

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ

Государственное образовательное учреждение высшего  
профессионального образования

**УЛЬЯНОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ТЕХНИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ**

# **СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ЭКОНОМИКИ ТЕРРИТОРИЙ**

Текст лекций

**Ульяновск 2007**

УДК 658.012.3(076)  
ББК 65.9 я 7  
С 56

Одобрено секцией методических пособий  
научно-методического совета университета

Рецензент: Директор Ульяновского филиала  
приволжской академии гос. службы  
им. Столыпина В.В. Ваховский

**Авторский коллектив:**

Кузнецов В.В. – гл.1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11,  
Каймакова М.В. – 10 (§ 3-8)

Минякова Т.Е. – § 13

Гафуров Р.Р. – § 12

Баландина Е.В. – вопросы для обсуждения

**Современные проблемы местного самоуправления и экономики  
территорий:**

С 56 Текст лекций / В. В. Кузнецов, М. В. Каймакова., Т. Е. Минякова, Р. Р. Гафуров,  
Е. В. Баландина; под общ. ред. В.В. Кузнецова – Ульяновск : УлГТУ, 2007. – 121 с.

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

В работу включены лекции по реализации национальных проектов социального развития в регионах России.

На основе изучения социально-экономических процессов, происходящих в Ульяновской области, выявлены причины застойных явлений, выделено положительное и ценное, имеющее долговременное значение, и высказаны некоторые предложения, направленные на повышение экономической активности и социально-экономического уровня жизни населения области.

Работа подготовлена профессором экономики и менеджмента, канд. экон. наук, чл.-кор. РАЕН В. В. Кузнецовым, аспирантами кафедры «Экономика и менеджмент» Каймаковой М. В., Миняковой Т. Е., Р. Р. Гафуровым, Баландиной Е. В.

Печатается в авторской редакции.

**УДК 658.012.3 (076)**  
**ББК 65.9 я 7**

© В. В. Кузнецов, общ. редакция, 2007  
© В. В. Кузнецов, М.В. Каймакова, Т. Е.  
Минякова, Р. Р. Гафуров, Е. В. Баландина, 2007  
© Оформление. УлГТУ, 2007

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение .....	5
Лекция 1 – Местное самоуправление в системе управления государством ..	7
1.1. Основы государственного устройства Российской Федерации	7
Лекция 2 – История развития местного самоуправления в России	12
2.1. Этапы развития самоуправления в России	12
Лекция 3 – Европейские модели развития самоуправления	19
3.1. Англосаксонская модель	19
3.2. Континентальная модель	21
3.3. Что первично: община или государство?	22
3.4. «Если хочешь жить как в Европе – поезжай туда»	23
3.5. Кого мы воспитываем сегодня?	23
Лекция 4 – Местное самоуправление в Ульяновской области	25
4.1. Закон «Об организации местного самоуправления в Ульяновской области»	25
4.2. Устав муниципального образования	27
Лекция 5 – Организационные основы местного самоуправления	28
5.1. Органы местного самоуправления	28
5.2. Схемы формирования структур местного самоуправления	29
5.3. Этапы развития местного самоуправления в г. Ульяновске	32
Лекция 6 – Финансово-экономические основы местного самоуправления	38
6.1. Экономическая основа местного самоуправления	38
6.2. Межбюджетные отношения	39
Лекция 7 – Бюджетная система муниципального образования	42
Лекция 8 – Планирование деятельности муниципального образования	47
8.1. Потенциал муниципального образования	47
8.2. Стратегический план социально-экономического развития	49
8.3. Целевые программы 2005 года города Ульяновска	50
Лекция 9 – Социальные составляющие местного самоуправления	54
9.1. Социальное развитие России	54
9.2. Социальное положение населения Ульяновской области	56
9.3. Социальное положение села	64
9.4. Соотношение доходов и потребительских расходов населения	66
Лекция 10 – Экономика сельских муниципальных образований	68
10.1. Экономика села	68
10.2. Производство и потребление сельскохозяйственной продукции	73
10.3. Народнохозяйственное значение агропромышленного комплекса	78
10.4. Аграрная реформа	79
10.5. Проблемы социально-экономического развития села	80
10.6. Уровень жизни сельского населения	82
10.7. Кадровая политика	84
10.8. Социальная сфера	86

Лекция 11 – Национальные проекты социального развития России	89
Лекция 12 – Основы ипотечного жилищного кредитования	93
12.1. Жилищное законодательство	93
12.2. Жилищное инвестирование и финансирование	96
12.3. Инструменты ипотечного жилищного кредитования	99
12.4. Региональные программы ипотечного кредитования	102
Лекция 13 – Современная демографическая политика в России	107
13.1. Основные понятия демографической политики	107
13.2. Характеристика демографической ситуации в Российской Федерации	107
13.3. Современная демографическая ситуация в г. Ульяновске	111
Заключение	119

## ВВЕДЕНИЕ

Российское общество снова входит в реформу. На этот раз – реформа местного самоуправления. Эта реформа в значительной степени является реформой общественной жизни. Реализация ее осуществляется в условиях стабилизации экономики страны, устоявшейся системы российского федерализма, утверждения новых, не всегда соответствующим устоявшимся в стране культурным и гражданским традициям. Современная модель организации местного самоуправления, представляется как система внешних взаимоотношений – между органами государственной власти и органами местного самоуправления и внутренних – между представительными и исполнительными органами местного самоуправления и, более важно, между властью и населением.

Принципиальным отличием современной модели от советской является то, что местное самоуправление не входит в систему государственной власти, и напрямую административно не подчиняются органам государственной власти.

За 10 лет со времени принятия первого закона в России по местному самоуправлению сложились различные формы организации местного самоуправления, так как было разрешено региональным Законодательным органом принимать собственные законы по организации местного самоуправления. Например, ранее в Ульяновской области были сформированы 26 муниципальных образований, в том числе в г. Ульяновске – 4, а в области – 22. Областные и в г. Ульяновске муниципальные образования формировались на основе районов, созданных еще в советское время. Органам местного самоуправления предоставляется экономическая и финансовая самостоятельность в соответствии с предметом ведения этих органов. Новый закон вводит единую систему формирования муниципального образования по всей России. Исходя из этого, Законодательное Собрание Ульяновской области установило 142 муниципальных образования в районах области и 4 муниципального образования в городах (гг. Ульяновск, Барыш, Димитровград, Новоульяновск), и каждый из этих муниципальных образований теперь будет иметь свой бюджет.

Сложности в финансовой системе и в формировании бюджетов были и по старому законодательству. Однако, и новый закон, как показывает анализ формирования бюджетов муниципальных образований, до конца не решает проблему формирования бюджетов местного самоуправления. Фактически муниципальные образования на выполнение своих полномочий собственными источниками доходов обеспечены: на районном уровне муниципальных образований – на 20-25 %, на поселенческих – на 10-12 %. А за остальными средствами – надо обращаться в государственные органы.

В советское время местные органы власти полностью финансировались из государственного бюджета. Но, при этом надо иметь в виду, что почти вся «социалка» обеспечивалась субъектами экономики – предприятиями, колхозами-совхозами. Сегодня возможности обеспечения социальной сферы, особенно на селе, ограничены, так как субъекты экономики (в основном СПК) не располагают средствами по оказанию финансовой помощи муниципальным образованиям на выполнение их полномочий. Не менее важной проблемой является доверие населения к власти, к самоуправлению. Имеются ряд исследований, которые показывают, что преобладающая часть россиян не видит разницы между государственным и негосударственным управлением, не видит возможности контроля над работой органов власти любого уровня.

Становление местного самоуправления в современной России является длительным и сложным процессом, который требует учета многих социальных, политических, экономических условий, степени готовности общественного сознания, темпов изменения менталитета российских граждан. Этим объясняется задержка с реализацией закрепленных Конституцией принципов местного самоуправления и соответствующих конституционных прав граждан.

С принятием нового Федерального Закона от 6.10.2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» начинается новый этап становления местного самоуправления в России.

## **Лекция 1. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ**

### **1.1. Основы государственного устройства Российской Федерации**

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 формируется три уровня органов исполнительной власти.

#### **1.1.1. Президентская власть**

Конституция 1993 г. значительно расширил 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.

### 1.1.2. Федеральное Собрание

Представительную власть на общедофедеральном 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 обстоятельств.<sup>1</sup>

Во-первых, председатели законодательных (представительных) органов власти и главы исполнительных органов власти субъектов Федерации имели как бы двойной статус: с одной стороны, они были руководителями на региональном уровне, а с другой, – федеральными парламентариями, что являлось прямым нарушением Конституции Российской Федерации, провозгласившей принцип разделения властей.

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

Принципиальные решения по этим вопросам были согласованы и закреплены в законе «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».<sup>2</sup>

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 и др.;

---

<sup>1</sup> В общих интересах. Интервью с заместителем председателя Комитета Госдумы по государственному строительству Валерием Гребенниковым // ВЫБОРЫ законодательство и технологии. – 2000. – № 7–8

<sup>2</sup> Федеральный Закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. – 2000. – 8 августа

### 1.1.3. 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.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> См.: Федеральный Конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» Принят Государственной Думой 11 апреля 1997г. – С.7 – 15

<sup>4</sup> См.: Российская газета. – 20 мая 2000. – С. 2

#### 1.1.4. 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;
- Приволжский федеральный округ;
- Уральский федеральный округ;
- Сибирский федеральный округ;
- Дальневосточный федеральный округ;

С образованием семи федеральных округов<sup>5,6</sup> 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;

<sup>5</sup> Сравнительный регионализм: Россия – СНГ – Запад. Н. Новгород, 1997. – С. 107

<sup>6</sup> Калининградская область составляет восьмой округ

- 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;
- 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.

### **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.

## **Лекция 2. ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ**

Научное определение понятия социально-политического института «местное самоуправление» предполагает прежде всего, понимание его государственно-правовой природы. Существование муниципального управления, его эволюция связаны с проблемами публичной власти, которая существует в классовом обществе как государственная власть, осуществление которой доверено, прежде всего, общенациональным государственным органам и должностным лицам в соответствии с принципом разделения власти. Эта власть осуществляется также субъектами федерации в соответствии с разделением компетенции между федерацией и субъектами.

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

### **2.1. Этапы развития самоуправления в 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.

#### **2.1.1. 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.

### 2.1.2. Местное самоуправление в 988-1764 г.г.

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 тенденций.<sup>7</sup> Создается российская система местного самоуправления, о которой можно говорить, как о модели организации местного самоуправления. Местное самоуправление проявлялось в форме производственных и территориальных общин. Форма осуществления местного самоуправления была сначала родовая, а затем непосредственная представительная демократия, которая проявлялась в вечевом управлении. Компетенция общин осуществлялась через Вече и избираемые им органы. В древнерусском государстве местное самоуправление имело все необходимые признаки: экономическую и юридическую самостоятельность, осуществление на уровне старших городов и местных Вече.

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

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

---

<sup>7</sup> Элеменкин В.Г. Вопросы местного самоуправления в РФ. Астрахань. 2000.

