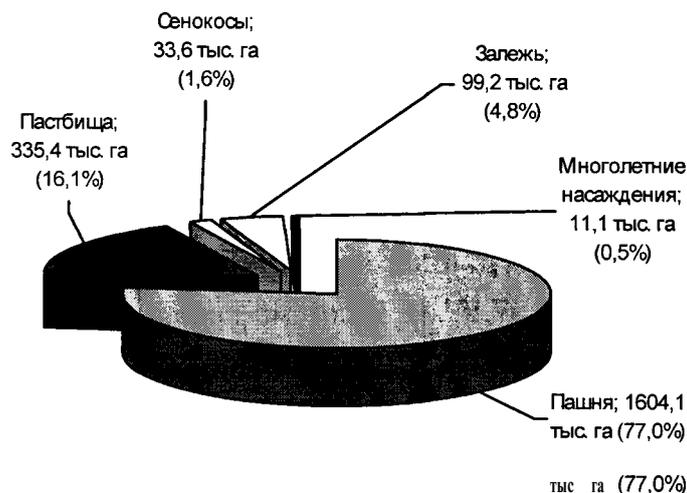


Рисунок 4.9 - Общая площадь земель сельскохозяйственного назначения (по состоянию на 1 января 2008 года)

Вся посевная площадь в Ульяновской области в 2007 году составляла 45% посевной площади 1990 года. В табл. 1.11 и 1.12 приведены сведения о состоянии сельскохозяйственного производства в области и в ПФО.

Результаты сельской переписи 2006 года в Ульяновской области.

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

Результаты переписи также показали, что в личных подворьях Ульяновской области в 2006 г. производилось 96% картофеля, 88% овощей, 60% ягод и фруктов. Крестьянские фермерские хозяйства не дали ожидаемых результатов: из 2100 ед. зарегистрированных фермерских хозяйств и предпринимателей сельскохозяйственной деятельностью занимаются всего 647 предприятий (31%).

Собственное производство и потребление основных продуктов питания населением Ульяновской области

(население области на 1.1.1992 г. - 1443,7; 1.1.1996 г. - 1495,2 и на 1.1.2008 г. - 1312,2 тыс. чел.)

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

Таблица 4.12

**Производство сельскохозяйственной продукции по России и регионам Приволжского федерального округа
за период 1990-2005 гг. в натуральных показателях**

	Объем с/х продукции (млрд. руб.)	Валовый сбор зерна (тыс.тонн), РФ-млн.т			Валовый сбор картофеля (тыс.тонн), РФ - млн. т			Валовый сбор овощей (тыс.тонн), РФ - млн. т		Поголовье крупного рогатого скота (тыс.голов), РФ - млн. голов			Производ-ство мяса в убойном весе (тыс.тонн), РФ - млн. т			Производ. молока (тыс.тонн), РФ - млн. т		
		1991	2005	1990	1995	2005	1990	1995	2005	1990	2005	1990	1995	2005	1990	1995	2005	1990
Российская Федерация	260	1501	116,7	63,4	78,2	30,8	39,9	37,3	10,3	15,2	57	39,7	23	10,1	5,79	4,9	55,7	31,1
Приволж.фед.округ	64	391,7	33777	16138	19194	8462	10943	9463	1897	3657	15268	11574	7411	2546	1637	1337	14468	10009
1. Респ. Башкортостан	7,9	61,8	4728	2991	2884	1379	1009	1382	193	429,4	2393	2203	1707	326	267	225,7	1930	2083
2. Респ. Марий Эл	2	11,4	625	344	249,1	455	704	366,7	56	119,3	322	264	158	83	50	39,4	396	251,5
3. Респ. Мордовия	2,7	16,1	979	475	767,7	495	585	346,7	55	100,0	657	463	317	96	60	63,3	602	411,5
4. Респ. Татарстан	7	68,1	3661	2939	4129	1311	1567	1717	218	323,7	1573	1472	1150	282	217	198,2	1660	1535
5. Удмуртская Респ.	2,9	19	1112	736	569,7	466	795	510,8	80	199,3	675	563	446	124	90	83,2	665	629,8
6. Чувашская Респ.	3,1	15	947	484	397,5	932	939	775,1	99	221,3	526	431	262	112	76	61,2	619	434,3
7. Кировская область	4,4	20,6	1680	897	663,5	485	1094	437,2	85	254,5	1008	757	432	149	104	66,6	932	601,4
8. Нижегородская обл.	4,2	19,6	1742	943	1011	710	1188	845,3	232	381,1	1264	873	447	198	116	88,4	1391	642,9
9. Оренбургская обл.	5,8	29,3	5582	1498	1813	346	280	434,1	116	319,1	1752	1171	753	220	121	104,3	1323	749,9
10. Пензенская область	6	31	1841	873	994,9	343	584	518,4	131	179,1	871	571	338	171	74	68,6	875	503,8
11. Пермский край	3,7	17	1129	736	465,5	568	957	563,7	164	390,8	875	629	365	155	116	81,3	858	525,5
12. Самарская область	5,2	28,6	3026	1265	1102	494	403	692,5	173	305,7	1012	680	321	229	123	92,2	1104	480,8
13. Саратовская обл.	6,3	41,1	4783	1239	3491	127	482	605,6	203	318,5	1639	975	521	272	140	129,0	1437	871,1
14. Ульяновская обл.	3	12,9	1942	719	655,8	372	355	268,1	92	115,6	701	523	194	128	79	35,6	677	287,2

Урожайность всех сельскохозяйственных культур (за исключением сахарной свёклы) была значительно ниже уровня 1990 года. В гораздо большей степени, чем в растениеводстве, сократилось производство продукции животноводства.

На протяжении пятнадцатилетнего периода (1990-2005 гг.) развитие агропромышленного комплекса Ульяновской области характеризовалось снижением темпов экономического роста и сокращением ресурсного потенциала: объём производства сельскохозяйственной продукции в 2006 году составил 67 % к уровню 1990 года, что значительно ниже показателей по Приволжскому федеральному округу (87,1 %) и по России (75,3 %).

Основной причиной снижения производства продукции растениеводства является сокращение посевных площадей, что объясняется комплексом взаимосвязанных причин (изменение формы собственности и формы организации производства и распределения доходов, износ машинно-тракторного парка, дефицит людских ресурсов, снижение спроса на корма в связи с сокращением поголовья скота, диспропорция цен на материально-технические ресурсы, низкое количество вносимых удобрений и др.).

В 2007 году по сравнению с 1990 годом в хозяйствах всех категорий в несколько раз снизилось производство мяса, молока, яиц и других видов сельскохозяйственной продукции (см. приложенные табл.).

Село возлагает большие надежды на продолжение Программы «Национальные проекты». В рамках национального проекта «Развитие АПК» Ульяновской области из федеральной казны было выделено 10 млн. руб. на ускоренное развитие животноводства; 5 млн. 200 тыс. рублей – на приобретение племенного скота, племенного материала рыб, техники, оборудования для животноводства и промышленного рыбоводства; 55 млн. руб. на развитие малых форм хозяйствования на селе; 20 млн. руб. - на обеспечение доступным жильём молодых специалистов на селе.

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

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

- модернизация свинокомплекса ООО СКИК «Новомалыклинский» на 11500 голов и реконструкция и модернизация фермы молодняка КРС на 190 голов в СПК «Возрождение» Сенгилеевского района;

На земли Ульяновской области приходят внешние инвесторы. В Карсунском, Вешкаймском, Инзенском и Базарносызганском районах активно работает «Симбирский аграрный холдинг» (САХО). Инвесторы приобрели элеватор в Чуфарово, то же самое собираются сделать в Вешкайме. В планах: обрабатывать 150 тысяч гектаров пашни, в Сурский район вошли две зернокомпании - «Мордовцемент» и «Мордовзерноресурс», «Красный Восток-Агро» изъявил желание работать в Чердаклинском районе - уже стали строить ферму на пять тысяч голов скота, в Тереньгульский район пришла компания «Иволга-Холдинг» (создана «Поволжская зерновая компания»). Объем инвестиций в основной капитал сельского хозяйства заметно растет. В 2004 году он составил 395,5 млн. рублей, а в 2006 году достиг 706,3 млн. руб. По оценке специалистов, в 2007 году объем инвестиций в основной капитал предприятий АПК увеличится в несколько раз и составит около 5 млрд. руб.

По итогам 2006 года по направлению «Стимулирование развития малых форм хозяйствования на селе» гражданами, ведущими личное подсобное хозяйство, было получено 4514 кредитов на сумму 446,3 миллиона рублей. В 2007 году темпы кредитования оставались высокими: сельчанами получено более 5100 кредитов на сумму 473.0 млн., что больше на 13 процентов всех кредитов ЛПХ, полученных в 2006 году. Всего с начала реализации национального проекта гражданами, ведущими личное подсобное хозяйство, получено более 9,5 тысячи кредитов на общую сумму 919 миллионов рублей.

Благодаря поддержке областного бюджета (20-процентная компенсация части затрат сельхозтоваропроизводителей на приобретение сельскохозяйственной техники), а также увеличению лизинговых сделок ежегодно увеличивается приобретение техники. В 2006 году, к примеру, было приобретено 288 единиц сельскохозяйственной техники на сумму 292,4 миллиона рублей против 87 единиц на 129 миллионов рублей в 2005 году. Только за 11 месяцев 2007 года сельхозтоваропроизводителями приобретены 826 единиц сельскохозяйственной техники на сумму более 1,2 млрд. руб., в

настоящее время поданы заявки на приобретение в 2008 году сельскохозяйственной техники в количестве 1263 единицы на сумму свыше 2,3 млрд. рублей. Общая сумма вложений на приобретение сельскохозяйственной техники в 2008 году составит 3,4 млрд. рублей.

Основную долю в производстве сельскохозяйственной продукции пока занимают личные подсобные хозяйства: в 2007 году ими произведено 60 % валовой продукции сельского хозяйства. Данная ситуация характерна для всей страны. В условиях разрушения крупнотоварного аграрного производства она является вынужденной мерой по выживанию сельского населения и обеспечению страны продовольствием. Однако в стратегическом плане это вызывает проблемы с производством качественной сельскохозяйственной продукции, с обеспечением сырьём перерабатывающей промышленности.

Стратегический план развития АПК Ульяновской области предполагает формирование многоукладной аграрной экономики с преимущественным развитием крупнотоварного производства сельскохозяйственной продукции. Формирование крупных аграрных компаний положительно скажется на инвестиционном климате сельскохозяйственной отрасли, что позволит привлечь дополнительные инвестиции на техническое и технологическое перевооружение производства, расширение его масштабов за счёт возвращения в продуктивный оборот неиспользуемых ресурсов, в первую очередь, земель сельскохозяйственного назначения.

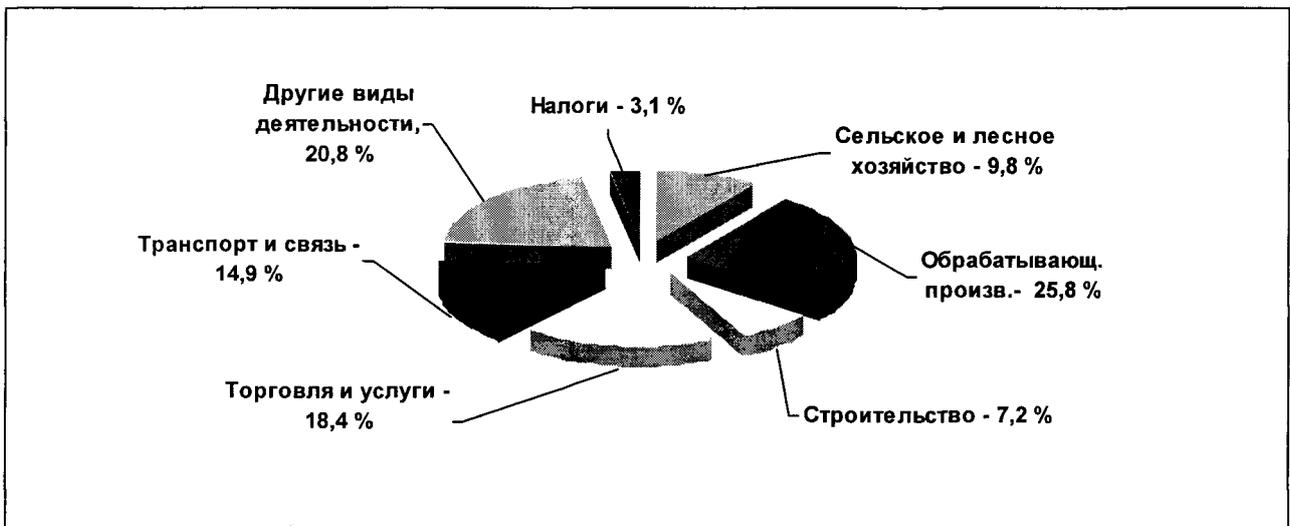


Рисунок 4.10 - Структура валового регионального продукта Ульяновской области в 2007 г.

В перспективе предполагается изменение идеологии развития сельскохозяйственного производства на основе крупных сельскохозяйственных предприятий, заменив ими мелкое товарное производство на селе.

4.4. Организационно-управленческий кластер развития региона

В последние годы в практику планирования развития регионов, особенно в разработку стратегических планов на дальнюю перспективу, входит разработка отраслевых кластеров. Современные кластеры объединяют в себе преимущества принципов отраслевого кооперирования с пространственным размещением производств. Главная и важнейшая цель разработки кластеров развития - обеспечение экономии общественных затрат. В отличие от советского периода, в условиях отсутствия единых плановых органов, современные кластеры разрабатываются на уровне регионов, а не страны в целом. Разработка современных кластеров, следовательно, требует выполнения таких функций, как изыскания, проектирование и согласования с местными органами власти, хотя на сегодняшний день многих структур, выполняющих эти функции нет ни на региональном ни на федеральном уровне. Речь идет о выполнении изысканий водного, воздушного бассейнов, согласования размещения крупных объектов, затрагивающих федеральные интересы с национальных, оборонных точек зрения, обеспеченность транспортными, энергетическими возможностями страны и др.; согласования на межрегиональном и региональном уровне (обеспеченность кооперированными поставками, кадрами, земельными ресурсами и др.).

Но, в структуре плановых документов развития регионов сегодня отсутствует организационно-управленческий кластер, хотя необходимость в разработке такого кластера очевидна, так как он позволяет осуществлять прогнозное вариантное решение развития региона. Основным содержанием такого кластера должна быть сложившаяся структура региональной социально-экономической системы в целом, а целью - достижение сбалансированной структуры, отвечающей требованиям потребностей и обеспечение качества жизни населения региона. Следовательно, в нашем понимании, в организационно-управленческий кластер региона должны быть включены взаимодействия основных субблоков социально-экономической структуры региона, приведенных на рис.4.11.

Анализ основных субблоков, составляющих социально-экономическую структуру Ульяновской области, показывает, что за последние 15-16 лет произошли существенные изменения: доля производства товаров в структуре регионального продукта снизилась с 59,5 до 44,4 %, а доля услуг выросла с 35,1 до 55,8 % (рис.4.12).

Этот процесс сопровождался резкими трансформациями в численности занятых по отраслям экономики работников.