местного самоуправления вплоть до введения Александром II земских учреждений.

### 2.1.3. Местное самоуправление в 1764-1917 г.г.

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.

### 2.1.4. Местное государственное управление в 1917-1990 гг.

Октябрьская революция принесла становление новой модели местного самоуправления – советской. Земское самоуправление было заменено новыми органами самоуправления, которыми явились Советы. Окончательно и законодательно переход всей власти к Советам подтвердил II съезд Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов (позднее – народных депутатов). Ликвидация земских органов самоуправления проводилась на основе циркуляра

Наркомата внутренних дел от 6 февраля 1918 года. Остальные же органы самоуправления входили в аппарат местных Советов. Таким образом, власть перешла в руки городских Советов, которые распространили свои полномочия на территорию соответствующих губерний и уездов.

В основу организации власти на местах был заложен принцип единства системы Советов,<sup>8</sup> 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 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.

---

<sup>8</sup> Бородкин Ф.М. Проблемы самоуправления в России и задачи социологии // Регион: экономика и социология .-1993.- № 1.

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. Только в период правления Н. Хрущева на некоторое время было введено разделение Советов на промышленные (городские) и сельские.<sup>9</sup> 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

---

<sup>9</sup> Комкова Г.Н., Крохина Ю.А., Новоселов В.И. Государственная власть и местного самоуправления в Российской Федерации / под общ. ред. Новоселова В.И. Саратов.- 1998.

соответствии с которым вышестоящие Советы осуществляли руководство деятельностью нижестоящих Советов.

Восьмидесятые годы ознаменовали собой период возрождения общественно-территориальных форм местного самоуправления. В этой связи, решающим, с точки зрения процесса реформирования местных органов власти, стало принятие 9 апреля 1990 года закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Данный закон определил основные направления деятельности местных органов власти, принципы их формирования и деятельности, как органов самоуправления. Впервые этот Закон ввел понятие «коммунальная собственность», отнеся к ней «имущество, передаваемое безвозмездно субъектами СССР союзным и автономным республикам, иным субъектам, а также имущество, создаваемое или приобретенное местным Советом за счет принадлежащих ему средств».<sup>10</sup>

#### 2.1.5. 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

---

<sup>10</sup> 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

самоуправления, учитывая местные особенности и традиции, возможно многообразие 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: 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.<sup>11</sup>

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

---

<sup>11</sup> Раченко В.И. Государственное и муниципальное управление. Системный подход. Ростов-на-Дону - 1998.

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.

## **Лекция 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.

### **3.1. 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.

### 3.2.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:<sup>12</sup>

- «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).

### **3.2. Что первично: община или государство?**

Для первой группы стран в его классификации «точкой отсчета» является местная община, для второй – государство.

Первенство общины исторически проявляется в тех странах, где сильна была экономическая свобода и суровые природно-климатические условия проживания (выживания) народов. К этим странам можно отнести все прибрежные страны и страны, с суровыми условиями жизни, включая Россию.

В Финляндии, например, принципы осуществления демократических прав граждан гарантированы законом о местном самоуправлении, который состоит из 105 статей, из них 6 – о правах непосредственного участия граждан в местном

---

<sup>12</sup> Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. Москва, Дело и сервис, 2000 . - С.56.

самоуправлении и 13 статей – о праве граждан. Граждане могут в индивидуальном порядке выступить с инициативой по любому вопросу местного значения. При этом закон предписывает обязательное рассмотрение органами местного самоуправления гражданских инициатив. В странах Скандинавии и Дании изучение всевозможных жалоб граждан по решениям муниципалитетов – важная часть административной работы. Такие жалобы отделяются от обычных судебных исков и рассматриваются в специальных административных судах – быстро, дешево, обоснованно.<sup>13</sup>

В странах второй группы также считают, что активные граждане – благо для муниципалитета, однако больше внимания уделяют государственному контролю. В Германии начальник окружного управления – руководитель района в земле, осуществляет общий или правовой надзор за общинами районного подчинения, администрация округа осуществляет правовой надзор за городами не районного подчинения. Бюджет каждого муниципалитета до его вступления в силу подвергается тщательному государственному контролю.

### **3.3. «Если хочешь жить как в Европе – поезжай туда»<sup>14</sup>**

«Мы никогда не будем жить, как в Европе. Если хочешь так жить – поезжай туда!», – говорит известный кинорежиссер, Андрей Кончаловский.

Особенности менталитета народов западных и восточных стран сформировались тысячелетиями различий в природно-климатических и религиозных условиях жизни. Поэтому, русский с татариним договорится гораздо быстрее, чем русский с поляком. Потому что из славянских племен одни приняли католичество, а другие – православие.

Железный занавес между Востоком и Западом проходит по линии католицизма-православия. Это две разные концепции жизни, формировавшиеся в течение тысяч лет. В Европе уже с XI века не было рабства, там возникли города-поселения свободных людей, ремесленников, которые не зависят от земли, от погоды и у них есть деньги. Появлялись гильдии, профсоюзы, независимость, гражданское общество.

В России же свободных городов никогда не было. Два пытались стать: Псков и Новгород, но им не дали. Мы не прошли того исторического пути, который прошла Европа. Поэтому не нужно желаемое выдавать за действительное. Надо выбирать между возможным и невозможным. Здесь невозможно жить, как в Европе. Из-за столкновения традиционной культуры и

---

<sup>13</sup> Лауриньяки Ю, Линкола Т., Прятта К. Местное и региональное управление в Финляндии. Союз местных органов самоуправления Финляндии, 1996. с.28.

<sup>14</sup> Андрей Кончаловский: «Чужая экономика ломается на нашей культуре». АиФ, №10, 2005.

чуждых законов, которые ей пытаются навязать, скоро начнутся очень большие проблемы в Ираке, Афганистане, на Украине. Хотя Украина имеет шансы лучшие, нежели Россия. Потому что там не было крепостного права. Украинцы жили на окраине империи. Там у людей была другая ментальность – туда бежали крепостные, чтобы стать свободными.

Указанная А. Кончаловским ментальность российского народа, в равной степени относится и к системе управления страной и к организации местного самоуправления. Как можно быстро приблизить западную и восточную модель самоуправления населения? А. Кончаловский говорит: «Для этого нужна воля государства. Телевидение у нас контролируется только с точки зрения политической рекламы. А в отношении всего остального государство придерживается позиции: «делайте, что хотите». И во что в итоге превратилось телевидение? Воспитывает оно что-нибудь в людях? Только одно – желание дать «на лапу» нужному человеку, чтобы самому попасть на экран. Есть какая-нибудь совесть у тех, кто телевидением управляет? Никакой».

К сожалению, желание построить в России государство европейского типа зачастую осуществляется с нежеланием хоть как то изучить историю России.

### **3.5. 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 и тысячелетнее стремление православной церкви духовного овладения социумом. 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 лихолетья 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. Эти органы в соответствии с Конституцией 1993 года (за исключением профсоюзов) были ликвидированы. Кроме того, была отделена экономика от государства (при президентстве Б. Ельцина) и отделена «социалка» (при президентстве В. Путина). 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. Дайте анализ места российских СМИ в формировании менталитета российского населения.
6. Что первично: община или государство?

## **Лекция 4. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В УЛЬЯНОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

### **4.1. Закон «Об организации местного самоуправления в Ульяновской области»**

#### **4.1.1. 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 осуществления.<sup>15</sup>

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

#### 4.1.2. Полномочия местных органов самоуправления<sup>16</sup>

К вопросам местного значения муниципального образования относятся:

- 1) формирование, утверждений, 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;

---

<sup>15</sup> Об организации местного самоуправления в Ульяновской области: Закон Ульяновской области от 15. 09. 2004 № 055 - ЗО.

<sup>16</sup> Закон Ульяновской области «Об организации местного самоуправления в Ульяновской области». Ведомости Законодательного Собрания Ульяновской области. № 9 (часть1), г. Ульяновск, 2004.

4) организация в границах муниципального образования электро- и газоснабжения;

5) содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования между населенными пунктами, мостов и иных транспортных сооружений, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;

6) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

7) организация охраны общественного порядка;

8) организация мероприятий по охране окружающей среды;

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

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

11) организация оказания скорой медицинской помощи, первичной медико-санитарной помощи, первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-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.

#### **4.2. 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, обратив особое внимание на полномочия совместного ведения с региональными и государственными органами власти.
2. Основные позиции Устава муниципального образования.

## Лекция 5. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### 5.1. Органы местного самоуправления <sup>17</sup>

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

---

<sup>17</sup> Закон Ульяновской области «Об организации местного самоуправления в Ульяновской области». Ведомости Законодательного Собрания Ульяновской области. №9 (часть1), г. Ульяновск, 2004.

5 и 11 статьи 35 Закона Ульяновской области «Об организации Местного самоуправления в Ульяновской области» 2004 г.

## 5.2. Схемы формирования структур местного самоуправления<sup>18</sup>

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.5.2.1).

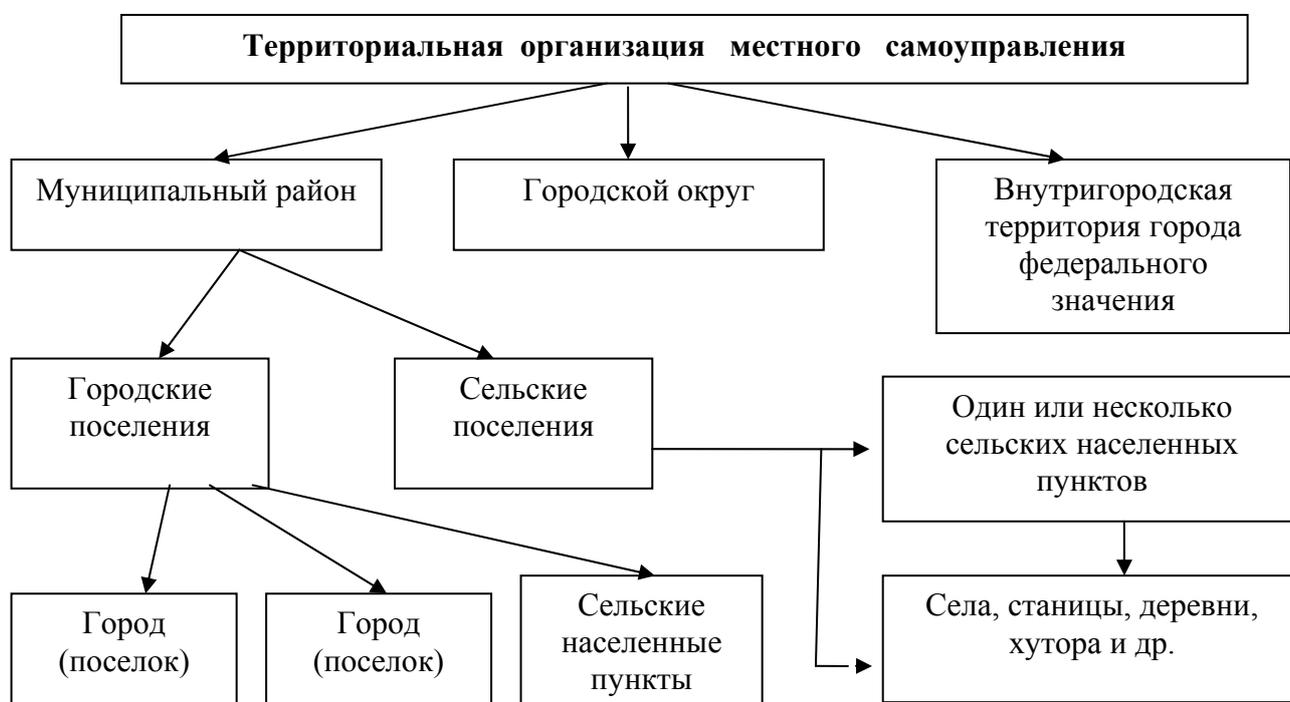


Рисунок 5.2.1 – Принцип территориальной организации местного самоуправления

<sup>18</sup> Широков А.Н. Основы местного самоуправления в Российской Федерации. – М.: РИЦ Муниципальная власть, 2000. – с. 112.

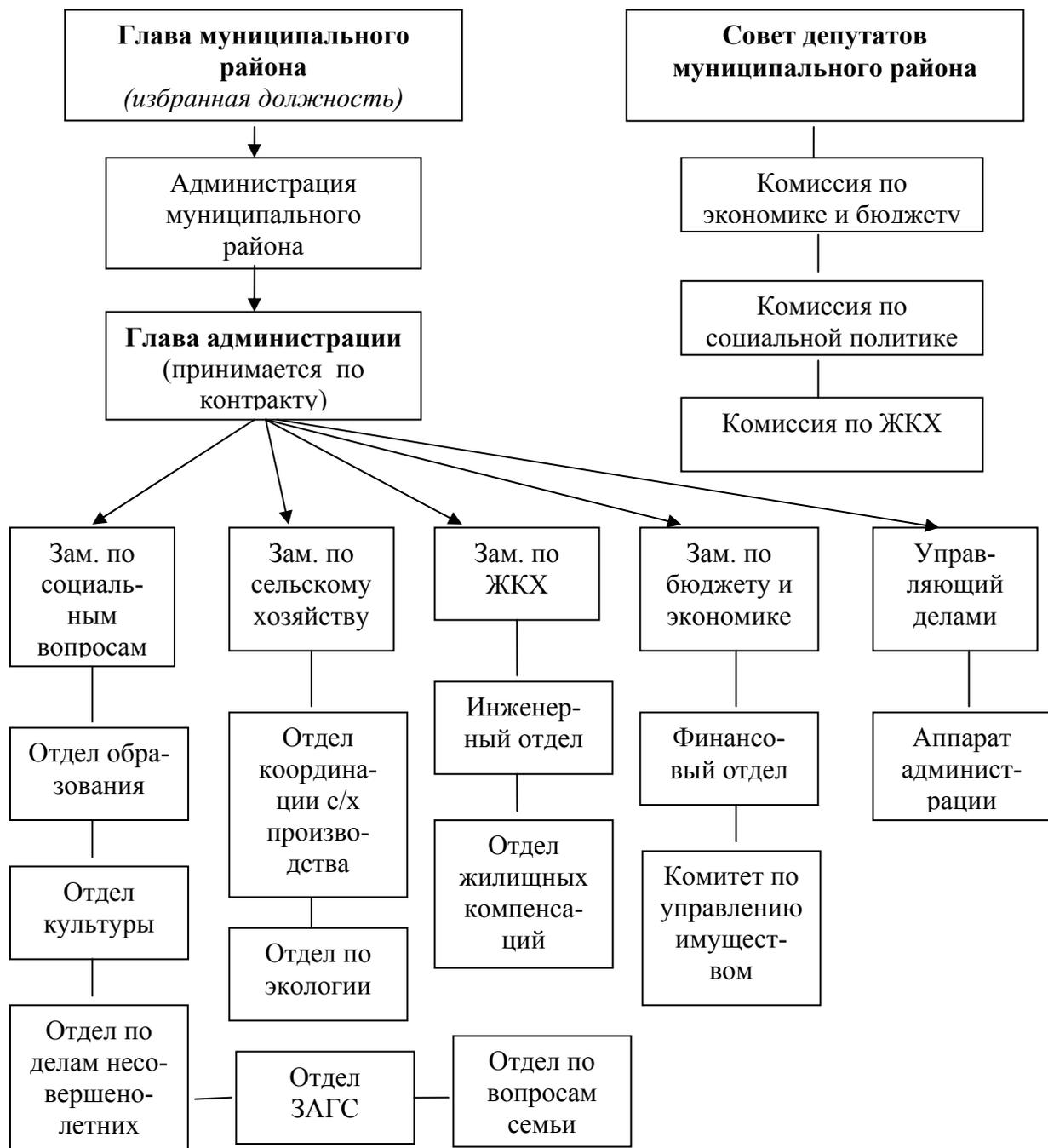


Рисунок 5.2.2.– Структура муниципального образования «Муниципальный район»

Структура муниципального образования «Муниципальный район» представлена на рис.5.2.2. 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.

Если сравнивать структуру управления муниципального образования с соответствующей структурой акционерного общества, то жители муниципального образования являются его совладельцами, периодически участвующими в принятии решений, представительный орган местного самоуправления – правлением, определяющим основные направления деятельности дирекции и осуществляющим контроль за ее деятельностью, руководитель местной администрации – менеджером (управляющим, генеральным директором), нанятым (избранным) населением непосредственно или его представителями.

### **5.3. Этапы развития местного самоуправления в г. Ульяновске**

#### **5.3.1. 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 сословный характер: в них принимали участие помещики, служилые люди, крестьяне, т. е. все население уезда. Полномочия земских властей распространялись на всей 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, уравнивая их в правах с государственными служащими.

6 февраля 2005 года состоялись выборы депутатов в Ульяновскую Городскую Думу третьего созыва. Сложилась уникальная возможность, исходя из кадрового потенциала вновь избранных депутатов (16 руководителей предприятий), исходя из результатов выборов мэра города и Главы администрации области, сделать реальные шаги по восстановлению городского хозяйства. То, что наблюдалось на протяжении нескольких лет – конфронтация различных уровней власти, что отражалось на действиях властей – сейчас нет. Перед депутатами Городской Думы стоит одна цель – сделать город и область лучше и все уровни власти готовы конструктивно работать.

### 5.3.2. 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.

### 5.3.3. Структура органа управления муниципального образования «город Ульяновск»

Город Ульяновск является муниципальным образованием (рис.5.3.1) – 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.

Охарактеризуйте действующую структуру мэрии города Ульяновска

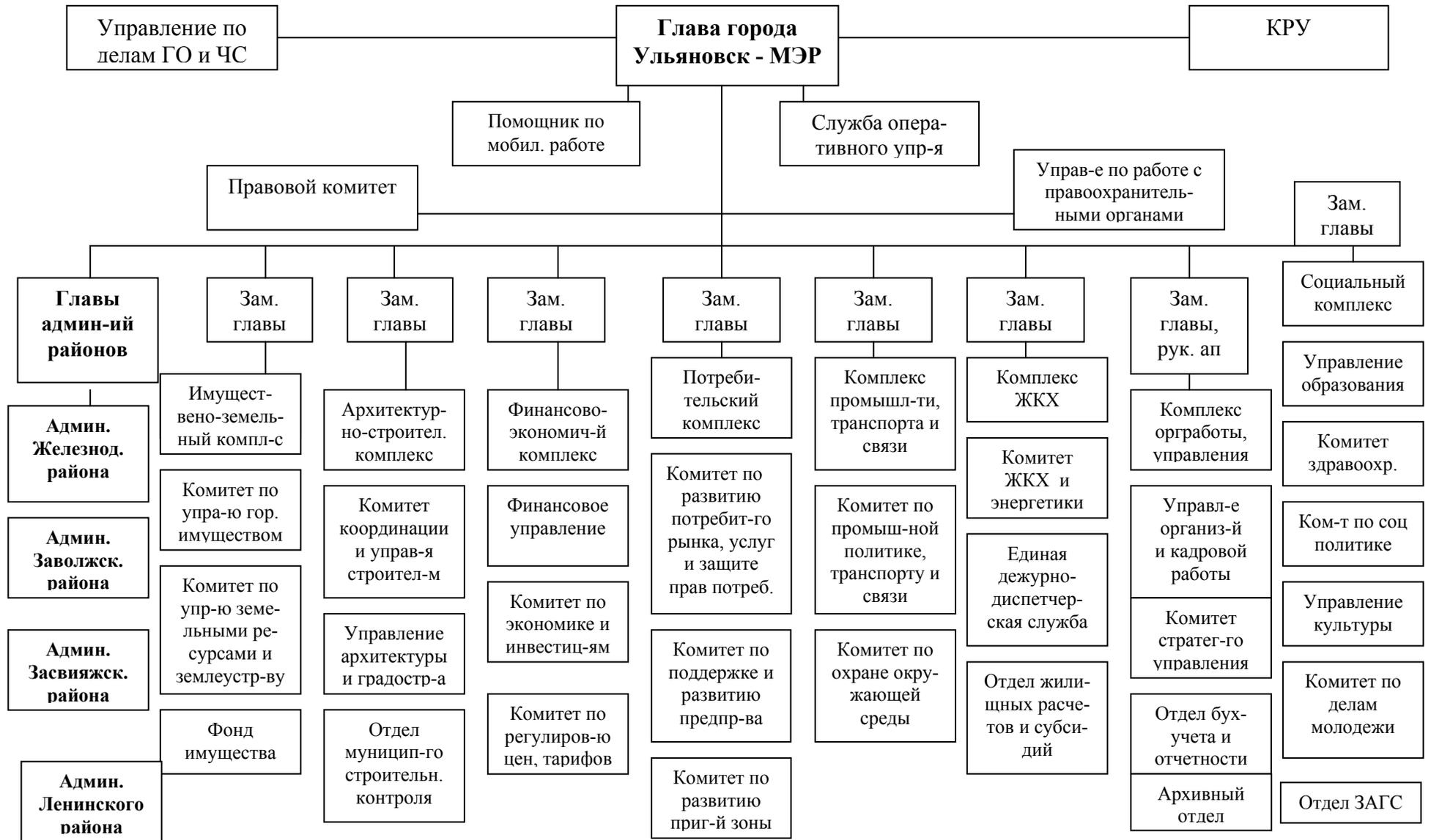


Рисунок 5.3.1. – Действующая структура мэрии города Ульяновска

## **Лекция 6. ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

### **6.1. 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).

В 131-м федеральном законе закреплено положение, 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. В качестве основной части бюджетов поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся поселениями.

Гибкий позвоночник, умение разговаривать с начальством - вот суть нынешней системы межбюджетных отношений в РФ. На лицо несбалансированность системы межбюджетных отношений между РФ, Субъектами РФ и органами местного самоуправления.