Рисунок 4.11 – Элементы организационно-управленческого кластера

Численность, занятых в обрабатывающих производствах, за период с 1990 по 2006 гг. сократилась с 250 тысяч до 151,7 тысяч работников, особенно в отраслях машиностроительных производств, где была самая высокая заработная плата. Удельный вес зарплаты в торговле к зарплате в обрабатывающих производствах, в среднем, за указанные в таблице годы составляет 60,5 % (см. табл.1).

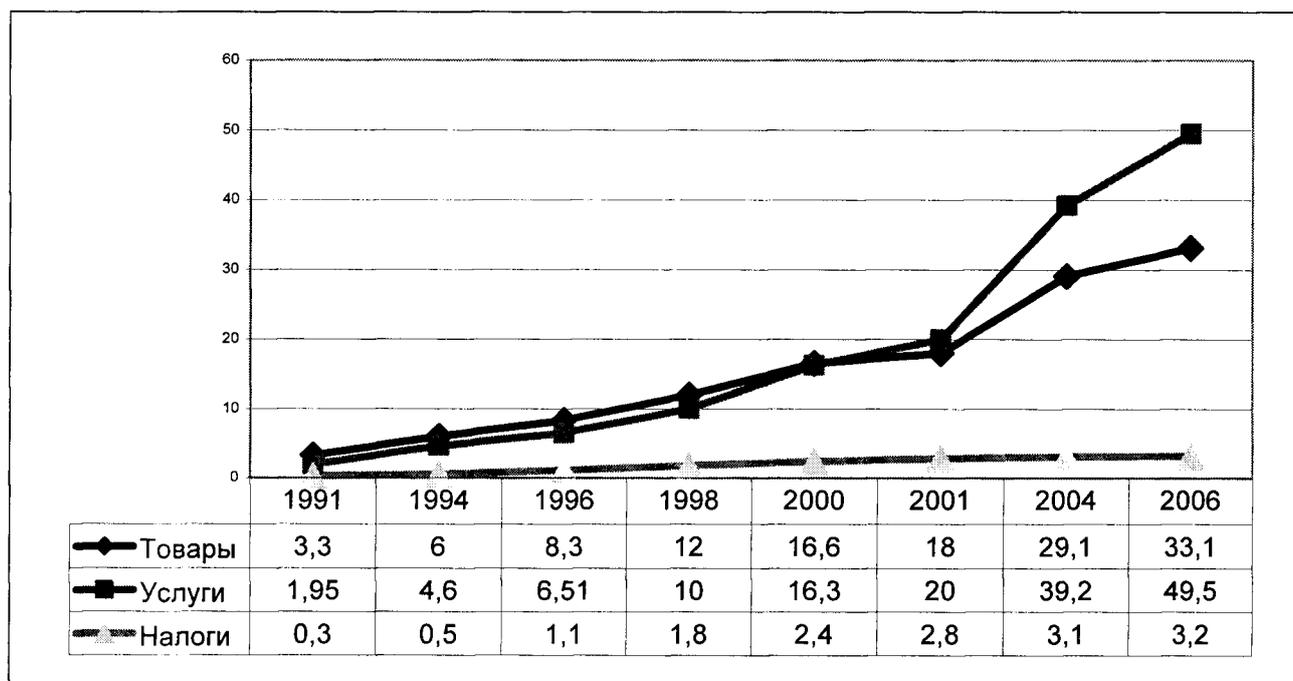


Рисунок 4.12 - Динамика структуры валового регионального продукта Ульяновской области (млрд. руб.)

Значительную роль в повышении эффективности экономики региона играет отраслевая структура. Результаты анализа отраслевой структуры и ВДС в экономике Ульяновской области приведены на рис.2.

Таблица 4.13

Динамика обрабатывающих производств и основных производственных факторов в экономике Ульяновской области (вся промышленность = 100 %) ³⁴

Наименование отраслей	по годам:				
	1990	2000	2004	2005	2006
Обрабатывающие производства, в т.ч:	98,0	82,6	84,6	80,0	77,3
- машиностроение и металлообработка	47,9	54,4	54,8	50,5	50,4
Численность занятых в обрабатывающих производствах, тыс. чел.	250,0	178,1	161,0	155,2	151,7
Удельный вес зарплаты в торговле к зарплате в промышленности	53,1	51,7	67,0	60,9	69,0

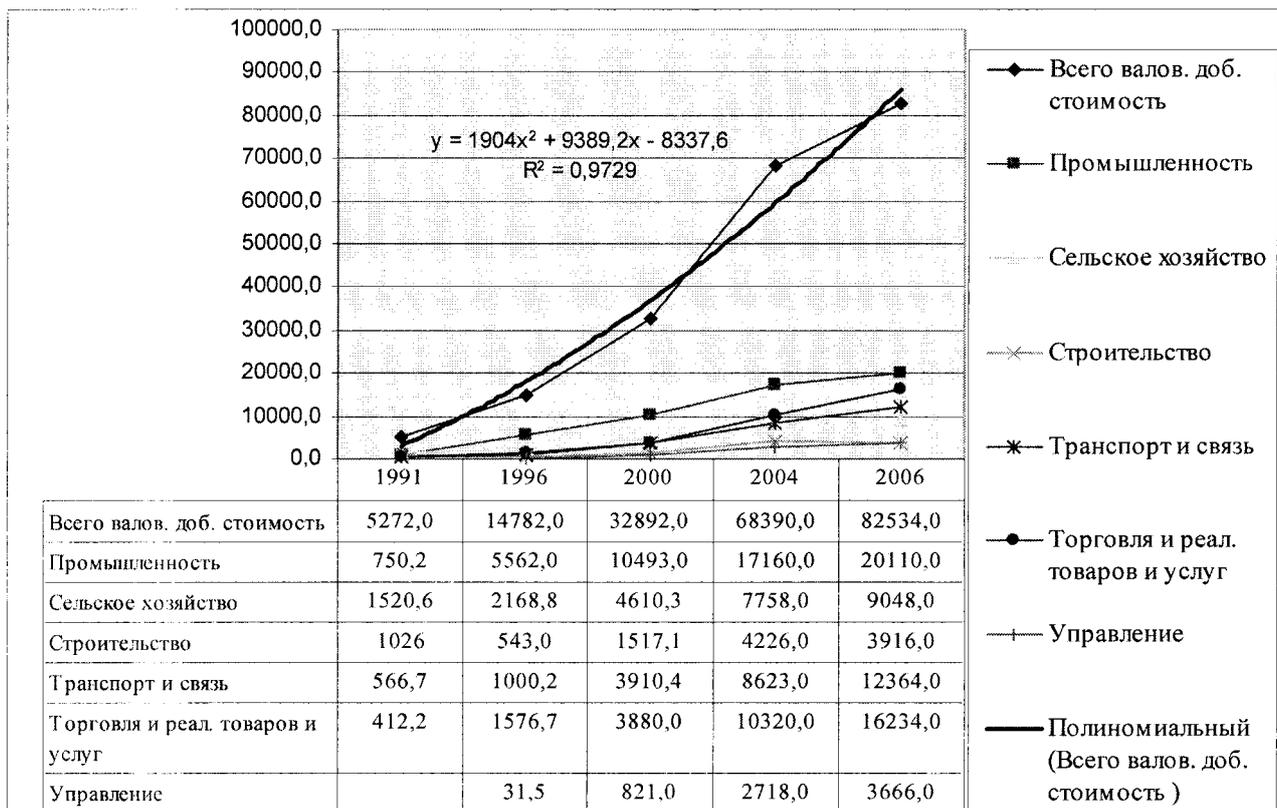


Рисунок 4.13 - Динамика валовой добавленной стоимости по основным отраслям Ульяновской области за 1991 - 2006 гг. (млн. руб.)

Процесс структурных трансформаций динамичный и протекает в регионах страны весьма различными темпами и преодолеваются негативные социальные последствия этих изменений различными методами и темпами. Обусловленность сокращения налоговых отчислений в региональном бюджете от уменьшения доли товарной продукции в структуре ВРП в регионах ПФО показана в табл. 4.14. Как видим, влияние изменения структуры экономики на социальное положение проявляется и в уменьшении доходов населения.

³⁴ Экономическое положение Ульяновской области в 1990 - 2006 гг. Ульяновск.

Из табл.4.14 видно, что в регионах с высокой долей товарной массы в ВРП (Республики Башкортостан, Татарстан, Пермский край, Самарская обл.) соответственно имеют высокие показатели в налоговых отчислениях в бюджеты регионов (кол.5) и в бюджеты семей - уровень среднедушевых доходов населения (кол.8).

Таблица 4.14

Динамика показателей, характеризующих структуру ВРП в регионах Приволжского федерального округа за 2005 гг. ³⁵

Регионы ПФО	ВРП, млрд. руб., 100 %	в % от ВРП:		Налоги, млн.руб. *	Отно- шение налогов к ВРП, %	ВРП на душу насел., млн. руб.	Доходы на душу насел., тыс.руб. в месяц
		товар- ная про- дукция	услуги (по совр. класс.)				
1	2	3	4	5	6	7	8
ПФО	2817,9	56,7	43,3				6220,0
Респ. Башкортостан	381,4	62,6	37,4	34,7	9,1	93,7	6891,0
Респ. Марий Эль	34,15	51,9	48,1	2,82	8,4	47,8	3384,0
Респ. Мордовия	46,0 **	62,8	37,2	3,55	7,7	53,4	4134,0
Респ. Татарстан	488,6	63,6	36,4	45,9	9,3	129,8	7383,0
Удмуртская респ.	140,5	58,9	41,4	13,2	9,3	90,7	4661,0
Чувашская респ.	69,50	56,2	43,8	5,92	8,5	53,6	3925,0
Пермский край	338,9	53,9	46,1	32,2	9,5	122,8	8202,0
Кировская обл.	80,05	49,0	51,0	6,80	8,5	55,1	4580,0
Нижегород. обл.	296,9	46,2	53,8	26,0	8,7	86,6	6062,0
Оренбургск. обл.	214,2	64,7	35,3	18,7	8,7	99,9	5036,0
Пензенская обл.	73,50	43,4	56,6	5,58	7,6	51,9	4386,0
Самарская обл.	402,3	55,9	44,1	39,6	9,8	125,9	9352,0
Саратовская обл.	169,1	54,2	45,8	13,3	9,1	64,6	5030,0
Ульяновская обл.	82,5	47,8	52,2	6,47	7,8	61,4	4590,0

* Сумма налогов: налог на прибыль, НДФЛ, налог на имущество.

** Высокая доля товарной массы обусловлена сравнительно высокой долей продукции сельского хозяйства и строительства в этом регионе, но эти отрасли не дают в современных условиях производства высокие налоги в бюджет региона да и в бюджеты семей.

При этом предварительный анализ показывает, что значительную роль в повышении эффективности экономики региона играет отраслевая структура.

Анализ удельного веса сальдированного дохода по отдельным отраслям в регионах ПФО, отнесенного к величине налоговых поступлений в региональный бюджет, показывает, что рентабельность производства значительно отличаются не только по регионам, но и по отраслям (см. табл.4.15).

Таблица 4.15

Сальдированный доход отраслей в экономике регионов ПФО в процентах к доходной части бюджета регионов в 2005 году

Регионы	Доходы в бюдж. региона *	Доходность отраслей и их рентабельность к общему доходу в бюджетах регионов (% – второй строкой)						
		Сельское хозяйство	Строительство	Добыча ископ.	Обраб. произв.	Произв. эл., энерг., газа, воды	Торговля, ремонт	Транспорт, связь
1	2	3	4	5	6	7	8	9
П Ф О		3721	5831	143736	133936	18707	9755	37436
Респ. Башкортостан	60323,5 (%)	-125 -0,2	51 0,08	11850 19,6	32124 53,2	1452 2,4	2225 3,6	4691 7,7
Респ. Марий Эл	8188,0 (%)	257 3,1	31 0,3	-6 -0,07	804 9,8	-284 -3,4	46 0,5	40 0,4
Респ. Мордовия	19406,0 (%)	361 1,8	382 1,9	-	603 3,1	63 0,3	111 0,5	85 0,4
Респ. Татарстан	87257,9 (%)	507 0,5	2731 3,1	56781 65	11631 13,3	4685 5,3	603 0,6	10494 12
Удмуртская респ.	21505,4 (%)	511 2,3	407 1,8	7318 34	2209 10,2	394 1,8	318 1,4	-62 -0,2
Чувашская респ.	15001,0 (%)	271 1,8	74 0,4	-5 -0,03	2128 14,1	843 5,6	277 1,8	39 0,2
Пермский край	46977,9 (%)	408 0,8	407 0,8	23515 50	34504 73,4	4999 10,6	1299 2,7	1443 3
Кировская область	17269,3 (%)	516 2,9	115 0,6	40 0,2	374 2,1	695 4,0	461 2,6	-53 -0,3
Нижегородс. обл.	40637,4 (%)	954 2,3	696 1,8	6 0,01	20863 51,3	2035 5	1520 3,7	13073 32,1
Оренбургская обл.	29394,7 (%)	-8 -0,02	166 0,5	24909 84,7	1768 6	1126 3,8	380 1,2	582 1,9
Пензенская обл.	14200,8 (%)	170 1,2	104 0,7	7 0,04	1592 11,2	98 0,6	255 1,7	-18 -0,1
Самарская обл.	55591,4 (%)	-351 -0,6	120 0,2	17022 30,6	20210 36,3	2382 4,2	1379 2,4	6023 10,8
Саратовская обл.	26759,1 (%)	576 2,1	479 1,7	2293 8,5	4064 15,1	433 1,6	83 3,1	1273 4,7
Ульяновская обл.	14017,7 (%)	-326 -2,3	68 0,4	6 0,04	1062 7,5	-214 -1,5	50 0,3	-174 -1,2

Доходная часть бюджетов регионов с учетом безвозмездных поступлений.

Самыми доходными по всем регионам являются добывающие отрасли, затем - обрабатывающие производства. Обрабатывающие отрасли остаются высокодоходными, как уже отмечалось, в республиках Башкортостан, Татарстан, в Пермском крае, в Нижегородской и Самарской областях. Значительно хуже, например, доходность в сельскохозяйственном производстве и в транспорте. Эти отрасли или вовсе убыточные или имеют весьма незначительные прибыли ³⁶. Не высока доходность и в торговле, особенно в Ульяновской области, в республиках Марий Эл, и Мордовия.

Результаты этого анализа позволяют прийти к следующим **выводам**:

1). Снижение товарной массы в структуре ВРП области привело к снижению и денежной массы на оплату труда и, соответственно, к снижению доходов семей работников, занятых в экономике региона;

2). Снижение объемов производства на предприятиях обрабатывающих производств привело и к снижению доходной части бюджетов по всем уровням бюджетной системы, что ограничило возможности финансирования социальной сферы в регионе;

3). Снижение объемов реализации продукции привело к ограничению возможностей предприятий на техническое перевооружение производства, осуществление расширенного воспроизводства и оказание помощи в содержании социальных объектов в муниципальных образованиях;

4). Увеличение оборота торговли ввозимыми в регион потребительскими товарами приводит к расширению доходопотребляющей сферы и к сужению доходопроизводящей сферы в структуре экономики региона.