## **6.2. Межбюджетные отношения**

Во многом эта проблемы порождены тем, что ни у субъектов РФ, ни у РФ нет по-настоящему консолидированного бюджета. "Этот бюджет в сегодняшней форме является явочным. Кто что перечислил из того и складывается. Если бы государство действительно несло ответственность за формирование и исполнение бюджетов на всех уровнях данной проблемы не возникало бы.<sup>19</sup> В итоге Минфин занимается не совершенствованием межбюджетных отношений (системы межбюджетных отношений), а лишь осуществляет перераспределение имеющиеся средства с одного бюджетного уровня на другой и не более. При этом позиция его такая: «Если у центра трудности с финансами, то почему их не должно быть у субъектов РФ и соответственно у муниципальных образований». Наделить местное самоуправление необходимыми финансовыми источниками и сделать их самостоятельными можно, но тогда возникает ряд угроз сложившемуся устройству управления: возрастает влияние местного самоуправления на протекающие процессы, а это - передел полномочий, степени влияния между уровнями власти и сфер влияния, т.е. изменение политической конъюнктуры на региональном уровне в пользу глав больших муниципальных образований районных и областных городов. Изменение межбюджетных отношений в пользу муниципалитетов сократит возможности как "Центра", так и регионов. На уровне муниципальных образований формируется финансовая картина субъекта РФ. Если дотационных муниципалитетов больше, чем не дотационных, следовательно, субъект РФ - донор. Поэтому от благосостояния муниципальных образований зависит его статус среди других субъектов РФ. Именно конкретные муниципалитеты-доноры подпитывают и региональный бюджет, и федеральный бюджет РФ. Год от года их становится все меньше. Сегодня они составляют около 4 % от общего объема муниципальных образований. Спрашивается, как можно развиваться в стране, если у 96 % городов, поселков, районов нет средств к существованию. Ответ на этот вопрос дает сам представитель Минфина, который заявляет: «Перечень собственных доходных источников муниципальных образований должен быть расширен - тех 5 налогов и сборов, что обозначены в общей части Налогового кодекса, конечно же недостаточно. Задача заключается в том, чтобы максимально

---

<sup>19</sup> Круглый стол "Местное самоуправление: финансовый тупик", Российская Федерация сегодня №26 1999, стр.37.

сократить роль регулирующих налогов в формировании бюджетов. Свои источники надежнее». В настоящее время около 60 % всех бюджетных расходов на социальную сферу и 40 % расходов на народное хозяйство приходится на муниципальные бюджеты. Хотя 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%)<sup>20</sup>. На лицо война бюджетов. Финансовая власть регионов все усиливается. За последние годы доля в федеральном консолидированном бюджете увеличилась, при этом доля расходов субъектов РФ примерно осталась на прежнем уровне, а муниципальных образований увеличилась. В результате складывается ситуация, когда муниципальные бюджеты являются бесправными 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 субъекта 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

---

<sup>20</sup> Пансков В. "Муниципальные бюджеты в системе межбюджетных отношений", РЭЖ: № 11-12, 1998, стр.65

изначально остаются в муниципальном бюджете и являются, таким образом, гарантированным источником доходов.<sup>21</sup>

Однако у этого механизма есть и серьезные недостатки: во-первых, в большинстве случаев отсутствуют критерии дифференциации, что порождает торг между властями; во-вторых, нормативы отчислений нестабильны, что затрудняет работу местных органов Власти. Но на практике органы местного самоуправления предпочитают работать с субъектами РФ по принципу "Лучше синица в руках, чем журавль в небе". Таким образом, межбюджетные отношения внутри субъекта РФ отданы на откуп региональным властям.<sup>22</sup>

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

---

<sup>21</sup> Трупов С. "Проблемы законодательного обеспечения формирования финансово-экономической основы МСУ", Городское управление №2 1998, стр. 18

<sup>22</sup> См. там же.

бюджетов. Однако он не способен 100 % гарантировать местным бюджетам компенсацию недополученных доходов или увеличения финансирования их расходной части в последующие годы из вышестоящих бюджетов. Чтобы этого не произошло Бюджетный Кодекс необходимо дополнить нормой следующего содержания: при сокращении доходной или увеличении расходной части местных бюджетов, вследствие решения, принятого органами государственной власти другого уровня, произвести полную или передачу отдельных видов доходов на постоянной основе с соответствующим изменением налогов или бюджетного законодательства.<sup>23</sup>

### **Вопросы для обсуждения:**

1. Что составляет экономическую основу местного самоуправления.
2. Межбюджетные отношения в РФ.
3. Основные проблемы межбюджетных отношений.

## **Лекция 7. БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

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 лежащее 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;

---

<sup>23</sup> Пансков В. "Муниципальные бюджеты в системе межбюджетных отношений", РЭЖ: № 11-12, 1998, стр.71

- 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, 2006 гг., до конца не решает проблему формирования бюджетов местного самоуправления.

Доходная часть бюджета, например, Цильнинского района Ульяновской области (табл.7.1) 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.7.1 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. В табл.2 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.

Таблица 7.1. – 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

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 2004 году по отношению к 2001 г. общие расходы в районе выросли в 2,16 раза, при этом, доля расходов в социальную сферу за этот период выросла на 187 %. Расходы по отдельным направлениям в социальной сфере выросли неравномерно (табл.7.2.).

Таблица 7.2. –Статьи расходов бюджетов Цильнинского района за 2001 – 2004 гг.<sup>24</sup>

	2001		2002		2003		2004		в 2004 г. к 2001 г., %
	млн. руб	в % к итогу							
Расходы всего, млн.руб., в том числе:	61,6	100	92,1	100	96,2	100	133	100	↑ 216
Социальный сектор, в т.ч.:	54,5	88,6	72,4	78,6	69,6	72,3	101, 9	76,3	↑ 187
– образование	26,6	43,2	40,8	44,3	43,1	44,8	59,1	44,3	↑ 222
– культура и искусство	2,8	4,5	3,8	4,2	3,8	3,9	6,4	4,8	↑ 228
– здравоохранение и физическая культура	14,5	23,5	11,0	12,0	13,2	13,7	19,2	14,4	↑ 132
– социальная политика	10,7	17,3	16,3	17,7	16,1	16,7	27,2	20,4	↑ 254
Управление	7	11,4	11,4	12,4	6,6	6,9	9,1	6,8	↑ 130
Прочие расходы	0,0		8,6	9,4	13,4	14,0	12,3	9,3	–

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.

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

1. Несоответствие финансово-экономических возможностей муниципального образования Цильнинского района, той ответственности по выполнению двадцати с лишним вопросов местного значения, которые возложены на муниципальные образования. Основной причиной является то, что финансовое состояние сельскохозяйственных предприятий находится на крайне низком уровне. Например, в 2004 году из 27 сельскохозяйственных предприятий 7 – убыточных, а 14 предприятий – в предбанкротном состоянии. В 2005 году из указанных предприятий только 9 предприятий имеют положительное сальдо, а 17 предприятий имеют отрицательный баланс. А

<sup>24</sup> Данные финансового отдела Цильнинского района

другого источника формирования бюджетов муниципальные образования не имеют.

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. Имеются факты передачи муниципальной собственности другим структурам, в том числе в «Ульяновскэнерго».

Главное условие развития российского аграрного сектора в современных условиях – *формирование концепции развития человеческого капитала на основе эффективного функционирования физического природного капитала*. Природный капитал принадлежит обществу, это есть основное богатство любого государства, и субъекты экономики должны отдавать ему в лице государства часть полученного дохода в виде природной ренты за пользование недрами, землей. Для собственника земля – физический природный капитал, который способен приносить владельцу доход, если он будет использоваться в процессе предпринимательской деятельности.

#### **Вопросы для обсуждения:**

1. Понятие местного бюджета.
2. Главное требование к формированию местного бюджета.
3. Что относится к собственным доходам местных бюджетов.
4. Основное назначение внебюджетных фондов.
5. Основываясь на приведенные выше данные проанализируйте финансовое состояние муниципального образования «Цильнинский район».

## Лекции 8. ПЛАНИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

### 8.1. Потенциал муниципального образования

Стратегическое планирование является основой перспективного развития в целях выявления и реализации потенциала муниципального образования. Практика показала высокую эффективность и необходимость применения стратегического планирования в управлении развитием муниципальных образований. Анализируя потенциал развития муниципального образования, необходимо обратить внимание на следующие направления деятельности:

- развитие производства товаров народного потребления и оказания услуг;
- экспорт произведенных товаров в различные регионы страны;
- конкурентоспособность произведенной продукции и услуг;
- развитие информационной и телекоммуникационной системы;
- место муниципального образования в общероссийской экономике, своего региона, межрайонных пределах;
- использование человеческого ресурса в полном объеме (учитывая миграционный процесс, уровень образования, профессиональные качества, уровень заработной платы, динамику безработицы и т.д.);
- использование природных ресурсов;
- использование экономических ресурсов (развитие доминирующей отрасли хозяйствования субъекта, малого предпринимательства, объем муниципальных услуг, транспорта и связи и др.).

Стратегия муниципального образования включает в себя:

- глобализацию и целенаправленность деятельности муниципалитета. Цель определяет будущее качественное состояние системы на длительную перспективу;
- технологии, с помощью которых достигаются цели;
- ресурсы, используемые для достижения поставленных целей;
- систему управления, обеспечивающая достижение целей.

На рис.8.1.1. показана модельная схема потенциала муниципального образования.

Социальное управление, как воздействие на общество с целью его упорядочения, сохранения качеств, специфики, совершенствования и развития, есть неперенное, внутренне присущее свойство любого общества, вытекающее из его системной природы, общественного характера труда, необходимости общения людей, обмена продуктами их материальной и духовной деятельности. Профессор Гаврилов указывает, что процесс управления следует рассматривать как поток взаимодействующих переменных: определение курса действий, принятие решений и их исполнение. На рис. 8.1.2.

показана детальная схема организации управления территорией, муниципальным образованием.

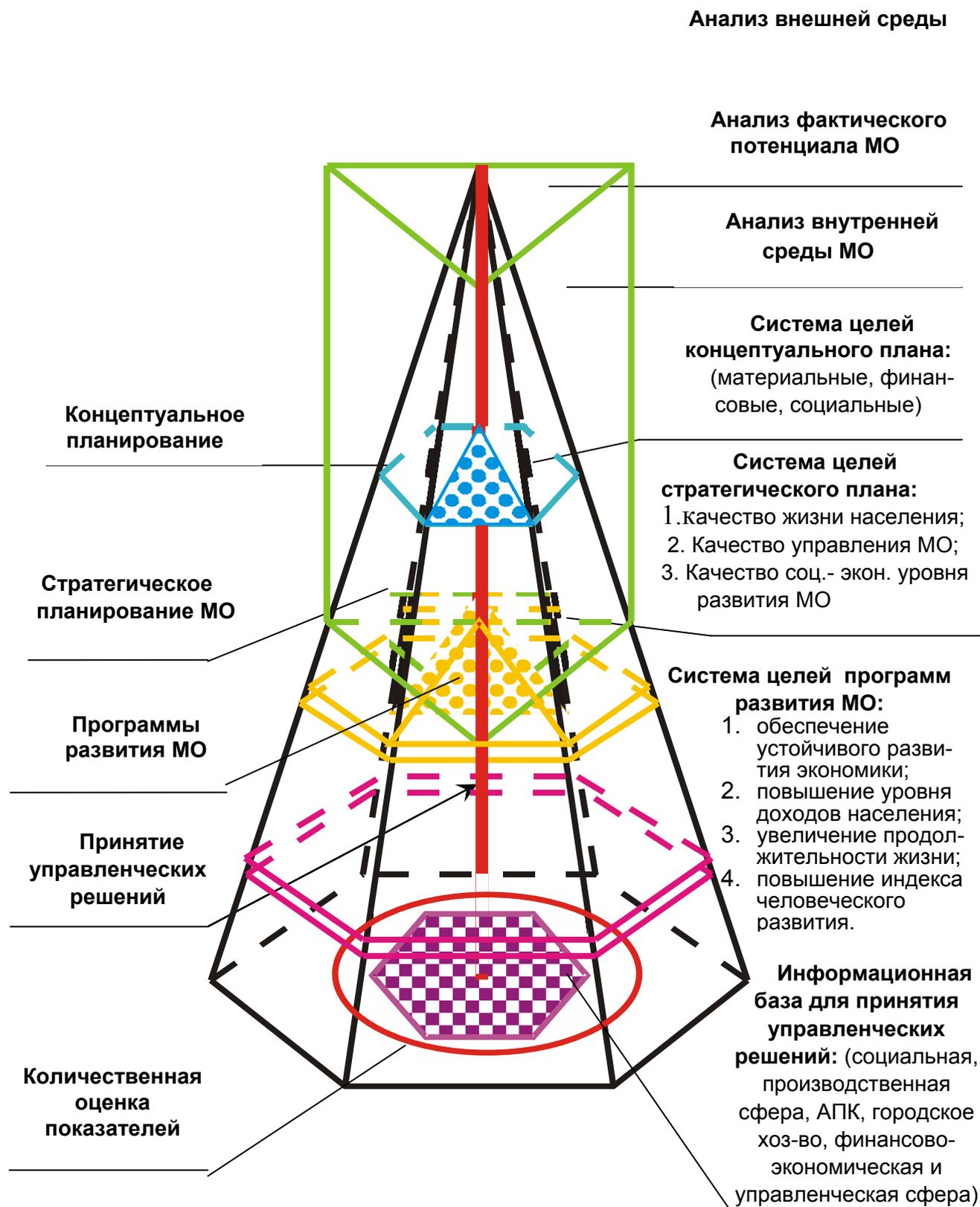


Рисунок 8.1.2. – Система управления развитием территорий



Рисунок 8.1.1. – Потенциал территории и его составные элементы

При стратегическом планировании мы должны решать следующие задачи:

- формирование миссии муниципального образования;
- обеспечение конкурентоспособности;
- определение первоначально необходимых целей и задач для их достижения;
- разработка программ и планов действия;
- поддержание соответствия между целями и территориальными возможностями субъекта;
- определение приоритетных направлений экономического и социального развития;
- адаптация муниципального образования к внешней среде;
- выявление сильных и слабых сторон деятельности, индивидуальных особенностей муниципалитета;
- внутренняя координация деятельности, согласование интересов внутри местного сообщества.

К принципам стратегического планирования относятся:

- принцип системности;
- принцип социальной ориентации. Важно, чтобы стратегия отвечала интересам широкого круга общественности внутри муниципального образования. Стратегия должна основываться на подходе "снизу вверх", а не "сверху вниз"; стратегия должна ориентироваться на одобрение широких слоев населения.

При стратегическом планировании социально-экономического развития муниципального образования необходимо учитывать: географические и климатические условия; природные ресурсы; финансово-экономическую базу; состояние и результаты деятельности хозяйствующего субъекта, осуществляющего свою деятельность на данной территории; социальную организацию жизнедеятельности населения; политическую ситуацию, эффективность деятельности органов местного самоуправления и др.

Сильная экономика – это основа стабильного, устойчивого и жизнеспособного общества, члены которого могут вести такой образ жизни, который способствует общественному благу и всестороннему развитию каждого отдельно взятого человека. Каждое муниципальное образование достигает это по-своему, исходя из специфических возможностей территории и интересов местного сообщества.

## **8.2. Стратегический план социально-экономического развития**

Стратегический план развития – это своеобразный договор общественного согласия, в соответствии с которым органы муниципального управления, предприятия и общественные организации принимают на себя определенные

обязательства. План представляет собой документ, в котором в форме заданий и показателей отражены основные цели намеченных преобразований по развитию муниципалитета с учетом внедрения новых технологий и рационального использования ресурсов. Он разрабатывается и реализуется всеми участниками, влияющими на развитие региона, города, с учетом интересов и при участии населения. План адресован всему местному сообществу, задает ориентиры для всех, показывает перспективы и бизнесу, и властям, и жителям, и потенциальным внешним инвесторам. Основные вопросы, на которые должен отвечать план развития – это как выйти из кризиса, повысить благосостояние жителей, сформировать прочные основы для дальнейшего развития в будущем. Исходным пунктом любого стратегического плана должна быть оценка реального положения человека во всех аспектах его деятельности, степень соответствия его современным тенденциям развития и соотнесение с поставленными целями. При этом уровень жизни определяется также и эффективностью производства на данной территории. Поэтому сначала планируется экономическое развитие муниципалитета: развитие имеющихся производств, инфраструктуры, необходимой для жизнеобеспечения и жизнедеятельности населения, привлечение в муниципальное образование новых производств, технологий, обновление структуры производства, повышение экономического благосостояния жителей, сокращение безработицы и др.

### **8.3. Целевые программы 2005 года города Ульяновска**

В составе единого стратегического плана могут быть сформированы Программы решения отдельных вопросов жизнедеятельности муниципального образования. На 2005 год Городской Думой г. Ульяновска были приняты следующие городские целевые программы, финансируемые из бюджета города Ульяновска:

1) межведомственная городская Программа "Семья и дети", принятая постановлением Ульяновской Городской Думы от 15.12.2004 г. № 370.

Программа сформирована исходя из принципа преемственности по отношению к городской программе "Семья и дети" на 2003–2004 гг.

Основой успешного социального развития города является семейная политика, реализация которой позволяет формировать и сохранять наиболее ценные качества человека: трудоспособность, ответственность, заботу о детях и подростках. Именно семья, ее интересы должны быть в центре социальной политики. Реформы российского общества оказали на семью неоднозначное воздействие. Многие семьи, лишившись прежней государственной поддержки, не сумели приспособиться к новым условиям жизни. Произошла резкая дифференциация доходов семей, их массовое обнищание. Усиливается

конфликтность отношений между родителями и детьми как следствие их экономической, правовой и моральной незащищенности. Снижается роль семьи в воспитании детей. Все это и многое другое свидетельствует о необходимости реализации целевой программы, направленной на решение проблем семей с детьми, обеспечение целевого финансирования конкретных мероприятий, направленных на улучшение положения семей и детей в городе.

Основными задачами Программы являются:

- реализация социальных гарантий, направленных на стабилизацию экономического положения семьи с несовершеннолетними детьми;
- осуществление социальных мер по оказанию адресной социальной и экономической поддержки наиболее нуждающимся семьям, семьям с особыми проблемами и семьям, оказавшимся в экстремальных условиях;
- осуществление комплексной реабилитации детей-инвалидов и их семей, предоставление детям социальной, психолого-педагогической помощи, создание условий для их адаптации в обществе;
- совершенствование системы профилактики, направленной на предупреждение детской безнадзорности и социального сиротства.
- расширение инфраструктуры детского отдыха и оздоровления, развитие новых форм организации отдыха подростков, сочетание их с временной занятостью.

Объем финансирования программы составляет - 62305,1 тыс. рублей.

2) программа социальных гарантий и мер адресной социальной поддержки малообеспеченных граждан г. Ульяновска на 2005 год, принятая постановлением Ульяновской Городской Думы от 15.12.2004 № 369.

Основные мероприятия, направленные на реализацию Программы:

- оказание адресной помощи (в том числе: бесплатное горячее питание, бесплатные продовольственные наборы, обеспечение топливом, ремонт жилья, денежная помощь);
- установка счетчиков электрической энергии;
- организация кассы взаимопомощи для обеспеченных остро нуждающихся пенсионеров;
- срочная социальная помощь;
- оказание медико-социальной помощи на дому одиноким пожилым людям;
- проведение городских культурно-массовых мероприятий, акций для малообеспеченных граждан и т.д.

Основными целями и задачами Программы является оказание социальной помощи и социальной поддержки малообеспеченным пенсионерам, инвалидам, одиноким престарелым гражданам и другим малообеспеченным слоям

населения, нуждающимся в помощи с учетом их материального положения на адресной заявительной основе.

Объем финансирования Программы составляет - 20879,12 тыс. рублей.

3) программа "Молодежь – 2005", принятая постановлением Ульяновской Городской Думы от 29.12.2004 № 139.

Основные мероприятия, направленные на реализацию Программы:

- подготовка и проведение месячника гражданско-патриотической работы;
- проведение молодежной добровольной акции "Неделя добра";
- семинары, тренинги, круглые столы, конференции по развитию активной гражданской позиции молодежи города "Молодежный гражданский клуб";
- городской финал конкурса "Я - будущий управленец" среди учащихся ПУ;
- организация традиционного студенческого фестиваля;
- пропаганда здорового образа жизни;
- социальная профилактика наркомании и СПИДа;
- летняя занятость молодежи.

Основными задачами Программы являются:

- вовлечение молодежи в широкий спектр социально-значимых видов деятельности;
- решение проблемы занятости молодежи;
- пропаганда здорового образа жизни среди молодежи;
- привлечение молодежи города к участию в федеральных и региональных целевых программах; организация массовых общегородских молодежных мероприятий (акций, фестивалей, чемпионатов);
- поддержка деятельности общественных организаций и объединений, работающих с молодежью;
- информационно-методическое обеспечение молодежной политики.

Объем финансирования Программы составляет - 17843 тыс. рублей.

4) городская целевая Программа "Улучшение укомплектованности участковой службы в системе здравоохранения" на 2005-2008 гг., принятая постановлением Ульяновской Городской Думы от 08.09.2004 № 265.

Задачей здравоохранения является сохранение и улучшение здоровья людей, а также сокращение прямых и косвенных потерь общества за счет снижения заболеваемости и смертности населения. Для улучшения качества и доступности медицинской помощи необходимы врачебные кадры. Укомплектованность врачами по городу низкая и составляет по физическим лицам – 46,7%. Особую тревогу вызывает низкая укомплектованность участковыми терапевтами – 46,8% и участковыми педиатрами – 63,2%. Дефицит врачей участковой сети составляет 216 человек. За последние 5 лет

отмечается сокращение прибытия молодых специалистов в лечебные учреждения города.