Использование кластерных технологий позволяют прогнозировать путем построения желательных моделей развитие положительных тенденций в социально-экономической структуре региона ставит следующие задачи:

- повысить долю товарной массы в структуре ВРП;
- наращивать объемы производства отраслей, продукция которых пользуется спросом, как на внутреннем, так и внешнем рынке (для Ульяновской области - это самолетостроение, автомобилестроение, электрооборудование, приборостроение, производство электроэнергии), в

На это обстоятельство обратил внимание Д.Э.Н. В. Кондратьев. Он дал классификацию отраслей по конкурентоспособности: высокотехнологичные отрасли (авиакосмическая, фармацевтика, вычислительная техника и средства связи, производство медицинских инструментов); относительно высокотехнологичные отрасли (автомобильная, электро-техническая, химическая промышленности, общее машиностроение); низкотехнологичные отрасли (легкая, пищевая и общее обрабатывающее производство).

каких направлениях область имеет развитый производственный и кадровый потенциал;

- увеличить производство потребительских товаров в общей товарной массе, в том числе: производство пищевых продуктов производство, собственной сельскохозяйственной продукции, продукции текстильной и швейной промышленности, производство механизмов для механизации сельскохозяйственного производства в крестьянских личных подворьях и фермерских хозяйствах, продукция стройиндустрии и строительного производства, то есть той части региональной продукции, которая увеличивает доходопроизводящую часть регионального продукта.

Экономическая модель развития социально-экономической структуры региона должна включать вариантное решение путей, средств и сроков достижения результатов, что предполагает оптимизацию вариантов.

На фоне фактического уровня инвестиций по отраслям (см.табл.4.16), когда за 17 последних лет почти в два раза сократились инвестиции в основной капитал, необходимы «силовые» меры по увеличению инвестиций в развитие обрабатывающие производства области.

Экспертной группой, в числе которых были руководители предприятий, исполнительных органов и научные работники ВУЗов области, рекомендованы мероприятия, обеспечивающие, путем увеличения инвестиций в обрабатывающие производства, постепенно повысить долю товарной массы в структуре регионального продукта в планируемом периоде (2008-2012 гг.) - оптимистический вариант. Эти меры должны привести к росту валовой добавленной стоимости области к концу прогнозного периода (2012 г.) до 131,0 млрд. руб., т.е. увеличение в 1,6 раза к величине 2006 года. На рис.4.14 показана динамика производства товаров, услуг и валовой добавленной стоимости в региональном продукте Ульяновской области за период до 2012 г.

В числе мер по ускоренному развитию обрабатывающих отраслей рекомендованы следующие мероприятия:

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

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

Инвестиции по отраслям в основной капитал (в процентах к итогу)

	2003	2004	2005	2006	2007
Инвестиции в основной капитал – всего, втч:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	5,9	4,4	3,2	4,6	7,1
добыча полезных ископаемых	3,2	4,5	7,2	2,4	2,1
обрабатывающие производства	25,2	22,0	14,4	11,8	14,4
производство и распределение эл.энер., газа	7,0	4,7	7,9	8,1	9,7
строительство	1,3	0,9	2,8	2,0	1,1
оптовая и розничная торговля; ремонт	2,4	2,7	2,1	7,0	2,3
транспорт и связь	27,8	42,0	32,6	43,2	37,2
фин. деятельн., опер.с недвижимым имущ.	15,0	9,3	14,2	9,7	13,6
гос.упр. воен. безопасность; соц. обеспечение	7,9	5,7	11,1	3,8	3,6
образование	1,7	1,5	2,3	2,2	3,9
здравоохранение и социальные услуги	0,5	1,3	1,6	4,3	3,7
предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	2,0	0,8	0,5	0,5	1,1

Без субъектов малого предпринимательства

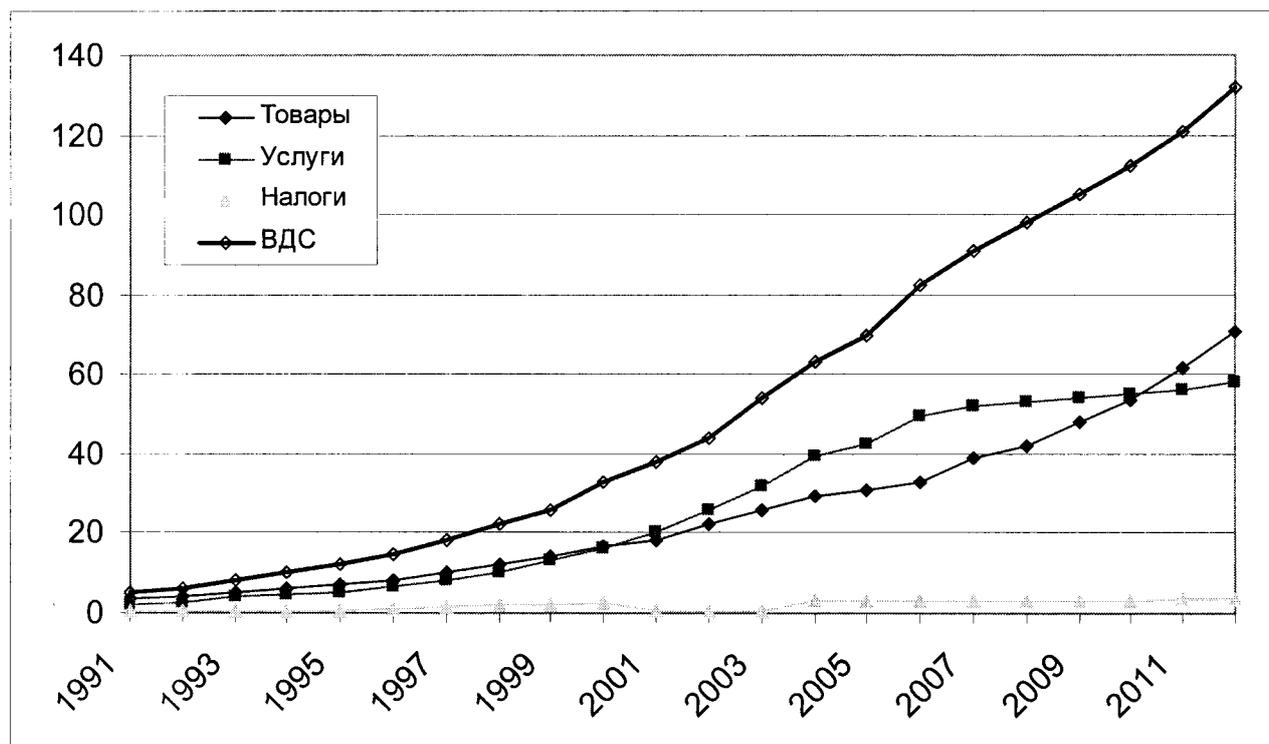


Рисунок 4.14 – Динамика производства товаров и услуг в валовом региональном продукте и ВДС Ульяновской области на период до 2012 г.

Дополнительные инвестиции рекомендовано использовать на:

- развитие обрабатывающих производств, примерно 50 %;
- развитие услуг 20 % от общих объемов инвестиций в основной капитал;
- развитие науки, подготовку инженерных кадров и рабочих высшей квалификации и создание новых производств 30 %.

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

в). Обратиться к Правительству РФ с просьбой о перераспределении налогов в бюджет региона и федеральный бюджет в **соотношении:**

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

- налоги в региональный бюджет 60 %;

- просить правительство РФ о выделении дополнительных инвестиций на развитие промышленного производства в области;

г). Ввести льготное кредитование для развития предприятий обрабатывающих производств, при участии в этом вопросе администрации и законодательного собрания.

2. Обеспечение кадрами. В целях решения кадрового обеспечения:

- привести структуру подготовки кадров в соответствие с текущими и перспективными потребностями экономики региона;

- шире вовлекать научный и интеллектуальный потенциал области (ВУЗы, НИИ, КБ) в процесс обучения и подготовки кадров;

- в целях приведения в соответствие спроса и предложения рабочих кадров для обрабатывающих производств возобновить работу средних профессиональных учебных заведений;

- создание эффективной системы подготовки и переподготовки специалистов для предприятий. С этой целью ввести в практику подготовки специалистов высшей школы целевую подготовку за счет средств регионального бюджета и средств предприятий;

- формирование резерва кадров высшего управленческого звена.

3. Развитие инновационной деятельности:

- региональному фонду развития проводить конкурсы инновационных, ресурсосберегающих, экологически безопасных проектов по разработке и освоению наукоемкой продукции;

- шире практиковать участие лучших инновационных проектов в работе Российского Фонда содействия развитию науки и техники («Фонд Бортника»);

- рекомендовать всем предприятиям обрабатывающих производств разрабатывать инвестиционные проекты на ближайшие пять лет и согласовывать их с региональным фондом развития;

- машиностроительным предприятиям разработать и освоить производство малой сельскохозяйственной техники для механизации фермерских хозяйств и личных крестьянских подворий с привлечением всех предприятий области (по примеру Программы внутриобластной кооперации).

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

- производство продукции текстильной, пищевой, обувной промышленности, собственной (региональной) сельскохозяйственной продукции;

- производство машиностроительными предприятиями малой сельхозтехники для механизации полевых работ и животноводства;

- развивать производство строительных материалов с использованием местных сырьевых ресурсов, таких, как селенские кварцевые пески и инзенские диатомовые глины и др.;

- расширять экспорт продукции обрабатывающих производств и, прежде всего, высокотехнологичной и наукоемкой продукции, машин и оборудования;

- развивать сотрудничество со странами СНГ и странами вне СНГ, в том числе и участие в международных выставках, презентациях.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

При изучении учебной дисциплины «Система государственного и муниципального управления» необходимо обратить внимание на то, что здесь рассматривается не только учебная дисциплина, но и как научная дисциплина в рамках изучения текущего состояния общественных процессов. Рассматривая «Государственное управление» и «Местное самоуправление» как научную дисциплину, необходимо охарактеризовать несколько этапов ее становления и развития в современной России. Следует отметить, что реформы политической системы в России в начале 90-х годов XX века, вызвали необходимость внесения существенных изменений в организацию деятельности органов государственной и местной власти, однако теория и практика государственного управления оказались не готовы к осуществлению этих изменений. Наука «государственное и местное самоуправление» в России пока еще находится в стадии становления.

При рассмотрении «государственного управления» как учебной дисциплины нужно определить цели, задачи, источниковую базу предмета, законодательное обеспечение. Отметить взаимосвязь с такими правовыми дисциплинами как конституционное право, административное право, государственное право и др, обратив особое внимание на стыке каких наук и дисциплин сформировано «Государственное и местное самоуправление»³⁷.

В учебном пособии отмечается, что государственное управление осуществляется на двух уровнях: федеральном и региональном. В связи с проведением в России административной реформы и необходимостью укрепления вертикали власти, с 2000 года введена трехзвенная система государственного управления: Федеральный центр - федеральный округ – субъект Федерации. Одновременно с этим в учебном пособии уделено значительное внимание местному самоуправлению и роли бизнеса в обеспечении социально-экономического развития региона (области). В лекциях показана сложившаяся система местного самоуправления в России, уровня использования созданного в предыдущих десятилетиях экономического потенциала страны. Экономика любого государства должна ориентироваться на разумное соотношение развития основных отраслей народного хозяйства: промышленности, транспорта, строительства, сельского хозяйства и др. Особенность современной переходной экономики в России такова, что произошло нарушение соотношений, достигнутых в ходе развития

³⁷

Козбаненко В. Формы и методы государственного управления // Проблемы теории и практики управления. 2000. № 2.

последних десятилетий. Прошедшие трансформации не могли не сказаться на экономических показателях и на уровне управления государством.

В данный курс лекций включены материалы не только учебного характера, но и исследовательского, где на примере анализа печатных материалов (научных статей, газетных материалов, сведений, изложенных в монографиях диссертациях и др.) показаны взгляды ученых, исследователей, руководителей территорий, предприятий, позиции издательств и авторов лекций и практических занятий.

Осознавая всю сложность решения поставленных проблем, авторы считают, что поиск путей повышения качества жизни населения должен быть продолжен в сфере совершенствования методов управления государством и регионами, а также и муниципальными образованиями.

ВОПРОСЫ К ЭКЗАМЕНУ
по дисциплине «Местное самоуправление»
для студентов специальности 061000

1. Самоуправление: понятие, признаки, характеристика.
2. Природа местного самоуправления: различные подходы.
3. Принципы местного самоуправления: общие и специальные.
4. Функции местного самоуправления.
5. Предметы ведения муниципального образования.
6. Устав муниципального **образования**: структура и содержание.
7. Организация местного самоуправления в районах: городских и сельских.
8. Система местного самоуправления в России. Органы местного самоуправления. Общая характеристика. Органы местного самоуправления. Кадры, кадровая политика органов МСУ.
9. Классификация органов местного самоуправления.
10. Структура органов местного самоуправления.
11. Полномочия органов местного самоуправления в области управления муниципальной собственностью.
12. Самостоятельность и ответственность как гарант развития института местного самоуправления.
13. Полномочия органов местного самоуправления в области жилищного хозяйства, коммунально-бытового и торгового обслуживания населения, транспорта и связи.
14. Какова динамика участия бюджетов различных уровней в покрытии затрат ЖКУ и каковы тенденции развития этого процесса?

15. Объясните экономическую сущность государственных жилищных субсидий.
16. Ответственность органов местного самоуправления.
17. Способы включения населения в активную общественно-политическую деятельность и формирование жизнедеятельности нации.
18. Зарубежный опыт развития местного самоуправления. Модели МСУ за рубежом.
19. Основные типы (модели) местного самоуправления в России.
20. Советский период местного управления территориями.
21. Этапы становления новой модели местного самоуправления.
22. Каковы возможные пути предоставления крестьянину права собственности на землю? (Каковы на Ваш взгляд последствия вытеснения крупного сельскохозяйственного производства мелким и личным подсобным хозяйством?).
23. Роль государства в развитии агропромышленного комплекса страны.
24. Проблемы становления местного самоуправления и пути их преодоления.
25. Перспективы развития местного самоуправления в России.
26. Роль и значение местного самоуправления в обеспечении жизнедеятельности и качества жизни населения.
27. Федеральная программа государственной поддержки местного самоуправления.
28. Региональные и муниципальные резервы развития предпринимательства.
29. Финансовая база местного самоуправления.
30. Система межбюджетных отношений и формирование бюджетов органов самоуправления. Доходные и расходные части бюджетов муниципальных образований Ульяновской области: основные тенденции динамики отдельных статей.
31. Экономическая основа местного самоуправления. Роль собственности территорий в формировании собственных источников доходных статей бюджетов органов самоуправления.
32. Налоговое регулирование и проблемы формирования бюджетов региона и муниципальных образований.
33. Местная и государственная власть, их соотношение.
34. Качество жизни населения и качество управления территориями. Назовите основные показатели, характеризующие уровень жизни населения.
35. Демократизация управления и передача ряда функций на места как условие развития местной власти.