Основными целями и задачами Программы являются:

- улучшение качества и доступности медицинской помощи населению;
- сохранение и улучшение здоровья населения;
- сокращение прямых и косвенных потерь общества за счет снижения заболеваемости и смертности;
- улучшение обеспечения поликлиники участковыми врачами.

Объем финансирования Программы составляет – 9696,970 тыс. рублей.

5) городская Программа "Поддержка юных спортивных дарований", принятая постановлением Ульяновской Городской Думы от 15.12.2004 № 371.

Анализируя состояние физкультурно-оздоровительного и спортивно-массовой работы с молодежью, следует отметить, что, несмотря на некоторые позитивные сдвиги в 2004 году, в нашем городе отмечается неблагоприятное положение со здоровьем и физической подготовленностью детей дошкольного возраста, школьников, молодежи призывного возраста.

Воспитательный и оздоровительный потенциал физической культуры и детско-юношеского спорта, возможности этой сферы в социальной адаптации детей, подростков и молодежи на протяжении последних лет явно недооценен. Слабая физическая подготовка молодежи выявляется при ежегодной проверке физических качеств юношей, призываемых на действительную военную службу в Вооруженные Силы Российской Федерации. По данным городского военкомата из 250 призывников, сдавших нормативы по физической подготовке, выполнили их только 180 призывников.

Вместе с тем, Комитет по физической культуре и спорту мэрии г. Ульяновска уделяет пристальное внимание привлечению детей, подростков и молодежи к занятиям физической культурой и спортом в ДЮКФП, секции ДЮСШ. Для этого имеется необходимая материально-техническая база, которая насчитывает 6 стадионов, 206 спортивных залов в общеобразовательных школах, 17 крытых бассейнов, 43 стрелковых тира, 115 простейших плоскостных площадок, 2 легкоатлетических манежа.

Развитие детского спорта непосредственно связано с состоянием материальной базы. Все спортивные сооружения нуждаются в реконструкции.

Основными целями и задачами Программы являются:

- совершенствование системы физического воспитания;
- повышение спортивного мастерства среди юных спортсменов;
- формирование навыков здорового образа жизни;
- вовлечение максимально возможного числа детей, подростков, молодежи в занятия спортом;

- расширение нормативно-правовой, материально-технической, научно-образовательной и финансовой базы развития физической культуры и спорта;
- стимулирование в достижении высоких спортивных результатов в условиях социальных проблем этого возраста (учеба в высших учебных заведениях, служба в Российской Армии и пр.).

Объем финансирования Программы составляет – 540,0 тыс. рублей.

#### **Вопросы для обсуждения:**

1. Потенциал территории и его составные элементы.
2. Сущность стратегического плана социально-экономического развития.
3. Городские целевые программы на 2005 год.

## **Лекция 9. СОЦИАЛЬНЫЕ СОСТАВЛЯЮЩИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

### **9.1. Социальное развитие России**

На расширенном заседании правительства президент В. Путин обнародовал обширные планы по субсидированию различных программ в области здравоохранения, образования, ЖКХ, сельского хозяйства. По словам В. Путина в 2006 году общие расходы федерального бюджета на образование и сельское хозяйство увеличатся более чем на треть, в здравоохранении - на 60 %, в жилищной сфере - в четыре раза. Эти средства «не заменяют, а дополняют плановое финансирование соответствующих отраслей».

Всего же на реализацию этих четырех национальных проектов будет выделено дополнительно около 138 млрд. рублей, а с учетом средств внебюджетных фондов и предоставляемых госгарантий - около 180 млрд. рублей.

Левый поворот не стал неожиданностью. Монетизация льгот поставила под сомнение возможность продолжения радикальных преобразований по крайней мере в ближайшие 2-3 года.<sup>25</sup> Под давлением многотысячных акций протеста пенсионеров, охвативших всю территорию страны, правительство было вынуждено отступить от изначально жесткого сценария и пойти на существенное увеличение расходов для выплат компенсаций льготникам. Основные характеристики национальных программ на период 2006-2007 гг.

*Образование.* Реализация национального проекта предполагает не пропорциональное распределение дополнительных ресурсов всем образовательным учреждениям, а вложение средств в лучшие. Для чего на конкурсной основе будет произведён отбор лучших школ, лучших педагогов,

---

<sup>25</sup> <http://www.gzt.ru/politics/2005/09/11/211054.html>

будет сделана ставка на лидеров, которые используют инновационные методы работы, будет осуществлён переход к нормативному финансированию учебного процесса в образовательных учреждениях.

*Здравоохранение.* На сегодняшний день 60-65 % медицинских учреждений требуют переоснащения. Медицинская реформа, которая начинает осуществляться с 1.01.2006 г. приведёт к структурным изменениям отрасли. Вводится обязательное лицензирование медицинских учреждений и стандартизация медицинских услуг. Лицензия на право ведения лечебной деятельности будет выдана только учреждениям, соответствующим государственным требованиям. Вводится новая специальность – врач общей практики. В 2006 году в России планируется строительство 15 крупных медицинских центров, количество врачей возрастёт на 30 %, в регионы поступит 12 тысяч автомобилей скорой помощи, заработная плата этих врачей повышается на 10 тыс. руб., медицинских сестер – на 5 тыс. руб.

*Жилищное строительство.* Сегодня в России жилье строится на 80 % за счёт средств граждан. Правительство ставит задачу к 2007 году увеличить строительство жилья по сравнению с 2005 годом на 30 %. Для этого значимый механизм – ипотечное кредитование. Правительство решение данной задачи видит в том, чтобы сделать более доступными населению ипотечные кредиты. Одновременно сохраняется и система бесплатного предоставления жилья малоимущим гражданам. Согласно новому жилищному кодексу, который окончательно вступает в силу к концу 2006 года, право внеочередного получения жилья имеют лица, проживающие в аварийном фонде, дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, больные с заболеваниями, опасными для окружающих. С введением нового жилищного кодекса финансирование коммунальных услуг населению снимается с местных бюджетов, оно будет происходить только за счёт средств граждан. Органы местного самоуправления же обязаны регулировать тарифы на данные услуги. До 2007 года правительство РФ установило предельный уровень роста тарифов на очередные 30 %.

*Сельское хозяйство.* В рамках национального проекта «Сельское хозяйство» предполагается выделение средств на субсидирование строительства животноводческих комплексов с рассрочкой на 10 лет, а также субсидирование ставок по кредитам. С 2006 года отменяются ввозные пошлины на импортное оборудование, которому нет отечественных аналогов. Упрощается оформление аренды земли.

## 9.2. Социальное положение населения Ульяновской области

В настоящее время происходит коммерциализация социальной сферы с применением принципов рыночных отношений. Это означает, что государство выводит себя из сферы социальной жизни, отказываясь от выполнения своих конституционных обязательств, и оставляя населению самому решать все свои проблемы. Это наглядно видно из данных, приведенных на рис.9.2.1. За рассматриваемый период (1990-2005 гг.) основные социально-экономические индикаторы качества жизни населения (отношение доходов к прожиточному минимуму) за этот период ухудшились в 4 раза.

Анализ расходной части консолидированного бюджета Ульяновской области за период 1980-2004 гг. (рис.9.2.2) показывает, что в соответствии с идеологией вывода экономики из под опеки государства, финансирование на развитие и совершенствование производства в консолидированном бюджете области направляется все меньше средств (доля расходов на эти цели снизилась с 28 % в 1980 г. до 18 %). Финансирование объектов социальной сферы, с учетом изменения социальной политики (монетизация льгот и др.), в целом осталось примерно в тех же 50-60 % бюджета. Но, при этом изменились акценты. Из рис. 9.2. видно, что на образование доля затрат изменилась с 33 % в 1980 г до 25 % – в 2004 году, расходы на здравоохранение и физическую культуру в 2004 году остались примерно в такой же доле, как и в 1980 г.

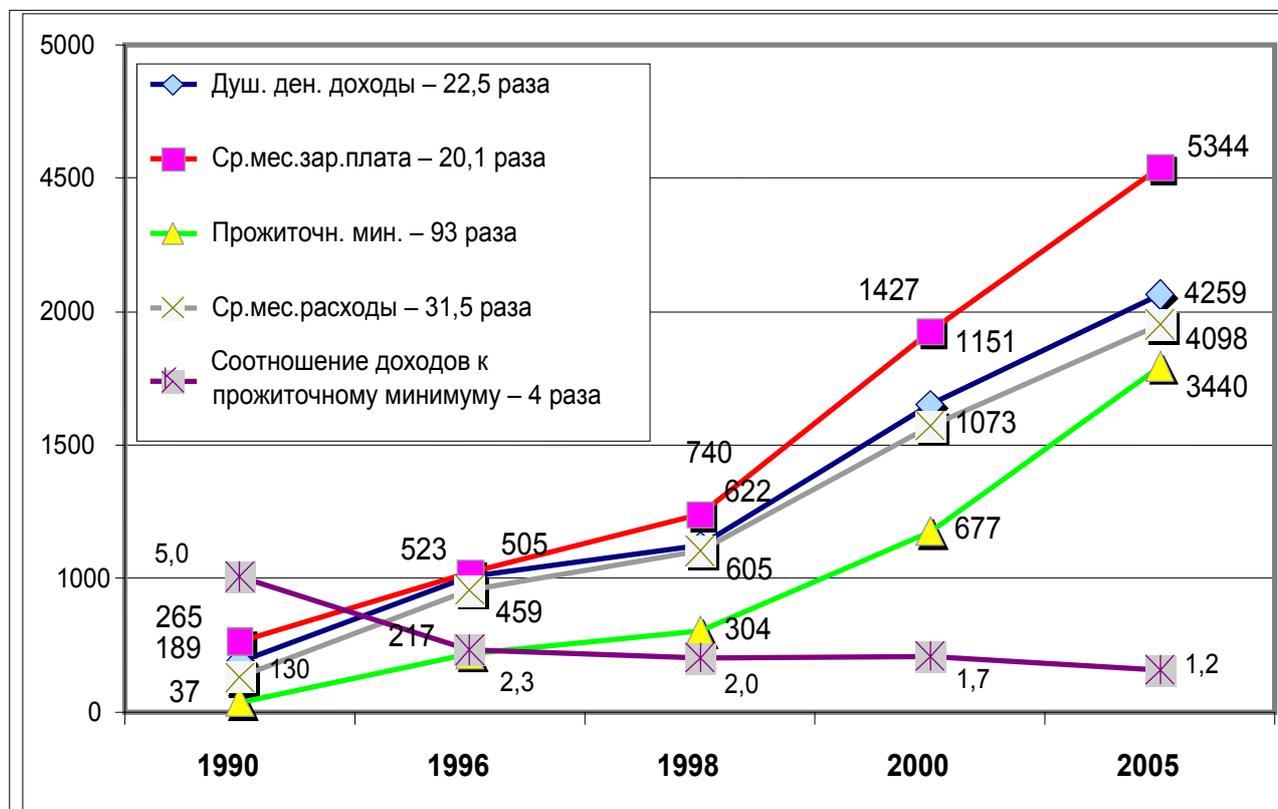


Рисунок 9.2.1 – Динамика основных показателей уровня жизни населения Ульяновской области за 1990-2005 гг.