36. Тенденция отчуждения власти от населения, особенности ее проявления и пути преодоления на местном уровне.
37. Местные средства массовой информации как фактор и резерв укрепления связи власти и жителей.
38. Местное самоуправление и **предпринимательство**: пути сотрудничества. Приведите структуру малого бизнеса по объему производимой продукции и услуг. Какие резервы Вы видите в дальнейшем развитии малого бизнеса в области?
39. Местное самоуправление и большой бизнес. (Более 30 % доходов консолидированного бюджета области приходится на налоги с доходов физических лиц, а налоги на прибыли предприятий не превышают 15 % приходной части бюджет области. Прокомментируйте это обстоятельство).
40. Дайте анализ динамики основных экономических показателей товарного производства в Ульяновской области за последние 17 лет и краткое обоснование причин этого явления в области и в России в целом.
41. Федеральный Закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации": структура и содержание.
42. Взаимоотношения органов местного самоуправления с государственными органами.
43. Формы прямого волеизъявления граждан: общая характеристика.
44. Территориальное общественное самоуправление как форма вовлечения граждан в управленческий процесс.
45. Полномочия органов территориального общественного самоуправления.
46. Взаимоотношения органов территориального общественного самоуправления с органами местного самоуправления.
47. Конституция Российской Федерации о местном самоуправлении.

СПИСОК ТЕМ ДЛЯ ВЫПОЛНЕНИЯ СТУДЕНТАМИ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИХ РАБОТ

1. Межбюджетные отношения и бюджетная обеспеченность регионов и муниципальных образований.
2. Выбор приоритетов развития регионов и муниципальных образований.
3. Анализ динамики показателей, характеризующих качество жизни населения в регионах и муниципальных образованиях.
4. Анализ динамики основных экономических показателей производства товаров и услуг в Ульяновской области за последние 17 лет.
5. Пути сохранения права пользования землей за крестьянством и тенденции развития российского села.

6. Планирование развития муниципальных образований на конкретном примере.
7. Развитие малого бизнеса в России и Ульяновской области.
8. Пути восстановления сельскохозяйственного производства области, как источника для решения социальных проблем села.
9. Социальное партнерство между властью и бизнесом, властью и населением на уровне местного самоуправления.
10. Анализ Программы социально-экономического развития и точек роста экономики Ульяновской области (кластеров) в прорывных направлениях.

Т е м ы к у р с о в ы х р а б о т

по ДИСЦИПЛИНЕ «СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ»

1. Классификация субъектов местного самоуправления в соответствии с Законом РФ № 131 - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления РФ» от 16.10 2003.
2. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.
3. Государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления, их реализация.
4. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.
5. Принципы территориальной организации местного самоуправления (численность, территориальная доступность и др.).
6. Органы местного самоуправления: представительные, исполнительные органы, местная организация, контрольные органы.
7. Задачи и функции органов муниципальных образований.
8. Устав муниципального образования: содержание порядок принятия, изменения и дополнения, вносимых в устав.
9. Формирование, управление и распоряжение муниципальной собственностью.
10. Организация работы по занятости населения: взаимодействие субъектов экономики и властей.
11. Управление муниципальными финансами: источники формирования бюджета, расходная часть бюджета.
12. Выравнивание уровня социально-экономического развития территорий РФ и муниципальных образований региона.
13. Ответственность органов местного самоуправления перед местным сообществом и государственными органами управления.

14. Роль собственности территорий в формировании собственных источников формирования бюджетов органов самоуправления.

15. Право владения и распоряжения землей. Роль земельных паев в организации сельскохозяйственного производства.

16. Анализ форм и путей отчуждения муниципальной собственности.

17. Анализ субсидирования расходов населения за жилищно-коммунальные услуги.

18. Бюджетная основа муниципального самоуправления, связь бюджета муниципального образования с бюджетами других уровней власти.

19. Реализация государственной демографической политики на муниципальном уровне.

20. Состояние здравоохранения в области, и в муниципальных образованиях области.

21. Организация реализации государственной политики по системе образования в муниципальных образованиях.

22. Подготовка специалистов государственных служащих.

23. Основы организации пенсионного обеспечения населения.

24. Работа правоохранительных органов с экономическими преступлениями.

25. Участие муниципальных органов по реализации государственных социальных и экономических Программ развития.

26. Развитие ипотеки и других форм жилищного строительства в регионе, в муниципальных образованиях.

27. Роль налогов и сборов в решении финансовых вопросов муниципальных образований.

28. Развитие малого предпринимательства в области и в муниципальных образованиях.

29. Внешнеэкономическая деятельность субъектов экономики в регионе.

30. Анализ современной жилищной политики центра и региона. Опыт деятельности ТСЖ.

31. Социальное партнерство между властью и бизнесом, властью и населением.

32. Точки роста экономики Ульяновской области (кластеры) в прорывных направлениях.

33. Анализ производства товаров и услуг в области. Влияние структуры ВРП на социальную сферу.

**ЛИТЕРАТУРА И ДРУГИЕ ИСТОЧНИКИ ДЛЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ РАБОТЕ И НАПИСАНИЯ КУРСОВЫХ РАБОТ ПО
ДИСЦИПЛИНЕ**

1. Регион: к новому качеству. Под ред. Ю.П.Алексеева и А.Н. Падучина. М.: РАГС, 2000.
2. А.Г. Гранберг Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза. М.: ГУВШЭ.-2000. 576 с.
2. «Невидимая рука» и государственное регулирование экономики: диалектика взаимодействия./ Под ред. И.Я. Капа. М.: ООО «Юрайт». 1999г.
3. Экономика региона: Технологии деловой активности. / Под ред. Ю.П.Алексеева. М.: Универсум, 1999.
4. Трансформация в экономике России Ульяновской области. Под редакцией В. Кузнецова. Ульяновск, УлГТУ, 1998. 112 с.
5. Кузнецов В.В. Социально-экономические проблемы развития регионов и муниципальных образований. Монография. УлГТУ. Ульяновск. 2002. 196 с.
6. Кузнецов В.В., Лазарев В. Н. Состояние экономики и проблемы занятости населения Ульяновской области. Монография. УлГТУ, Ульяновск, 2002 г.- 98 с.
7. С.Б. Мельников. Формирование корпоративного управления муниципальными образованиями России в условиях кризиса. «АР и НА». М.: 1996. 189 с.
8. Муниципальное управление. Е.В. Зарукина, К.Н.Знаменская. Учебно-методическое сопровождение «Логос». М.: 2001. 63 с.
9. Содействие развитию экономики на муниципальном уровне. Под ред. Х. Бера. Тасис. М.: 2000. 65 с.
10. Настольная книга консультанта по проблемам местного самоуправления. Под ред. С. Юрковой. Тасис. М.: 2000. 198 с.
11. Продвижение жилищной реформы. Под ред. Т. Линкола. Тасис. «Муниципальная власть» М.: 2001. 196 с.
12. Дроздовский Э.Е. Нравственность, интеллект, разум. Материалы Второй Всероссийской конференции «Культура, нравственность, экономика и устойчивое развитие регионов России». - Ульяновск, 1999 г.
13. Гапоненко А. Л. Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город. Учебное пособие. М.: Изд-во РАГС, 2001 - 224 с.
14. Кузнецов В.В. Проблемы устойчивого развития муниципальных образований. УлГТУ. Ульяновск, 2005. 163 с.

15. Т.М. Говорёнкова. Читаем Велихова вместе. «Муниципальная власть». М.: 1999. 321 с.
16. Лаптева Л.Е. Из истории земского, городского и сословного самоуправления в России. РАГС. М.: 1999. 321 с.
17. Ведомости Законодательного Собрания Ульяновской области. № 9, 10 11. «Пресса». Ульяновск. 2004.
18. Ведомости Законодательного Собрания Ульяновской области. Спецвыпуск. Закон Ульяновской области «О муниципальных образованиях Ульяновской области». «Пресса». 2004. 113 с.
19. Статистические материалы по России и Ульяновской области.

ВЕДУЩИЕ ШКОЛЫ И НАПРАВЛЕНИЯ В ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ³⁸

Существуют две основные школы - основательницы теории государственного управления: первая - школа социального развития (она берет свое начало с Великой октябрьской социалистической революции в России и с возникновения в России и в Советском Союзе планового способа хозяйствования, она же по-другому названа на Западе школой научного менеджмента Ф. Тейлора), а также другая концептуальная школа госуправления, получившая название школы человеческих отношений Э. Мейо и Ф. Ротлисбергера. Их противостояние дало возможность зарождения другим школам. На данный момент известно пять основных общеизвестных школ теории государственного управления.

Школа научного менеджмента (или социального развития) возникла в начале прошлого столетия и получила название «классическая», или «традиционная», и она до сих пор считается самой распространенной школой госуправления. Основным ее направлением является управленческая система, которая планируется заранее, все процессы и директивы спускаются сверху по нижним отделам. В этой школе используется метод «кнута и пряника», любые отклонения в выполнении распоряжений считаются нарушением дисциплины и процесса деятельности. Это замкнутая система, где государственные интересы выдвигаются на первый план, и основной функцией этой системы госуправления выступает государственная и национальная безопасность и суверенитет, а человеческий фактор занимает второстепенное значение, как зависящее от состояния национальной безопасности. Но в тоже время именно классическая школа дала толчок к развитию научного управления.

Так называемая Школа человеческих отношений, ставит человеческий фактор в деятельности организационной структуры на одно из первых мест. Ею активно изучается психология работников, природа конфликтных ситуаций, внутригрупповых отношений. Разрабатывались методы повышения эффективности управленческой деятельности на основе сотрудничества с работниками, построения коммуникативных отношений внутри структуры.

Школа эмпирическая, основанная Г. Кунцем, направлена на изучение и сочетание теоретических исследований и практических применений управленческих методов. Г. Кунц многие постулаты позаимствовал у классической школы и школы человеческих отношений, которые он пытался объединить в новое направление в теории управления.

Школа социальных систем объединяет все направления с целью выявления жизнеспособных методов управления и их интеграции в производство. Главным девизом создателей этой школы считается получение определенного удовлетворения, которое необходимо для продления процесса производства или управления.

³⁸

Приводится по: Романов В.Н., Кузнецов В.В. Система государственного и муниципального управления. Учебное пособие. - Ульяновск, 2008. - С.10-13.

Новая школа науки управления основана на применении электронно-вычислительной техники, математических методов, современных технических средств. Основной задачей школы является повышение эффективности принимаемых управленческих решений. Подход основателей новой школы науки управления заключается в нормативном изучении проблемы, требующей управленческого решения. Многие современники спорят о том, что данная школа не имеет права на самостоятельное существование в таком качестве, так как ей не хватает определенной концепции, а методы и результаты исследований не дадут фундаментальных выводов.

КЕЙНСИАНСКАЯ И МОНЕТАРИСТСКАЯ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Каждая система государственного управления сочетает в себе как механизмы государственного хозяйствования, так и механизмы рыночной экономики, необходимые для осуществления общего руководства государством. Экономическая теория предлагает несколько моделей экономического управления государством: 1) кейнсианство; 2) неоклассическую модель; 3) монетаризм; 4) институционально-социальную (или же, по-другому, управляемую, регулируемую модель, а на языке политологии она же называется социалистической) модель.

Использование одной из этих моделей оказывает решающую роль в выработке экономической и социальной политики и в выборе внутренней и внешней политики. По-разному определяет роль и место государства в своем экономическом пространстве, от этого зависит пропорциональное соотношение и уровень влияния субъектов рынка и государства на развитие государства. Среди них наиболее популярны кейнсианская модель государственного управления и монетаристская модель государственного управления. Кейнсианская модель была основана Л. Кейнсом в 1930 г. во времена мирового кризиса буржуазной экономики в 1929–1933 гг. В своей научной работе «Общая теория занятости, процента и денег» (1936 г.) Д. Кейнс объяснил суть своей модели. Основные положения кейнсианской модели государственного управления заключаются в смешении и взаимодействии рыночного механизма и государственного механизма управления. Одним из главных инструментов рыночного механизма кейнсианской модели является спрос.

По мнению Д. Кейнса, воздействие государства с помощью налоговых инструментов на эффективный спрос в экономике, ссудного процента и субсидий позволит устранить или снизить уровни безработицы и других кризисов. Данная модель Д. Кейнса рассчитывалась на регулирование государством системы хозяйствования: контролирование циклических колебаний экономики, изменения спроса и предложения.

Другой исследователь М. Фридмен, являющийся основоположником противоположной теории (монетарной теории) государственного управления с помощью рыночных механизмов, предлагал использовать в качестве экономического механизма регулирования государства денежную сферу. Монетарная политика государственного управления М. Фридмена

основывается на постулате эффективного контроля с помощью денежных масс, ведь только денежные массы способствуют движению любого механизма управления. Монетарная теория управления государством использует антикризисные мероприятия для конструктивного продвижения политики управления. К антикризисным мероприятиям относятся: ускорение денежного оборота, стимулирование активного участия в экономических отношениях субъектов, для этого используются финансово-кредитные отношения, управление инфляционными процессами с целью увеличения уровня спроса и ускорения производственной деятельности. Основными инструментами монетарной политики считаются: регулирование уровня учетной ставки, изменение резервных требований и проведение операций на открытом рынке.

Приложение Б

БЮДЖЕТ-2007. «КРУГЛЫЙ СТОЛ» В РЕДАКЦИИ «ЗАВТРА»

В пятницу 22 сентября Государственная дума "агрессивно-послушным большинством" голосов депутатов прокремлевских фракций в первом чтении приняла правительственный проект бюджета Российской Федерации на 2007 год. "Бюджет социальный", "бюджет развития", как о нем говорят. Насколько эта реклама соответствует действительности? Почему государство по-прежнему складывает столько денег в "золотовалютные" резервы Центробанка и Стабилизационный фонд, тем самым "замораживая" и углубляя сырьевую ориентацию экономики нашей страны? Чем Россия платит за многолетний ложный профицит своего государственного бюджета?

Александр НАГОРНЫЙ. Уважаемые коллеги!

Совсем недавно правительство передало на утверждение Госдумы проект государственного бюджета на 2007 год. Мы помним, какой помпой сопровождалось это событие: семь тысяч страниц главного финансового документа страны, сорок тысяч одних фельдъегерей и так далее. Казалось бы, на то, чтобы всерьез изучить и осмыслить такой объем бюджетной информации, депутатам потребуется немалое время. Но нет - ровно через 13 календарных дней правительственный проект успешно прошел первое чтение в российском парламенте. И это событие еще раз подтвердило, что нынешний состав высшего законодательного органа страны с конституционным большинством депутатов от "партии власти" является прежде всего "машиной для голосования", способной и готовой проштамповать любое решение Кремля. В этой связи невольно вспоминаются слова бывшего министра внутренних дел, а ныне спикера нижней палаты Федерального Собрания РФ Бориса Грызлова: "Парламент - не место для дискуссий!" Что называется, не в бровь, а в глаз... Но кому и зачем в Кремле понадобилась подобная спешка? В чем заключаются ее причины? Какова, если можно так выразиться, сама философия правительственного бюджета-2007, система его приоритетов? Прошу вас дать свои оценки.

Николай ПЕТРАКОВ, академик РАН:

Мы слышим и видим, что расходы бюджета на социальные нужды в 2007 году довольно сильно возрастут, и это, несомненно, хорошо. В преддверии грядущего "сезона выборов" чиновники и регионального, и федерального уровня просто обречены от щедрот своих побольше средств отстегивать на "социалку". Однако вот вопрос: от своих ли щедрот?