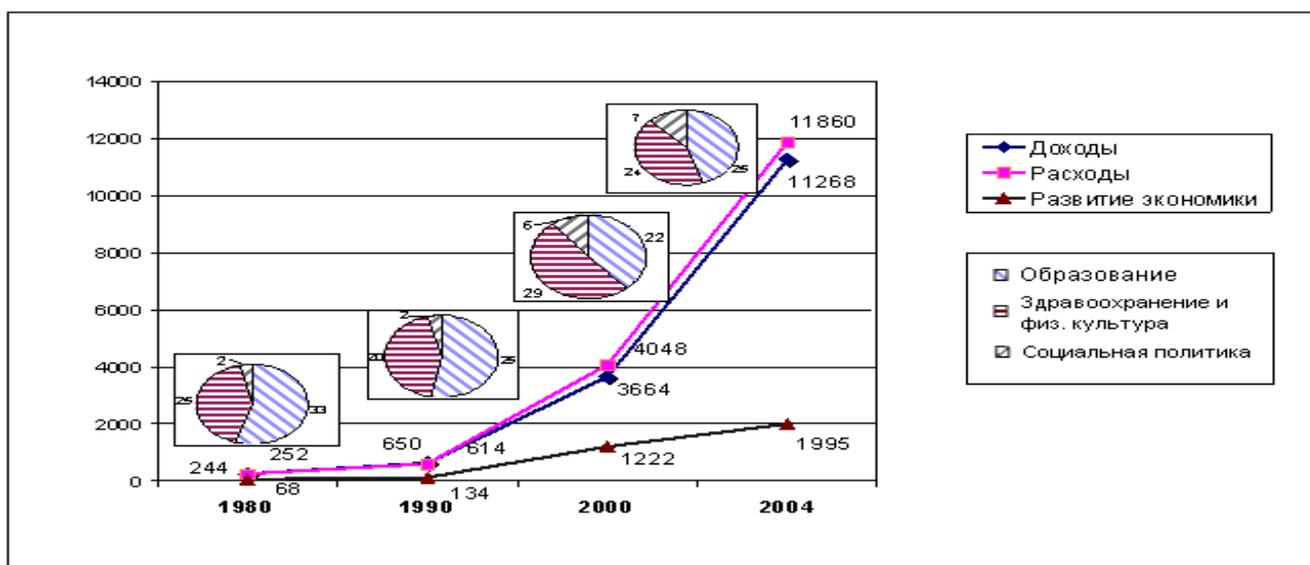


Рисунок 9.2.2 – Динамика структуры расходов на социальную сферу в консолидированном бюджете Ульяновской области (динамика показателей приведена в процентах к расходной части бюджетов соответствующих лет)<sup>26</sup>

Компенсационные выплаты по льготам, хотя выросли весьма значительно, постепенно будут «затухать» ввиду того, что ежегодная инфляция съедает выплаты взамен льгот.

Но, при этом надо иметь в виду, что в последние годы (см. рис.9.2.3) не вкладываются какие либо 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. Комитет статистики по Ульяновской области определяет, что в 80-90 годах объекты с социальную сферу в основном финансировались колхозами, позднее колхозов не стало – не стало и ввода новых объектов.

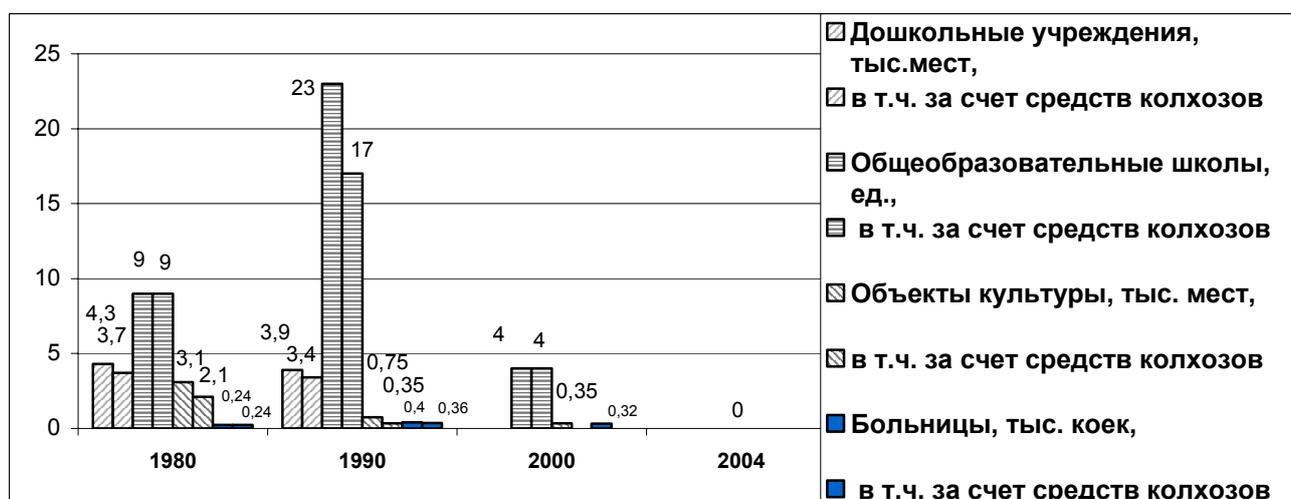


Рисунок 9.2.3. – Ввод в действие объектов социальной сферы Ульяновской области

<sup>26</sup> Статистические сборники по Ульяновской области за соответствующие годы.

В бюджетах Ульяновской области 2005-2006 гг. (табл.9.1.) на жилищно-коммунальную сферу выделяется соответственно 36,6 и 113,8 млн. рублей. Сумма эта незначительна, если исходить из идеологии реформы ЖКХ, когда содержание жилищного фонда и других объектов социальной сферы были переданы от предприятий и организаций на баланс муниципальных образований. Но, одновременно, шел процесс приватизации жилья в личную собственность граждан, что в целом «разгружает» муниципальный бюджет от дополнительных расходов по жилью. Выполненный анализ по некоторым предприятиям города, показывает, например, вследствие передачи из баланса ОАО «УАЗ» объектов социальной сферы на баланс г. Ульяновска, расходы ОАО «УАЗ»,<sup>27</sup> в сопоставимых ценах 1990 года сократились более чем в 8 раз. При этом на УАЗе совершенно прекращено строительство жилья, но при этом предприятие продолжает нести «бремя» расходов по содержанию ряда объектов социальной сферы, в том числе:

- содержит на балансе предприятия часть объектов здравоохранения и спорта (профилакторий, стадион);
- продолжается работа по поддержанию здоровья работников;
- оказывает финансовую помощь детским учреждениям и школам.

(Порядка 70 % из переданного жилья на баланс муниципалитета оформлено в собственность жильцов и в соответствии с Жилищным кодексом расходы по этой части жилья теперь будут нести в полном объеме собственники, на содержании бюджетов муниципальных образований останется только жилье слаботзащищенных слоев населения).

Таблица 9.1.– Сводная информация по расходам на содержание социальной сферы из прибыли ОАО «УАЗ» (тыс. руб.)

Статьи расходы	1990		1995	2000	2004	В 2004 г. к 1990 г. снижение, раз
	в текущих ценах	в сопоставимых ценах <sup>28</sup>				
Расходы на развитие и содержание социальн.сферы:						
1 Строительство и ввод жилья	1800	86400	17000	3250	–	–
2 Содержание ЖКХ	2500	120000	19350	32200	22700	5,3
3 Содержание объектов здравоохранения и спорта	860	41280	4650	6000	8200	5,0
4 Содержание базы отдыха, включая путевки на лечение	520	24960	1700	1900	9100	2,7

<sup>27</sup> Анализ выполнен автором совместно с аспирантом Т. Миняковой в рамках подготовки аналитической записки по развитию социального партнерства в области.

<sup>28</sup> Пересчет цен 1990 г. на цены 2003 г. осуществлен исходя из данных книги С. Глазьева «Выбор будущего», АЛГОРИТМ, Москва, 2005 г.

5	Финансовая помощь школам и дошкольным учреждениям	895	42960	2300	15600	2100	20,4
6	То же по объектам отдыха	450	21600	1620	1100	2500	8,6
7	Расходы на благоустройство жилого поселка ОАО «УАЗ»	300	14400	1800	540	–	–
8	Отчисления на благоустройство по обращениям исполнит. и представит. властей города и области	250	12000	1200	700	–	–
	Итого	7575	363600	49620	61290	44600	<b>8,1</b>

*Бюджет Ульяновской области 2005 года* (рис.9.2.4.) Законодательным Собранием утвержден в доходной части на сумму 6 млрд. 665,5 млн. руб., а в расходной части на сумму 7 млрд. 191,9 млн. руб. Анализируя бюджет 2005 года И. Антонова <sup>29</sup> пишет, что «значительно уменьшены расходы по национальной экономике, по жилищно-коммунальному хозяйству, по здравоохранению; не урезалась только строка «Общегосударственные вопросы» в более 500 миллионов рублей, куда зачислены зарплаты чиновников. Тогда как в строке «ЖКХ» осталось всего 36 млн. 665 тыс. руб. Разработчики утверждают, что бюджет получился социально-направленным.

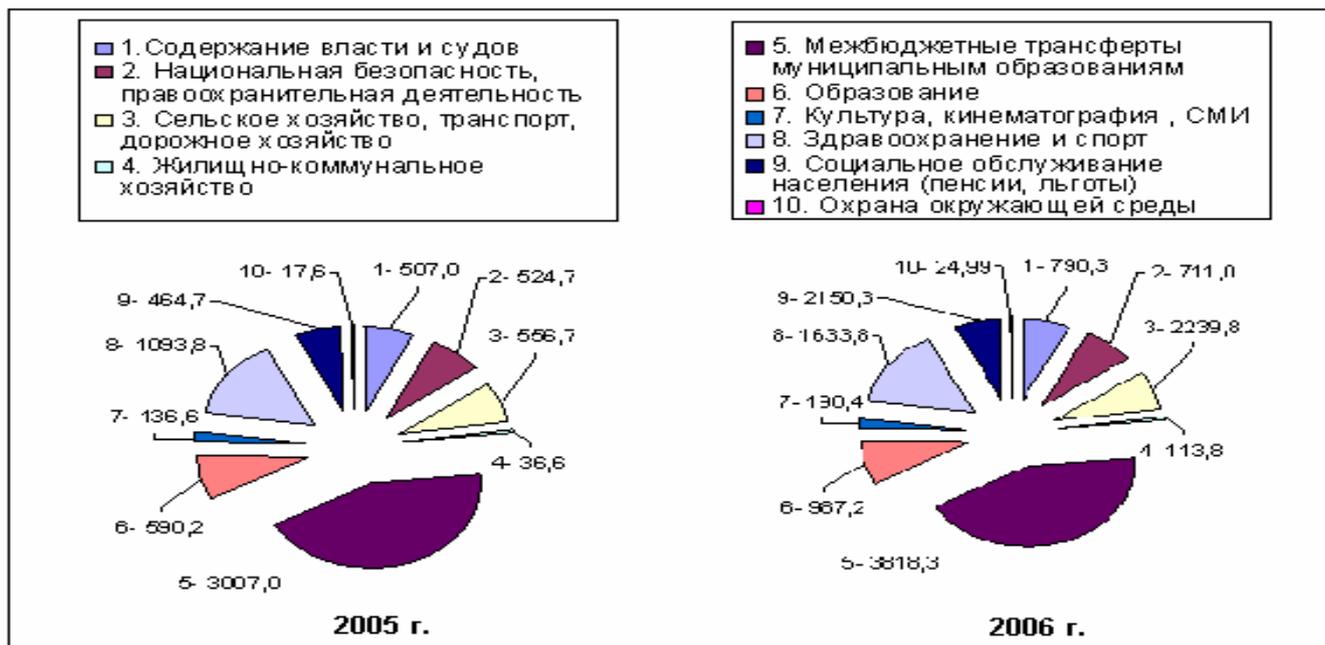


Рисунок 9.2.4. – Бюджеты Ульяновской области за 2005 и 2006 гг. (расходные части).