Многие российские политики еще несколько лет назад сильно печалились по поводу дефицитного бюджета. Сейчас у нас нарисован громадный бюджетный профицит. Хорошо это или плохо? В принципе государство должно собирать ровно столько налогов, сколько хочет истратить на различные бюджетные цели, то есть такие цели, которые не приносят непосредственной коммерческой прибыли, но крайне важны для развития и конкурентоспособности общества - в широком смысле этих понятий.

К сожалению, наше государство собирает, оказывается, слишком много ненужных ему денег и тем самым фактически грабит собственное население, поскольку эти деньги изымаются из оборота, не идут на развитие общества, а замораживаются в Стабфонде и золотовалютных резервах Центробанка. Получается, что государственная власть каждый год наносит колоссальный экономический ущерб стране.

Гспода Кудрин, Греф, Улюкаев и прочие наши доморощенные монетаристы, отвечающие сегодня за финансовую политику государства, на словах не раз заявляли о своей приверженности либеральным ценностям, свободному развитию рынка, невмешательству государства в дела экономики. А налоговая система выстроена таким образом, что государство внеэкономическим путем изымает гигантские средства у субъектов рынка, не дает свободно развиваться предпринимательской деятельности и тем самым чрезвычайно сильно вмешивается в экономический процесс. Те сверхналоги, которые оно собирает и складывает в кубышку, вполне возможно было бы оставлять в регионах, на предприятиях, в отраслях с тем, чтобы они инвестировали ИХ в свое развитие. Причем та часть прибыли, которая идет на инвестиции, во многих развитых странах либо не облагается налогом, либо облагается по сниженной ставке. Это общая теория и практика экономической жизни, но у нас она совершенно не применяется. А ведь из-за неразвитости банковской системы у нас три четверти инвестиций формируется за счет собственной прибыли предприятий... Представляете, какие резервы развития нашего общества буквально убивает этот прекрасный на вид профицитный бюджет?

Теперь посмотрим на бюджетные проблемы с другой, расходной стороны. Вот, например, Фурсенко и другие говорят, что нужно снимать с федерального бюджетного финансирования школы, вузы, библиотеки, музеи - то есть на деле доступность социальных благ в России постоянно сужается и всё больше начинает определяться исключительно толщиной личного кошелька потребителей. При нынешней массовой бедности в стране мы получим "на выходе" десятки миллионов "лишних людей", отрезанных от достижений науки и искусства, плохо образованных, нездоровых, неспособных к

полноценной адаптации в современном обществе. Фактически - социальный балласт, который в значительной мере усугубит и без того огромные проблемы нашей страны. Зачем, с какой целью он создается?

То же самое происходит и в региональном аспекте. Подавляющее большинство субъектов Федерации у нас - дотационные, и их число постоянно растет. Регионов-доноров бюджета становится всё меньше. Почему это происходит? Потому что российский бюджет ориентирован, если пользоваться крылатым выражением Маргарет Тэтчер, давать рыбу, а не удочки. Удочек в России всё меньше — откуда же братья большому количеству рыбы? Или наша власть рассчитывает, подобно Иисусу Христу, в конце концов накормить семью рыбами пять тысяч человек? Таких чудес в экономике просто не бывает. То есть в бюджет просто заложено нарастание социальных и региональных конфликтов.

Понимаете, любому студенту второго курса ясно, что есть два типа экономического поведения: или ты сидишь на деньгах, как скупой рыцарь, называя свои сундуки Стабфондом и как угодно еще — или ты их пускаешь в дело, пускаешь в оборот, создаешь новую стоимость, создаешь новые рабочие места, развиваешь инфраструктуру. Вот нам обещают создать фонд развития для будущих поколений, закачать туда еще десятки миллиардов долларов. Но что это такое? Скажем, Николаевская Россия времен Крымской войны категорически отставала от стран Европы по железнодорожному строительству. А к 1917 году в нашей стране было построено уже 164 тысячи километров железных дорог. Ими пользовались и при советской власти, пользуются при демократической и будут пользоваться все будущие поколения наших соотечественников. Вот что значит фонд будущих поколений. Я уже не говорю о демографических проблемах, о том, что никаких будущих поколений может не быть, если государство продолжит так давить нынешнее поколение жителей России, особенно молодежь. А оттого, что деньги будут складываться в кубышку, ничего реально нужного ни нынешнему, ни будущим поколениям не возникнет. И если в XIX веке мы отставали от западных стран на 30-40 лет по железным дорогам, то сегодня у нас нет ни одной скоростной железной дороги. То есть мы тут отстали уже на 70-80 лет. У нас нет ни одной скоростной автодороги, таких хайвэев и автобанов, которые есть во всех более-менее развитых странах, включая Португалию и Грецию. И когда нам говорят: мы будем заниматься высокими технологиями — ребята, постройте сначала такие дороги, чтобы человек садился в свой автомобиль, и у него не летела подвеска уже на первой сотне километров. Создайте нормальную систему связи, чтобы звонок в США не был дешевле звонка по Москве...

Дмитрий ЛЬВОВ, академик РАН:

Я полностью поддерживаю оценки, высказанные Николаем Яковлевичем Петраковым. Хотел бы только добавить, что громкие заявления властей, будто бюджет 2007 года станет каким-то особым, "социально ориентированным" - совершенно не соответствуют действительности. Заложенное в нем

повышение социальных расходов можно только приветствовать, но ведь оно, во-первых, совершенно недостаточно по количеству и совершенно неадекватно по качеству. Если у вас 42% бюджета идет на общегосударственные расходы, на содержание властных, в том числе силовых, структур и только 18% - а социальные расходы, включая образование, культуру, здравоохранение и, конечно, науку - ак можно называть такой бюджет "социально ориентированным"? Да, в эту сторону сделаны определенные шаги, но они чрезвычайно малы, и не вносят принципиальных изменений в ту социально-экономическую политику, которую правительство проводило последние пятнадцать лет.

Теперь посмотрим для сравнения на бюджет 2005 года в США. Там в качестве главного приоритета названо увеличение продолжительности жизни, а расходы на здравоохранение в пять раз превышают все расходы Пентагона, включая и космос. Лично мне этот самый Джордж Буш-младший неприятен, но когда он говорит о том, что американцев к середине XXI века станет на семьдесят миллионов больше - не, честно говоря, очень хотелось бы услышать что-то подобное применительно к России из уст нашего президента.

Теперь давайте посмотрим на принципы формирования нашего бюджета и сравним их с бюджетным процессом в тех же США или Японии. У нас, как в позднесоветские времена, идет "планирование от достигнутого": и по доходной, и по расходной частям бюджета. Вот выросли в 3-4 раза мировые цены на нефть - сразу образовались колоссальные финансовые ресурсы, которые не используются, складываются в Стабфонд и резервы Центробанка.

А как формируется бюджет Соединенных Штатов, которые мы вроде бы взяли за образец? Там совсем другая картина. Сначала конгресс и сенат рассматривают целевые программы, при этом совершенно не обращая внимания, за счет каких средств они будут финансироваться. То есть занимаются формированием расходной части бюджета в соответствии с их национальными приоритетами. Это первоочередное. Потом сопоставляют полученную сумму с доходами, и в случае дефицита их Минфин берет недостающие деньги как займ у Федеральной резервной системы. Да, за счет эмиссии доллара, да, увеличивая бюджетный дефицит. Но они за счет этого обеспечивают свое развитие, свою конкурентоспособность. Свыше 80% всех бюджетных расходов Америки обеспечивается за счет эмиссии. В Японии - 76%. Вот это, я понимаю, государственная политика.

А у нас что? Ну, вы знаете - по наметкам бюджета 2007 года два с половиной триллиона рублей будут направлены в Стабилизационный фонд. Его активы доведут до 4,3 триллиона рублей. Это фантастическая сумма. Но для чего правительство создало этот Стабилизационный фонд? Ведь это же отвлечение государством ресурсов из экономики - с этим никто не спорит. Сознательное отвлечение? Да, отвечают нам, сознательное. А почему вы сознательно отвлекаете ресурсы из экономики? Нам отвечают: потому что идет бум нефтяных цен на мировых рынках. Если эти мы деньги пустим на поддержку нашей промышленности и сельского хозяйства, будем строить дороги, трубопроводы, модернизировать морские и воздушные порты, то, как

утверждает Кудрин и его единомышленники-"либералы" в больших кавычках, будет дикая инфляция. Потому что масса "нефтедолларов", будучи переведена в рубли, не имеет материального, товарного покрытия. То есть мы увеличим номинальные доходы населения, скажем, в два раза, а цены тут же взлетят в три. По той причине, что товаров в экономике нет. Нечем покрывать возросший и обеспеченный гораздо большим количеством денег спрос. Вот механизм, вполне очевидный и реальный. А поэтому, чтобы не было инфляции, давайте "стерилизуем", как мартовских котов, ту массу долларов, которую мы получаем от экспорта нашего сырья.

Хорошо, мы вывели эти деньги из экономики, а дальше что? А дальше переведем их в доллары, фунты стерлингов, евро и в ценные бумаги, направляем в так называемые портфельные инвестиции. Ну, какую-то часть, возможно, и разумно таким образом вкладывать. Но использовать на "портфельные инвестиции" десятки миллиардов долларов - это абсурд! Что мешает нам купить у тех же итальянцев, как мы в свое время делали, новые производственные линии? Заводы по производству автомобилей, по производству ширпотреба, по переработке сельхозпродукции и так далее? Мировой рынок сегодня с удовольствием возьмет у нас эти доллары. А если расширять собственное производство, увеличивать товарную массу на внутреннем рынке - никакой инфляции не будет, потому что рост денежных доходов населения будет покрыт и даже перекрыт ростом товарной массы. Но Кудрин со товарищи делают вид, что этого пути развития вообще не существует, что деньги, которые мы получили за наше сырье на мировом рынке, - это какие-то особенные, очень плохие, спекулятивные деньги, способные вызывать только инфляцию. Поэтому их надо побыстрее заморозить, стерилизовать, спрятать туда, где они не принесут вреда экономике. Вам не смешно каждый год наблюдать этот театр абсурда? Лично мне - очень грустно.

Курс правительства направлен не просто на замораживание, а на углубление зависимой сырьевой ориентации российской экономики. Нашу страну превратили в главного донора мирового капитализма. Посмотрите, вот недавно закрыли долг Парижскому клубу, заплатили 22 млрд. долларов и с гордостью говорят, что до 2020 года сэкономят 20 млрд. долл. на процентных выплатах. Но кто же так считает? Ведь сколько мы бы получили доходов, если вместо выплат Парижскому клубу пустить эти 22 миллиарда на развитие собственного производства? Или на науку, которой сегодня достается 3-4% бюджета, а не 4% ВВП, как в развитых странах мира.

Но ладно, пусть средства Стабфонда идут на покрытие государственного долга, который у нас действительно снижается. Хорошо. Но почему тогда одновременно и непропорционально снижению госдолга растет корпоративный долг?

Почему наши корпорации, те же Газпром или РАО ЕЭС - почему они идут за долларами в иностранные банки, почему не могут взять кредиты в России на развитие производства товаров и услуг? Почему мы отдаем наши

деньги за рубеж или совсем бесплатно, или под 5% годовых, а российские корпорации берут кредиты за рубежом под 10-11%?

Мне могут возразить: мол, долг-то корпоративный, а не государственный - мы что же, хотим, чтобы государство взяло на себя заботу о крупном бизнесе? Так дело всё в том, что наш крупный бизнес полностью или частично находится под контролем государства, и государство как крупнейший акционер наших "естественных" и прочих монополий в случае чего встанет перед простым, но весьма неприятным выбором: или отдавать газ, железные дороги и прочее за бесценок иностранным кредиторам, или покрывать эти псевдокорпоративные долги.

Поэтому я утверждаю, что профицит российского госбюджета - ложный, или, как выразился Николай Яковлевич Петраков, "нарисованный". Этот профицит формируется за счет недофинансирования государством социальной сферы, сферы экономики - я уже не говорю об одновременном безвозмездном списании "советской" части внутреннего долга, тех самых "замороженных" Гайдаром вкладов населения в Сбербанке объемом свыше полутриллиона рублей, и наращивании его "российских" объемов. И вот за счет этого искусственно созданного "якобы профицита" активно финансируется западная, прежде всего американская экономика.

Михаил ДЕЛЯГИН, научный руководитель Института проблем глобализации, доктор экономических наук:

Тому проекту государственного бюджета, который представлен правительством на 2007 год, я посвятил достаточно объемный анализ, основные выводы которого полностью совпадают с оценками Дмитрия Семеновича Львова и Николая Яковлевича Петракова. Поэтому изложу резюмирующую часть в виде тезисов.

Первое. Проект федерального бюджета на 2007 год основан на заведомо недостоверном прогнозе социально-экономического развития, а значит, и сам заведомо нереалистичен и представляет собой прямой обман населения, бизнеса и органов госуправления, - всего российского общества.

Второе. Бюджет-2007 не реализует никакую стратегию социально-экономического развития в силу ее отсутствия у правящей бюрократии, и является поэтому, несмотря на увеличение инвестиционных и социальных расходов, "бюджетом одного дня": он направлен исключительно на переваривание и утилизацию текущих доходов, но не на решение стратегических проблем и модернизацию страны

Третье. Бюджет-2007 бесцелен: несмотря на декларирование в сопроводительных документах некоторых разрозненных задач, он не имеет ни комплексных целей (например, достижение минимальных социальных стандартов, чего уже много лет тщетно требует Бюджетный кодекс), ни механизмов их достижения.

Четвертое. Выделение значительных средств на широко разрекламированные цели при полном пренебрежении к механизмам их

достижения и механизмам финансового контроля свидетельствует о пропагандистском характере бюджета-2007.

Пятое. Бюджет-2007 носит антиправовой характер, он произвольно изменяет законодательство, так как приостанавливает действие ряда законов и сохраняет отмену структуры распределения налогов между федеральным центром и регионами, предусмотренную Бюджетным кодексом (регионы опять получают менее 50%).

Шестое. Бюджет-2007 непрозрачен (в частности, он не устанавливает критически значимые для его исполнения величины инфляции и ВВП) и, передавая все вопросы использования огромных сумм в исключительное ведение правительства, тем самым выводит их из-под возможного общественного или парламентского контроля. Для этого же не раскрывается структура профицита, установление которой передано в ведение правительства. Это бюджет чиновного произвола, естественным образом порождающий коррупцию.

Седьмое. Бюджет-2007 прямо провоцирует коррупцию. Так, он предоставляет правительству право субсидировать кого угодно и как угодно (ст. 113), использовать полностью по своему усмотрению инвестиционный фонд и инвестировать средства Стабфонда (55% которого были вложены в иностранные активы уже к 1 сентября 2006 года, за июль-август).

И восьмое. Стерилизуя деньги в условиях социальной катастрофы и вымирания населения, бюджет продолжает платить за снижение инфляции человеческими жизнями (за снижение инфляции на 1,1 процентного пункта в 2004-2005 годах заплачено "естественной" убылью населения более чем в 1,6 млн. чел.).

Исходя из всего этого, следует признать, что бюджет 2007 года, сверстаный правительством и обреченный на утверждение "медвежьим" большинством Госдумы, является прежде всего военным бюджетом: бюджетом войны правящей бюрократии против собственного народа, подталкивающим нашу страну к системному кризису.

Александр НАГОРНЫЙ:

Завершая это по необходимости краткое, но тем не менее весьма содержательное обсуждение бюджета 2007 года, я должен сказать, что вся современная финансово-экономическая система Российской Федерации выглядит так, как будто вся она, от начала до конца, специально приспособлена для поддержки американского доллара. Это касается и так называемого "вывоза капитала", который является, по сути, одной из вариаций механизма неравноправной торговли между развитыми капиталистическими государствами и странами "третьего мира". Это касается и необъяснимого ничем иным размещения большей части активов Российской Федерации в иностранных банках. Наконец, это касается также гигантских изъятий государством денег из сферы производства товаров и услуг - вместо их перераспределения в интересах развития всего нашего общества. Руководители финансового сектора правительства, на словах выступая против

инфляции, реально раскручивают её до опасных и грозящих экономической катастрофой пределов. Причем эта политика по своей жесткости заметно превосходит даже пресловутую концепцию *currency board*, разработанную в 80-х годах экспертами МВФ для контроля за финансами стран "третьего мира" и приведшую там к череде крупных экономических кризисов, самым показательным из которых стал чудовищный кризис в Аргентине, связанный с именем тамошнего министра финансов Доминго Кавальо. Так вот, даже в рамках *currency board* у нашей страны было бы минимум втрое больше денег в обращении, чем реально имеется в наличии сегодня. Так кто же страшнее для России: Доминго Кавальо или Алексей Кудрин?

Я надеюсь, что начатое нашим "круглым столом" обсуждение актуальных проблем отечественной экономики найдет свое продолжение на страницах газеты "Завтра"; благодарю вас за высказанные оценки ситуации с бюджетом-2007 и прошу принять участие в последующих дискуссиях.

Приложение Б

«НАДО УХОДИТЬ ОТ МОНЕТАРИЗМА»

Мэр Москвы Юрий Лужков предлагает изменить экономическую политику России.

Критика экономической политики правительства редко звучит из уст представителей власти, тем не менее мэр Москвы Юрий Лужков в интервью «Ъ» пояснил, что, с его точки зрения, важнейшей причиной российского кризиса является экономическая политика государства - монетаризм. Он считает одним из важнейших средств борьбы с происшедшим национализацию и предлагает пересмотреть роль крупных собственников в экономике.

Общеизвестно, что кризис начался не у нас. Для России с ее громадными золото-валютными резервами, постоянным профицитом бюджета, большим стабилизационным фондом, казалось бы, кризиса быть не должно. И тем не менее наши котировки рухнули в три-пять раз, в то время как в Европе, которая ближе к первопричине кризиса, они упали всего лишь на 30-50%. Наше государство находится в приличном состоянии, и условий для кризиса, казалось бы и быть не должно. А он есть и представляет собой большую опасность.

Кризис сегодня определяется в России в первую очередь ситуацией в бизнесе. Не государство, а бизнес и банки занимали на Западе \$570млрд, которые нужно отдавать. Не имея возможности брать дешевые кредиты в России, бизнес ринулся за ними на Запад и набрал их там выше крыши, чтобы купить на эти деньги землю, яхты, футбольные команды, предприятия, которые «лежали на боку». В общем, деньги по большей части ушли в сферу, которая не создает условий расширенного воспроизводства, или в сферу комфорта.

Министр финансов Алексей Леонидович Кудрин решил копить деньги и складывать их в резервный фонд, стабилизационный фонд. Мы эти деньги, которые были относительно свободными в нашем государстве, туда и положили. И они там никак не сработали на развитие экономики нашего государства. На инфраструктурные проекты - по нулям. На поддержку

реального сектора экономики тоже по нулям или в лучшем случае очень мало. Вот это и есть причины, которые объясняют наш кризис.

Я задал вопрос в присутствии наших руководителей Кудрину. Попросил: скажите, Алексей Леонидович, вот найдите мне хотя бы одно производство, один бизнес, который сможет вернуть эту процентную ставку (а сейчас она точно у всех за 20%, НДС - 18%) и еще получить какую-то прибыль для того чтобы обеспечить стабилизацию своего реального производства. Я уж не говорю даже о развитии, давайте назовем хотя бы одно реальное производство в любой сфере, которое такие уровни прибылей, способные оплатить ваш процент реальной ставки кредитования, НДС и так далее. Это означает, если нет ответа, то все те, кто берет эти кредиты, не смогут их отдать, будут банкротами. То есть все всплывут брюшком вверх. Это наша цель?

Казалось бы, государство должно сказать бизнесу: как брали за рубежом долги, так и отдавайте. Такая позиция внешне была бы справедливой. Но проблема заключается в том, что бизнес у нас занимает стратегически важные для государства области деятельности. Ну как можно государству спокойно смотреть на невозможные выплаты долгов «Русского алюминия», если это относится к стратегически важным отраслям промышленности, а значит затрагивает суверенитет страны?

Недо уходить от монетаризма. Надо переходить к капитализму, который формировал бы развитое государство с полноценным внутренним рынком, в том числе и по производству собственной продукции. Смотрите, до чего мы сегодня дожили. Около 90% лекарств мы покупаем. Это не допустимо! У нас в последнее время закрылся целый ряд заводов, например в Красноярске. И это в условиях, когда нам абсолютно необходимо иметь хорошее отечественное производство, по крайней мере по наиболее массовым видам лекарств.

Конечно, мы никогда не избежим конкуренции, не нужно даже ставить такой задачи. Но мы должны себя спрашивать: где, в каких отраслях у нас есть мощное собственное производство?

- нефть, металлургия, машиностроение?

- телевизоры у нас производят? Нет. Электронику - тоже нет. Машиностроение, станкостроение - нет. Автомобилестроение - только сборка, значит тоже нет. Грузовички еще продолжают делать - КамАЗ, ЗИЛ, а конкурентоспособные автомобили - нет. Самолеты - из-за тех решений, которые очень осложнили наше самолетостроение, пока нет. А если у страны нет гражданского самолетостроения, жди осложнений и в оборонно-стратегическом самолетостроении.

Мы занимались в основном деньгами, а не реальным сектором экономики. Вот что такое монетаризм. Это ситуация, когда идет игра в деньги, когда идет накопительство денег, когда идет отказ от использования этих средств в развитии инфраструктуры.

Считаю, что государству, как это ни странно, нужно сейчас целый ряд отраслей экономики национализировать. Не для того, чтобы перейти в режим государства, которое реализует принципы госкапитализма, а для того, чтобы максимально безболезненно пройти этот период, привести отрасли в

нормальное финансовое (а если удастся в нормальное технологическое) состояние, а потом выставить на рынок.

После окончания кризисного периода, во время которого государство, чтобы спасти свой суверенитет в мире, обязано взять под свое крыло целый ряд отраслей крупных определяющих стратегических предприятий. Спустя какое то время после стабилизации государство обязательно должно выставить их активы на продажу, но только не по тем ценам, по которым покупали в свое время «Норильский никель», а по тем, которые действительно стоит это предприятие или отрасль.

Параллельно с мерами экономии и расходов мы увеличили средства на прикладную науку, которая дает возможности для создания прорывных технологий. В Москве сосредоточено около 80 % потенциала прикладной науки России - это очень важная составляющая антикризисных мер.

С кем из экономистов сейчас работаете вы и правительство Москвы, из какой теории происхождения кризиса вы исходите?

Вынужден признать, что среди сегодняшних ученых экономистов, не видно ярких личностей, которые могли бы дать рекомендации. К нашему глубочайшему сожалению, ушел из жизни Дмитрий Семенович Львов, который был очень востребован в Москве, хотя и не в России. Правительству было бы совсем не грешно прислушаться к этому человеку. А вообще, одна из больших проблем, одна из причин кризиса в том, что 1990-х годов Борис Ельцин, осуществляя революционные преобразования в государстве, наверное, правильно сделал, освободив страну от старых политиков, но неправильно сделал, освободив страну от опытных хозяйственников. Все командные должности в экономическом блоке правительства были вручены тогда тем, кто не знал, чем будет заниматься.

Эта публика умела играть в деньги. Непосредственно развитием производства эти люди не хотели заниматься, не умели заниматься и не занимались. Более или менее стабильными оказались те отрасли, в которых работали специалисты старой формации.

Какие производства более или менее оказались устойчивыми в кризисе? Те, которые имели руководителей или персонал, пришедший из «того» времени. И это не какая-то моя ностальгия по старому времени, а реальная оценка их способностей. Вот и сегодня начали вырастать из малого и среднего бизнеса фигуры, которые понимают производство и довольно толково занимаются этим делом.

Производственник - это человек, который выполняет задания и занимается выпуском продукции. Бизнес же имеет производство всего лишь как одну из своих частей, необходимую, может быть, даже основную, но всего лишь часть. Это разные вещи. И когда мы говорим о тех людях, кто поработал на производстве, особенно в советские времена, и накопил там производственный опыт, то они, наверное, опираясь на этот накопленный опыт, могут более успешно организовать потом и бизнес.

Новая плеяда более категорична, работает более жестко, у нее совершенно отсутствует социалистическая составляющая, и поэтому они больше думают о финансовых результатах своего дела.

Непосредственно для бизнеса это, наверное, правильно. Но социальная сфера — это ведь живые люди, с этим тоже нужно считаться. Никакой бизнес не должен существовать исключительно сам ради себя, все должно быть направленно на благо общества. А значит, государство сегодня, давая возможность бизнесу освободиться от решения социальных вопросов, должно более активно перекладывать решение этих вопросов на себя. Бизнес обязательно должен быть успешным, но он не должен стать Молохом, которому придется принести в жертву народ. Поэтому государство должно, с одной стороны, активно помогать бизнесу и освобождать его от несвойственных ему функций, а с другой стороны, следить за тем, чтобы эти функции не остались брошенными на произвол судьбы. Тогда будут в выигрыше и бизнес и люди.

Приложение В

ОТ ЗЕМСТВА ЧЕРЕЗ СОВЕТЫ К МУНИЦИПАЛИТЕТАМ

В приводимом материале отмечается положительный опыт, который был накоплен в течение нескольких веков органами самоуправления в царской России и десятилетия Советской власти.

1. «Земство много сделало для народа»³⁹, - описывается в названном материале, - практически начинать ему приходилось с нуля, что почти стопроцентно совпадает с началом работы органов самоуправления современных муниципальных образований. Самоуправление зародилось еще во второй половине XVI века в Московском государстве, но это была структура государственного самоуправления с политическим органом, выборным от господствующих сословий - «Русский собор». В отличие от Русского собора в земском собрании уезда были представители всех сословий: дворяне, купцы, мещане, священники, крестьяне. Земское собрание избиралось на трехлетний срок. Уездное земское собрание избирало председателя земской управы - своего исполнительного органа, а председатель подбирал себе команду исполнительных служащих. Земское собрание созывалось один раз в год, на 2-3 дня. Оно заслушивало отчеты земской управы, определяло задачи на предстоящий год. Деятельность земского собрания и управы доводилось до сведения всех желающих, так как ежегодно издавался сборник, называющийся «Журналы и доклады уездного земского собрания за такой-то год».

Чем же занималось земское собрание и его управа, какова связь их с нынешними органами самоуправления? Нетрудно проследить прямую наследственность их функций с поправкой на реалии нынешнего периода. Деятельность уездного земского собрания и его управы носили чисто хозяйственный, но чрезвычайно разносторонний характер. Многоплановость этой деятельности хорошо видна даже на неполном перечне земских работ, как-

пост в уезде. Предводитель дворянства постоянно являлся гласным уездного земского собрания, участвовал в выработке хозяйственной программы действий земства на предстоящий год. Интересна и актуальна для нашего времени административно-полицейская структура власти. Она полностью сосредотачивалась в уездном полицейском управлении. Его возглавлял исправник. В штат входили также помощник исправника и писарь. На проводившиеся заседания приглашались заседатели от всех сословий, в том числе и от крестьян. Исправник и непременные члены земских судов до реформ избирались дворянством, а с 1862 года они, как и все чины полиции, стали назначаться губернатором. Уезд делился на станы (обычно по 2), где были становые приставы. Правда, к 1905 году количество станов в уездах России увеличилось.

Для наблюдения за порядком в селениях и для исполнения приказаний становых назначали полицейские сотские (сотники). В их заведовании находились определенные участки стана. При каждом станом приставе имелся писарь и рассыльные. Роль рассыльных выполняли крестьяне в порядке очередности. Непосредственным исполнителем всех распоряжений полицейского управления являлась штатная полицейская команда. Нельзя не упомянуть такую инициативу земских властей как создание попечительного о тюрьмах комитета, занимавшегося нравственным воспитанием узников. Так, например, было в Сенгилее, где имелась пересыльная тюрьма. Комитет возглавлял один из священников, разумеется, бесплатно. Бюджет для оказания помощи составляли благотворительные пожертвования. Пример для подражания вполне достойный и заслуживает внимания.

О судебной структуре. Уездный суд под председательством уездного судьи, заседателей проводил свои заседания. Для правильного ведения уголовных дел имелся следователь, а для наблюдения за порядком судебного производства был уездный стряпчий или современный прокурор. В волостях имелось волостное правление. Его возглавлял волостной старшина, его помощники и писарь.

Подводя итог экскурсии в историю местного самоуправления в России, его организации, мы можем вполне обоснованно сказать, что нынешняя реформа имеет свою историю, свои истоки и проводится не на пустом месте, а используя положительный опыт предшественника, которым являлось земство.

2. Местное самоуправление - опора и ресурс развития России. «Самоуправление - тот каркас, который призван держать на себе и гражданское общество, и правовое государство, и демократию, и в конечном счете - благосостояние народа и государства. Полноценно развитое самоуправление - это и наиболее эффективный способ управления хозяйством»⁴², - так ответил губернатор-председатель Правительства Ульяновской области Сергей Морозов на вопрос о практической

заинтересованности региона в проведении реформы местного самоуправления (№131-ФЗ). Так, все-таки что нужно сделать для того, чтобы муниципалитеты действительно стали фундаментом государства и реформ местного самоуправления, динамично развиваясь и дальше? Однозначного ответа мы не получим ни от кого, тем более всеобъемлющего рецепта. Наверное, в первую очередь следует рассмотреть причины, которые дают основания считать местное самоуправление важнейшим ресурсом государства.

Первой причиной в ряду других следует «считать процесс укрепления единства страны, консолидации сил всех партий, независимо от политических убеждений»,⁴³ включив в данный процесс огромную армию глав и депутатов на местах, а главное- лидеров муниципальной общественности.

Развитие экономики и повышение уровня жизни граждан будет реализовано только при активном развитии экономического потенциала каждого города, поселка, каждой деревни.

Третьей причиной является осознанное понимание, что местная власть- это своего рода» приемная всей власти». По ней граждане судят о власти в целом.

Говоря иными словами, от эффективности работы власти на местах зависит авторитет всей власти.

В-четвертых, органы местного самоуправления могут обеспечить для руководителей государства достоверную обратную связь, без которой ни одна социальная система не способна стать устойчивой. Без этого условия трудно представить и понять реальную ситуацию, которая сложилась с местным самоуправлением. Понимание важности обратной связи есть в верхах, о чем свидетельствует учреждение в 2006 году общественной организации «Всероссийский совет местного самоуправления», в который входит все муниципальное сообщество, а именно главы, депутаты, представители муниципальной общественности.

В-пятых, органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Круг хронических недугов очертил бывший Президент РФ В.В. Путин, нынешний глава российского правительства: «Необустроенность и слабая социальная инфраструктура значительного количества поселений, низкое качество коммунальных услуг, муниципального здравоохранения и образования. И в этой связи вопрос обеспечения муниципалитетов достаточной финансовой и материальной базой остается основополагающим. Не секрет, что значительному числу муниципальных образований собственных доходов пока не хватает. Документы Счетной палаты за 2007 год полностью

подтверждают слова В.В. Путина, что 95% муниципальных образований являются дотационными»⁴⁴. Эти данные и цитаты приводит В. Гальченко, председатель Всероссийского Совета местного самоуправления, ответственный секретарь Общественного совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы.

Например, преследуя вроде бы благие цели, в реалиях наносится непоправимый вред. Министерство образования с целью экономии средств, проводит идею ликвидации малокомплектных школ, способствуя тем самым вымиранию населенных пунктов. Не берусь утверждать, что это стало основной причиной, но закрылось одно из основных предприятий - щебеночный завод, люди стали покидать поселок, который лишился поддержки производственного предприятия. Не приходится говорить о молодежи, которая, естественно, не остается на своей малой родине. Отсюда возникает еще одна проблема - дефицит рабочей силы на предприятии муниципального образования - силикатном заводе. А ведь это только один пример непродуманных решений и последствий их принятия в одном поселении. Сколько подобного происходит в России. Ежегодно закрываются по стране 700 школ, исчезают с карты Родины десятки населенных пунктов. Отсюда возникают другие проблемы, для решения которых разрабатываются отдельные национальные и региональные проекты.

В поселках и деревнях решается задача сбережения народа. Здесь формируется действительно консолидированное большинство граждан страны, утверждаются принципы гражданской и социальной солидарности. Тогда не нужна была бы демографическая программа, в городах не возникла бы острейшая жилищная проблема. Важным ресурсом развития и укрепления современной власти будет служить местная власть, но только при условии эффективной работы. А полезность и эффективность деятельности органов местного самоуправления в очень большой степени зависит от грамотности и компетентности муниципальных служащих и представительных органов. В первую очередь необходима подготовка юридических кадров для системы органов местного управления.

В муниципальных районах пытаются сохранить вертикаль власти, а в поселениях активная часть населения хочет решать свои проблемы сама. Объективно возникает ситуация, которая противоречит идее местного самоуправления. Муниципальные районы не хотят передавать свои властные полномочия в поселения, раздувают бюрократический аппарат. Районная властная элита распродает земли поселений, на территории последних третьим лицам разрешается строить экологически вредные производства, причем, нередко в обход закона. Но сила на стороне вышестоящего.

Советы депутатов должны сыграть решающую роль в привлечении граждан к системе местного самоуправления. Для этого нужно, чтобы Советы депутатов работали со своими избирателями и строго следовали регламенту,

то: медицинское обслуживание, ветеринарная служба, народное образование, охрана природных богатств, сбор и порядок расходования налогов, строительство, землеустройство, призрение безродных стариков и старух, деятельность земской почты, работа склада земледельческих машин и орудий, назначение пособий, страхование зданий. Кроме того, управа разрабатывала, а земское собрание утверждало организационный план общественных работ на случай неурожая и т. д.

В историческом обзоре приводится пример по одному из уездов Симбирской губернии, где практиковалось создание общественных запасов зерна с начала XIX века. Сельские общества строили хлебные амбары. С каждого урожая крестьянская семья делала свой взнос, установленный сельской общиной или волостным сходом. Так происходило ежегодно до полного накопления запаса хлеба. Расчет велся просто: на каждую ревизскую нужно было иметь 15 пудов хлеба, чтобы в неурожайный год «худо-бедно прокормить семью, лошадь и кое-что сберечь на семена». Наряду с общественными запасами продовольствия в деревне практиковались и другие меры. «Собирали пожертвования состоятельных людей, на них закупали хлеб», - писала газета «Симбирские губернские ведомости»⁴⁰. Любопытен и поучителен для нынешней власти такой факт. Со 2 февраля 1892 года в уезде по случаю недорода открылись общественные работы. Земство за счет неприкосновенных капиталов, накапливаемых из года в год, в случае неурожая в каждом селе предоставляла возможность дополнительных заработков на заготовке леса, камня, строительстве дорог, мостов. На заработанные деньги купить хлеба не составляло труда. Сейчас же общественные работы служат большей частью мерой наказания за различные административные нарушения. Есть разница. Те же «Симбирские губернские ведомости» сообщали, что в селах открыто 93 столовых, «где нуждающиеся, преимущественно дети, престарелые и больные получали хлеб и горячую пищу»⁴¹. Благодаря такой заботе земства смягчился удар бедствия. Несмотря на трудность переживаемого момента, удалось избежать смертей от голода и истощения. Были, конечно, в земствах и бюрократы, но были и такие подвижники как широко известные за пределами Симбирской губернии инспектор народных училищ И.Н. Ульянов, земский врач В.И. Кашкадамов, И. Яковлев и др. Благодаря их усилиям открывались новые школы и медицинские участки, росло число квалифицированных учителей, врачей, фельдшеров.

Обращаясь к деятельности земства, невольно поражаешься объему тех обязанностей и задач, которые необходимо было решать, управлять огромным хозяйством, соблюдать порядок на подвластной территории. Поэтому необходимо вкратце рассмотреть вопрос управления земством. Номинально уездные власти возглавлял предводитель дворянства, который избирался уездным дворянским собранием на 3 года. Решал он, в основном, сословные дела, но от него во многом зависело назначение человека на тот или иной

«Симбирские губернские ведомости» № 50 1891.

«Симбирские губернские ведомости» № 16 1892.

который они сами принимали. Они и задуманы именно для того, чтобы быть посредниками между народом и властью и чтобы без утверждения собрания представителей власть не могла принять ни одного решения.

Еще раз о подушевом финансировании в системе образования. Решая узковедомственную задачу экономии средств, в корне подрывают демографическую обстановку в деревнях, лишают сельское хозяйство работников, оставляют необработанными земли, усугубляют продовольственное снабжение страны.

3. Законодательное обеспечение реформы местного самоуправления на современном этапе (2007- 08 г.г.). Обратимся к основному закону страны- Конституции РФ. Статья 130 гласит: «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью»⁴⁵. На деле, значительное количество муниципальных объектов продается, зачастую за бесценок, так как МО не имеет средств на содержание этого имущества, это имущество - доходопотребляющее. Доходоприносящее имущество или акционировано, или иными путями ушло в частные руки.

«Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления» - так гласит статья Конституции. Рассмотрим реальную ситуацию, сложившуюся в сфере местного самоуправления, насколько она соответствует положениям Конституции Российской Федерации. По состоянию на 1 января 2008 года на территории России утверждены 24154 муниципальных образования. Согласно официальным заявлениям, 2007 год характеризуется укреплением взаимодействия (сотрудничества) поселений с муниципальными районами. В чем же заключалось названное «укрепление взаимодействия»? 16830 поселений заключили соглашения с муниципальными районами о передаче полномочий, среди них более 3300 поселений - от 6-10 полномочий, 1683 поселения - от 10 до 20 полномочий, свыше 600 поселений более 20 полномочий местного значения. В какой-то степени можно понять 10600 поселений, которые передали лишь от 1 до 5 полномочий. А остальные? Что же они решают на местах, если из 35 полномочий местного самоуправления передали 20 и более на откуп муниципальному району? Такое положение совсем не стыкуется со статьями Конституции о местном самоуправлении. Практика претворения федерального закона №131 в жизнь выявила его недостатки. В рамках совершенствования законодательных основ местного самоуправления в 2007 году было принято 6 федеральных законов. Ими были внесены изменения непосредственно в федеральный закон от 6 октября 2003 года №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Они касаются самых различных аспектов деятельности муниципальных образований и направлены в основном на устранение недостатков, выявленных в ходе

правовой системой: Великобритания, США, Канада, Индия, Австралия, Новая Зеландия и других. Характерные черты этой модели:

1. **Высокая** степень автономии местного самоуправления, выборность, контроль, прежде всего со стороны населения; отсутствие на местах социальных государственных уполномоченных, контролирующих органы местного самоуправления.

2. Отсутствие местных администраций (органов государственной власти местного уровня).

На практике это выглядит так. В Великобритании органы местного самоуправления действуют самостоятельно в пределах предоставленных полномочий парламентом страны, т. е. из центра, а в США - штатами, т. е. на региональном уровне. Выборные органы местного самоуправления в пределах закона, обычая, сложившейся практики самостоятельно и под свою ответственность решают вопросы, не отнесенные к компетенции государства. Государство может регулировать в косвенной форме путем принятия модельных законов, которые органы местного самоуправления могут вводить на своей территории с изменениями. Государственный контроль над органами местного самоуправления осуществляется в форме судебного контроля, а средством влияния на деятельность органов местного управления являются государственные дотации.

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

Сочетание местного самоуправления и местных администраций (органов государственной власти местного уровня), выборности и назначаемости; определенная иерархия системы управления, в которой местное самоуправление является нижестоящим звеном по отношению к вышестоящим государственным.

Ограниченная автономия местного самоуправления; наличие на местах специальных государственных уполномоченных, контролирующих его органы.

Возьмем для примера Францию, где местное самоуправление предусмотрено на уровне коммун. Каждая коммуна имеет свой представительный орган - совет мэра, избираемого из числа депутатов совета. Мэр и депутаты муниципального совета, работающие на постоянной основе, образуют муниципалитет. В то же время мэр является государственным служащим. Его деятельность осуществляется под контролем муниципального совета и под административным контролем комиссара республики. Комиссар не имеет права отменить решение муниципального совета и, в случае незаконности принятого решения, обращается в суд. В Германии, Австрии, Японии, в некоторых постсоциалистических странах действуют смешанные модели, вобравшие в себя черты англосаксонской и континентальной. В демократически развитых странах различия между двумя этими моделями не носят принципиального характера, наблюдается сближение муниципальных систем.

реформы местного самоуправления, противоречий с нормами других федеральных законов.

Любой Глава поселения или депутата представительного органа, и почти каждый из них назовет тормозом в реализации 131 - ФЗ недостаток финансирования. Поэтому совершенно логичным стало принятие закона от 26 апреля 2007 года № 63 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведения в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации». Данный закон создает правовую основу для принципиально новой организации бюджетного процесса. Конечно, не сразу, но закон предполагает переход к среднесрочному бюджетному планированию, например, трехлетнему.

Существующие нормативы отчислений от налоговых доходов в местные бюджеты не позволяют выполнять все возложенные полномочия. Эти «ножницы» подрезают эффективность работы органов местного самоуправления. 10% НДФЛ (налог на доходы физических лиц), 100% земельного и 100 % налога на имущество физических лиц - три основных источника пополнения местного бюджета. Этого явно недостаточно для решения всех задач, стоящих перед органами местного самоуправления. Следовало бы, например, увеличить процент отчислений в пользу поселений с суммы НДФЛ, решить вопрос с транспортным налогом. Есть и другие источники.

4. Опыт организации власти на местах за рубежом.

Большое внимание на разработчиков Конституции России и указанного закона оказала Европейская Хартия о местном самоуправлении. «Хартия» в полном объеме была ратифицирована Государственной Думой в 1998 году. Например, в США действует модель государственного устройства, для которой важнее социальная справедливость. Когда местные налоги не обеспечивают самостоятельность местных бюджетов, функции перераспределения отданы высшей инстанции, определяющей критерии справедливости, т.е. государству, которое путем реализации межбюджетных отношений гарантирует каждому гражданину, в зависимости от условий проживания, определенный набор услуг. Население привязано к территории проживания. Территории конкурируют между собой за полномочия и ресурсы, распределяемые сверху.

Вообще, мировая практика дает огромное разнообразие организационных и экономических решений в сфере местного самоуправления. Это разнообразие принципиально важно для устойчивого существования государственной системы.

Сформированность двух моделей местного управления, которые в том или ином сочетании распространялись по всему миру, хотя их «родительницей» является Европа. Они получили название англосаксонская и континентальная. Рассмотрим, что характерно для каждой модели и как их принципы претворяются в жизнь в некоторых отдельно взятых странах. Англосаксонская модель распространена в государствах с одноименной

Естественно, нельзя обойти вниманием пример Швеции, которая известна в мире как эталон социального государства. Можно было ожидать, что там господствует унифицированная форма социальных услуг. Коммуны должны предоставлять гражданам одинаковый объем услуг. Но это не так. При обсуждении в риксдаге (шведский парламент) закона о социальных пособиях, комиссия по социальным вопросам предложила определить уровень пособия, которое должны были выплачивать органы местного самоуправления. Это предложение было отклонено со ссылкой на автономию коммунального самоуправления. Несмотря на приверженность идеям социального равенства, шведы считают, что унификация предоставления социальных благ - задача государства всеобщего благосостояния, а не местного самоуправления. Как вытекает из сказанного, в скандинавских странах более высокая степень автономности, чем в странах Южной Европы.

Практически в каждой стране имеются свои особенности местного самоуправления независимо от типа модели. Они проявляются в разных сферах, например, в компетенции местного самоуправления, в правах граждан, фискальной автономии, финансировании, структуре муниципальных ассоциаций, налоговой политике, и т. д.

Разумеется, что в рамках работы невозможно подробно остановиться на специфике местного управления в каждой стране. У нас в России наиболее известен опыт таких стран как Франция, Испания и Германия. В последней действуют четыре модели организации местного самоуправления, которые находят применение и в России.

Местные собрания в Японии имеют очень широкие полномочия. Они имеют право на принятие постановлений по всем вопросам, не входящим в ведение государства. Они могут принять даже нормативные акты, в которых могут предусматриваться и уголовные наказания за их нарушение. Собрание имеет право на контроль документов и получение необходимых отчетов глав и должностных лиц местной администрации, может оспорить решение главы, выразить ему недоверие большинством в три четверти голосов от $2\frac{1}{3}$ присутствующих членов собрания. Глава может уйти в отставку или распустить собрание, назначив выборы нового.

Круг задач, возлагаемых на местное самоуправление, очень широк и во многом совпадает с задачами российских органов местного самоуправления, поэтому нет смысла подробно останавливаться на данном аспекте деятельности.

В заключении необходимо отметить, что система местного самоуправления отличается чрезмерной регламентацией государственными законами, строгим контролем сверху за деятельностью местных органов, ограничением их самостоятельности. Неслучайно японский парламент принял резолюцию о расширении полномочий местной власти, о необходимости принять закон о расширении прав, создании специального комитета по реализации реформ.

РЕСУРСЫ НАСЕЛЕНИЯ НА ОПЛАТУ КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ

Новая федеральная целевая программа «Жилище», принятая Правительством в 2001 году на 2002-2010 годы, исходила из того, что «проведенные реформы обеспечили коренной поворот от планово-административных методов регулирования к рыночным механизмам...». Речь идет о том, что, наконец-то, можно перевести ЖКХ из сферы социальной в сферу производственную. Идея в полной мере использовать ресурсы населения на перевод ЖКХ из сферы социальной в сферу производственную принадлежит Международному валютному фонду (МВФ), которую поддержало правительство Гайдара. Свободную куплю-продажу земли и полной (на все 100 %) оплаты услуг ЖКХ активно внедряли в практику России А. Чубайс и Б. Немцов.

Анализ соотношения расходов населения и всех других структур на покрытие затрат ЖКХ в г. Ульяновске показывает, что в 1990 г. доля населения на покрытие затрат ЖКХ составляла 20 %, а доля государства - 70 %. Усилиями Правительства России, доля затрат населения в покрытии затрат ЖКУ к концу 2006 года доведена до 93 % (рис.1). По последним данным Госкомстата, одна треть населения России имеет доходы ниже прожиточного минимума 100 процентов платить за жилье не только они не могут, но и большинство населения. Кроме стоимости услуг ЖКХ растут расходы за транспорт, за образование, за здравоохранение и, наконец, питания. К тому же тарифы и стоимость услуг ЖКХ растут со значительно высокими темпами, чем доходы населения. В г. Ульяновске, например, только за период с 1990 г. по 2001 г расходы на водоснабжение и канализацию выросли в 68 раз, на горячее водоснабжение - 75 раз, техническое обслуживание жилья и отопление - 40 раз, на электроэнергию - в 18 раз, расходы на питание населения - 15 раз. В дальнейшем, ежегодно происходит увеличение цен и тарифов на услуги ЖКХ на 15-25 %.

Ресурсы регионов на оплату коммунальных услуг.

Доля доходов регионов, как видно из приведенных данных, становится все меньше и меньше. В связи с освобождением предприятий и организаций от расходов по содержанию «социалки», расходы по ремонту, содержанию котельных, хозяйств по водоснабжению и водоотведению, содержанию детских садов, школ и т. п. «легли» на плечи муниципальных образований, а в сельских районах области - на региональный бюджет, так как в сельских районах собственные источники формирования бюджетов муниципальных образований в лучшем случае достигают 20-25 % потребностей на выполнение функций по самоуправлению территории.

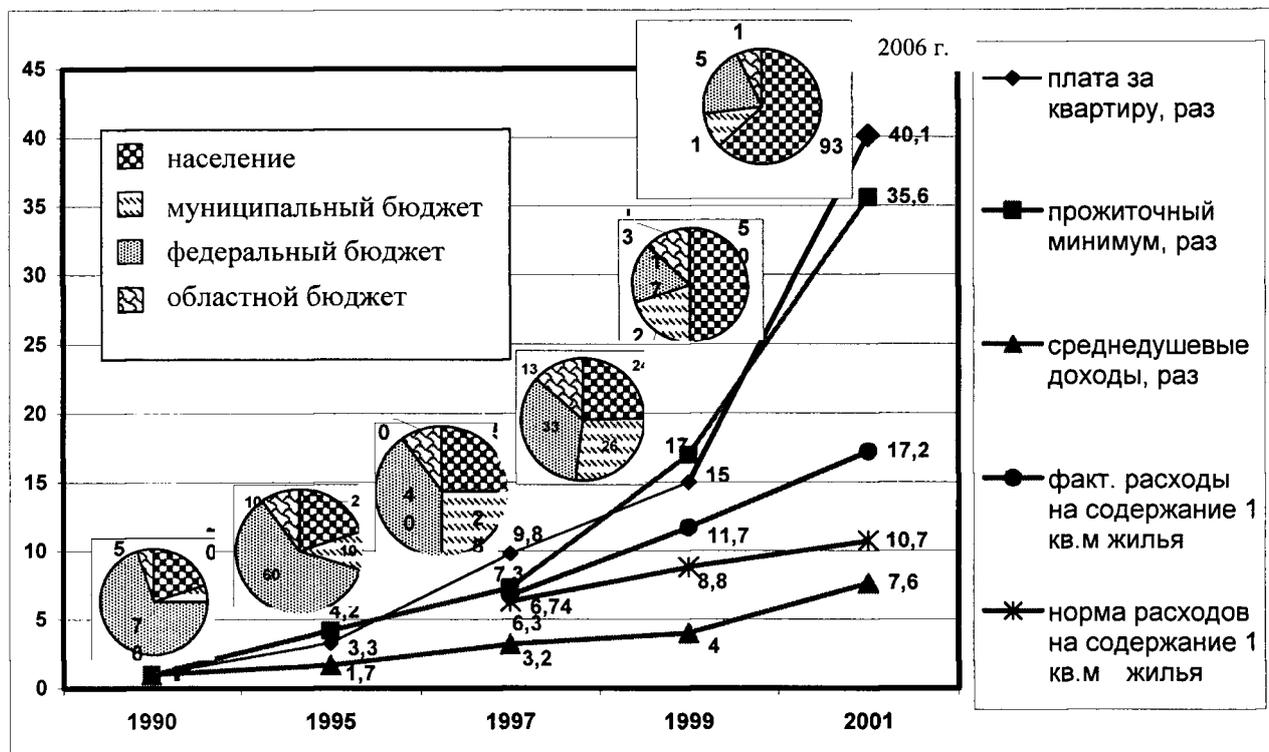


Рисунок 2 - Участие бюджетов разных уровней в покрытии расходов жилищно - коммунальных услуг по г. Ульяновску

Федеральные стандарты и жилищные субсидии.

Постановлением Правительства РФ от 15.12.2000 г. «О федеральных стандартах перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг на 2000-2001 годы» на 2001 г. установлены следующие ежегодно утверждаемые федеральные стандарты:⁴⁶

- доля платежей населения от стоимости жилищно-коммунальных услуг - 80 %;

- доля собственных расходов на жилищно-коммунальные услуги в совокупном доходе семьи – 22 %;

- предельная стоимость услуг в расчете на 1 М² общей площади жилья (по Поволжскому району) - 10,7 руб.

- общая площадь квартиры на одного человека не должна превышать 33 кв. м, семья из двух человек - не более 42 кв. м, семья из нескольких человек - на каждого не более 18 кв. м.

Стандарты устанавливаются для формирования субсидий государства малоимущим слоям населения.

Идея покрытия расходов на жилищно-коммунальные услуги слабозащищенным слоям населения была заложена еще в Постановлении Правительства 1993 года. На протяжении 8 лет условия и порядок предоставления субсидий менялись. В «Программе» 2001 года пока остановились на том, что жильцы должны платить за жилье не более 22 % от

⁴⁶ Постановление Правительства РФ от 15.12.2000 г. «О федеральных стандартах перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг на 2000-2001 гг.».

их семейного дохода. Если плата за квартиру, отопление, воду, канализацию, электричество и газ превысило 22 % от семейного дохода, то эта семья малоимущая, и она имеет право на субсидию. Право на субсидию семья имеет только в том случае, если площадь квартиры не превышает «социальные нормы». Один человек - общая площадь квартиры не должна превышать 33 кв. м, семья из двух человек - не более 42 кв. м, семья из нескольких человек - на каждого не более 18 кв. м. Постановление № 797 от 17 ноября 2001 года предусматривает: «в условиях полной оплаты жилищно-коммунальных услуг населением потребность в финансировании жилищной субсидии, начиная с 2004 года составит около 40 млрд. рублей в год и может возрасти в случае опережающего роста тарифов на газ и электроэнергию». Программа «Жилище» предусматривает: создать систему персональных социальных счетов граждан. На эти счета перечислять адресно (малоимущим) субсидии на оплату жилья.

Принятием Жилищного Кодекса вопросы о реформировании ЖКХ практически кончились. Жилищный Кодекс перевел на 100-процентную оплату услуг ЖКХ, решены и организационные вопросы по содержанию жилья.

Вопросы для обсуждения темы:

1. Какова основная экономическая и политическая идеология реформы ЖКХ?
2. Объясните причины торможения реформы ЖКХ?
3. На основе рис.1 объясните возможности бюджетов различных уровней в реформе ЖКХ?
4. Какова тенденция изменения государственных стандартов, положенных в основу реформы ЖКХ?
5. Объясните экономическую сущность государственных жилищных субсидий?
6. Каковы основные положения Жилищного Кодекса, принятого Государственной Думой РФ?

Приложение Д

ПРОБЛЕМЫ СТАБИЛИЗАЦИИ ЦЕН

За период с 1999 по 2007 гг. цены на продукты питания выросли от 2 до 7 раз (см. табл.1). В табл.2 приведены результаты анализа причин и принимаемых мер по их стабилизации. Официальные источники и исследователи этого вопроса приходят к выводу, что на рост цен на сельскохозяйственные товары в России сыграли определяющую роль отмена субсидий Евросоюза на молоко продукты. Кроме того, отмечается такая причина, как засуха, что значительно снизило запасы зерна снизятся включительно 2008 год во всех странах ЕС, в Канаде, США, Аргентине, Австралии.

Запасы зерновых уменьшаются, считают специалисты, и по причине уменьшение посевных площадей на производство сырья для биотоплива. Исследователи движения финансовых ресурсов считают, что в этих условиях

начинается перелив капитала транснациональных компаний из энергетических и сырьевых отраслей в отрасли производства продовольствия, что нанесет удар по странам, находящимся на импорте продуктов питания.

В этом плане, следует отметить, что Россия находится в «зоне риска», так как к концу 2007 года по России импорт сельхозпродукции превысил экспорт в 3,9 раза, составив 17 млрд. долл. против 4,4 млрд. в 2006 году. Россия продолжает «вязнуть» в импорте.

Россия ввозит половину потребности в молоке, половину потребности свинины, почти треть говядины (по некоторым источникам - три четверти) и мировой рынок будет оказывать все большее давление на российский внутренний рынок. В конце 2005 г. на 2006 и последующие годы Правительством РФ были подписаны постановления (разумеется, по результатам заключенных контрактов с соответствующими странами-поставщиками) об увеличении импорта говядины, свинины и мяса птицы в 2006-2009 годах.

Эти постановления предусматривают увеличение импорта мяса на 32,3 % (с 720,6 до 953,5 тыс.т), с ростом в денежном выражении на 35,9 %, мясо птицы - на 27,5 % (с 828,5 до 1056 тыс.т),⁴⁷ в денежном выражении на 35,8 %, рыбы - на 15,3 %, в денежном выражении на 37,7 процентов⁴⁸.

Следовательно, рост цен на продовольственные товары в 2006-2007 гг. в значительной степени был заложен в эти постановления. Прирост импортных поставок только основных продуктовых товаров (без учета завоза сельхозтехники) составляет более 620 млн. долл., а двухгодичная программа на развитие АПК планирует вложения в 14,2 млрд. руб. Следовательно, только прирост объемов ввоза продуктовых товаров в 2005 г. на четверть превышает сумму развития АПК России в 2006 году, направляемую в соответствии с Национальным проектом. Россия, можно сказать, села на импортную иглу. Безусловно, основной причиной роста цен является снижение производства отечественной сельхозпродукции, что, в свою очередь является следствием разрушения крупного сельхозпроизводителя.

Вопросы для обсуждения:

1. Дайте анализ причин роста цен на продукты питания за последние годы и особенно за 2006-2007 годы (табл.2).
2. Какое принимают участие Федеральные и областные власти в решении задач стабилизации цен на продукты питания?
3. Прокомментируйте Ваше отношение к причинам указанным в табл.1 (Меры по стабилизации цен для обсуждения на семинаре).

В 2003 году Правительство РФ подписало постановление о развитии отечественного птицеводства, что привело к сокращению присутствия западных компаний на российском рынке с 60 до 40 %, но постановлением Правительства № 730 (2005 г.) - отменено.

⁴⁸ Постановления Правительства РФ №, № 729, 730, 732, подписаны М. Фрадковым от 05.12.2005 г.

Причины и меры по стабилизации цен на продовольственные товары

	Причины резкого повышения цен на продукты питания в 2007г.	Меры Правительства России по стабилизации цен	Меры по стабилизации цен (для обсуждения на семинаре)
1.	Засуха в Европе		Надо развивать агронауку по зонам
2.	Отмена субсидий в Европе		
3.	Замещение углеводородного сырья биотопливом.	Ведутся исследования	Создать технику по использ. Биоресурсов
4.	Перелив капитала из сырьевых отраслей на производство продовольствия		Направить из бюджета региона средства на развитие переработки
5.	Рост объемов и цен на импорт продовольствия		Ограничение импорта продовольствия
6.	Инерция снижения объемов производства отечественной сельхозпродукции	Нац. Проект по АПК пока не обеспечил перелома инерции	Продвижение производственно-потребительских кооперативов
7.	Отсутствие действенного механизма государственного регулирования цен	Рыночная экономика не предполагает госу-дарст. вмешательства	Антимонопольное вмешательство России не эффективное
8.	Развал потребительской кооперации		Восстановление потребительской кооперации
9.	Чрезмерно высокие торговые наценки (от 20-30 до 50 %)	Социальное согласие на снижение наценок до 15%	Эти меры предпринимают и региональные власти
10.	Отсутствие действенного вмешательства государства в регулирование экспорта зерна на мировой рынок	Повышение на 10 – 30 % экспортных пошлин и ограничение экспорта	Как указывает АИФ №48 2007 г., эти меры Правительства РФ не дали результатов
11.	Отсутствие субсидий государства высокой себестоимости в животноводстве	Министр Кудрин убеждает, что «снова деньги зароем в землю»	Из средств реализации сырья отчислять часть на компенсацию себестоим.
12.	Отсутствие государственной поддержки агронауки	Предусматривает Нац. Проект АПК	Увеличить финансирование фундам. Науки
13.	Необходимость государственной поддержки фермеров, ЛПХ	Разработан 3-х летний план развития АПК России	Продлить действие льгот, имеющихся в Нац. Проекте по АПК
14.	Отсутствие декларированной гос. интервенции на рынке	Интервенция из гос. запасов (каких ?)	Надо создавать рег. и госу-дарствен. Запасы

Рост цен на продукты питания за период 2000-2007 гг.

Наименование продуктов питания	Август 1999 г. (руб)	Рост цен за 1999- 2007 гг. (раз)	в т. ч. за 3 месяца 2007г., %
Хлеб пшеничный	7,6	Более 2	25
Хлеб ржаной	7,8	2,0	
Говядина	25,0	Более 7	20
Куры	23,0	Более 3	
Масло растительное	24,6	2,5	
Масло животное	60,0	Более 2,5	
Молоко пастеризованное	7,9	Более 3	
Рис шлифованный	12,1	2,5	
Пшено	6,0	3	
Сыр	71,0	Более 3	
Маргарин	25,28	Более 2	
Картофель	4,81	Более 3	
Капуста	2,39	Более 6	
Морковь	4,24	4	
Зерно			60
Мука			75
Макаронны			25
Комбикорма			35
Свинина			15

Справочно: стоимость 1 т зерна на внутреннем рынке – 5 тыс. руб., на мировом – 7.

Учебное издание

Кузнецов Виталий Васильевич, **Ваховский** Вячеслав Витальевич

**Местное самоуправление
в системе государственного управления**

Учебное пособие

Отв. за выпуск В. В. Кузнецов

Подписано в печать 12.03. 2009. Формат 60×84/16.

Усл. печ. л. 7,44. Тираж 100 экз. Заказ

Ульяновский государственный технический университет
432027, г. Ульяновск, ул. Сев. Венец, д. 32.

Типография УлГТУ, 432027, г. Ульяновск, ул. Сев. Венец, д. 32.