Но когда видишь, что приостановлены из-за нехватки средств такие целевые программы, как «Дети Ульяновской области», «Здоровье населения Ульяновской области в 2001-2005 годах», «О социальной поддержке инвалидов боевых действий, проживающих на территории Ульяновской области», «Адресная

<sup>29</sup> И. Антонова. Бюджет 2005 г. АиФ в Ульяновске.

лекарственная помощь льготным категориям граждан, проживающих на территории Ульяновской области (2004-2006 года)», закрадывается мысль: на кого же будет работать бюджет и кто будет финансироваться?».

В целом *расходная часть областного бюджета 2006 года* составит 12963,7 млн. руб. Кроме того, что расходы на объекты социальной сферы значительно увеличены, бюджет 2006 года предусматривает строку на поддержку реализации закона № 131-ФЗ о реформе местного самоуправления, в том числе:

- областной фонд финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов – 700 млн. руб.;
- фонд компенсаций – более двух млрд. руб.;
- фонд муниципального развития – 70 млн. руб.;
- областной фонд финансовой поддержки поселений – 120 млн. руб.;
- фонд реформирования муниципальных финансов – 40 млн. руб.

Недавнее выступление президента на встрече с руководством Госдумы о мерах по повышению уровня и качества жизни населения многие восприняли как поворот политики государства к человеку. Но будет ли этот поворот совершен на самом деле?

В своем выступлении президент подчеркнул: «Концентрация бюджетных и административных ресурсов на повышении качества жизни граждан России – это необходимое и логичное развитие нашего с вами экономического курса, который мы проводили и будем проводить дальше». К сожалению, сложившаяся у нас структура бюджетных расходов свидетельствует о другом: бюджетные ресурсы последних лет концентрировались на единственном приоритетном направлении – платежах по внешнему долгу. На эти цели уходило до четверти расходов бюджета. Всего же государство ежегодно перемещает за границу суммы, эквивалентные половине федерального бюджета. В удовлетворении интересов иностранных кредиторов был и остается смысл политики бюджетного профицита, достигаемого за счет недофинансирования государственных социальных обязательств.

Для того чтобы выйти на общепринятые в мире стандарты финансирования социальной сферы, необходимо повысить расходы на образование до 7% ВВП (на будущий год планируется 3,6%), на здравоохранение – до 5% ВВП (на будущий год планируется 2,5%), на науку – до 2,5% ВВП (планируется 1,6%), на культуру – до 1,5% (планируется 0,6%). Всего государственные расходы на социальную сферу должны быть повышены на 7% ВВП. В этом случае все расходы государства составят 39,9% ВВП, вплотную приблизившись к общепринятой в развитых странах пропорции.

Возможности для необходимого увеличения финансирования социальной сферы сегодня есть. Выведенные из обращения и замороженные в Стабфонде средства достигнут к концу будущего год 9,2% ВВП.

К концу будущего года правительство намерено довести свою политику стерилизации денежного предложения до логического абсурда, доведя объем денег, замораживаемых в Стабилизационном фонде, до величины денежной базы, которая прогнозируется на начало будущего года в объеме 2202 млрд. руб. Всего же вместе с международными резервами Центробанка государство выводит из экономики количество денег, втрое превышающее объем денежной базы. Иными словами, каждый находящийся в обращении рубль резервируется тремя рублями, выводимыми из экономического оборота в международные резервы ЦБ или в Стабилизационный фонд правительства. Эта абсурдная политика стерилизации возможностей экономического роста должна быть прекращена.

Задачи поставлены, ресурсов нет. Только предложенным выше образом можно обеспечить реальное повышение уровня жизни граждан.

Большинство россиян считают, что средства стабилизационного фонда должны быть направлены на увеличение пенсий, пособий и зарплат, а также на инвестирование сферы образования и здравоохранения.<sup>30</sup> В опросе приняли участие 1600 респондентов в возрасте от 18 лет и старше в более чем 100 городах и населенных пунктах России. Согласно данным опроса, которые РИА "Новости" предоставили в исследовательском холдинге ROMIR Monitoring, большинство россиян (93%) предлагают ряд способов, как целесообразнее потратить деньги стабфонда. Более трети россиян (37%) предложили вложить эти деньги в развитие различных отраслей народного хозяйства – промышленность, транспорт, сельское хозяйство. Еще треть опрошенных (35%) полагают, что в деньгах стабфонда нуждается здравоохранение, 36% россиян говорят о необходимости вложения этих средств в образование. Вопрос об увеличении финансирования образования, особенно высшего, а также увеличения расходов на армию, волновал прежде всего молодежь в возрасте от 18 до 24 лет. Каждый пятый россиянин отметил (20%), что эти деньги следует направить на зарплаты врачам, учителям и бюджетникам. Каждый третий респондент (33%) ответил, что с помощью денег стабфонда следует увеличить размер пенсий.

Достойные пенсии и развитие бесплатного здравоохранения отмечали респонденты пенсионного возраста. Каждый пятый участник опроса (24%) сообщил, что за счет стабфонда следует увеличить детские пособия матерям, а 21% россиян предложили направить эти деньги на помощь людям, живущим за

---

<sup>30</sup> [www.rol.ru](http://www.rol.ru)

чертой бедности. О помощи бедным слоям населения чаще, чем другие участники опроса, говорили респонденты в возрасте от 25 до 44 лет. О выплате внешнего долга страны упомянули лишь 10 % россиян.

Оставаясь в рамках внесенного правительством проекта бюджета на будущий год, существенного улучшения добиться невозможно. К примеру, президент ставит задачу: в начале 2006 года «зароботная плата участковых терапевтов, педиатров и врачей общей практики должна в среднем вырасти на 10 тысяч рублей в месяц, а медсестер – как минимум на 5 тысяч рублей». В действительности проектом бюджета на будущий год предусматривается, что оплата труда работников бюджетной сферы составит в среднем 7599 рублей в месяц. Ее планируемый рост на 9,3% по сравнению с нынешним годом не решает проблемы удручающей бедности учителей, врачей, работников других профессий бюджетной сферы, семьи большинства которых уже многие годы не могут свести концы с концами. Для сохранения кадрового потенциала образования, науки, здравоохранения и культуры необходимо как минимум удвоение оплаты труда занятых в них специалистов. Для этого потребуется более 900 млрд. руб. Весь же прирост расходов на образование, культуру и здравоохранение планируется на 108 млрд. руб. Этих денег едва хватит на объявленное президентом повышение оплаты труда отдельных категорий медиков и лучших учителей. Да и сам подход к решению этой проблемы не выдерживает критики – чем хуже остальные специалисты, оплата труда которых останется на том же уровне? Почему хирург или отоларинголог должны получать вдвое меньше врача общей практики?

Существенное увеличение средств, выделяемых на оказание высокотехнологической медицинской помощи, – необходимая и давно назревшая мера. Но как быть с обычной специализированной медицинской помощью, которой пользуются все граждане и качество и доступность которой резко снижаются? При таком подходе мы рискуем остаться с участковыми врачами и высокотехнологическими медцентрами для избранных – на хирургов, окулистов, отоларингологов и других специалистов, работающих в обычных больницах и поликлиниках, дополнительных средств государство не выделяет. Понятно, что частные страховые компании не желают оплачивать высокотехнологическую медицинскую помощь своим клиентам, и наше государство услужливо облегчает им бремя затрат на эти цели. Но нельзя же системную политику восстановления и развития здравоохранения подменять решением отдельных проблем частного бизнеса, подвизающегося на распределении государственных денег.

Аналогичные вопросы возникают и в отношении оплаты труда учителей. Президент признает, что «низкая зарплата педагогов – это одна из ключевых проблем российской школы». Он ставит задачу увеличения зарплаты «в

бюджетной сфере в полтора раза в реальном выражении в течение ближайших трех лет». Но в будущем году она увеличится лишь на 10%.

На фоне критической недооценки труда учителей, 80% которых не могут обеспечить свои семьи доходом даже в размере прожиточного минимума на человека, принимается решение «учредить ежегодные поощрения в размере 100 тысяч рублей для 10 тысяч лучших учителей страны». Как эти деньги будет распределять районное начальство? Можно говорить с уверенностью, что такой способ решения проблемы общего повышения оплаты труда учителя породит справедливое недовольство большей части педагогов, незаслуженно обойденных при распределении поощрений в размере годовой зарплаты.

Еще одним недоразумением может стать объявленное президентом повышение «на 25% заработной платы квалифицированных научных сотрудников в среднем до 30 тысяч рублей». Согласно замыслу министра образования и науки это повышение будет достигнуто за счет 25% сокращения бюджетных ставок и отсечения от бюджетных денег ученых, работающих по контрактам со сторонними организациями.

А поскольку лучшие ученые, как правило, востребованы и имеют контракты и гранты от сторонних организаций, их повышение оплаты труда не коснется. Более того, им придется отказаться даже от тех денег, которые они получают из бюджета сейчас. Столь странное решение задачи повышения оплаты труда ученых за счет их наиболее востребованной и продуктивной части вызывает по меньшей мере недоумение. Для правильного решения этой задачи необходимо увеличить ассигнования на науку как минимум вдвое по сравнению с проектом бюджета на будущий год.

Еще одна не подкрепленная ресурсами задача, поставленная президентом, – «обеспечить значительный рост объемов жилищного строительства по отношению к уровню 2004 года не менее чем на одну треть». В будущем году на цели жилищного строительства согласно целевой программе «Жилище» выделяется 22,3 млрд. руб. Для решения же задачи, поставленной президентом, исходя из сложившейся на сегодняшний день стоимости строительства потребуется 270 млрд. руб. Даже с учетом того, что большую часть средств оплатит население, бюджетных ассигнований для стимулирования строительства жилья заявленными темпами будет явно недостаточно.

Аналогичная ситуация возникает и с решением президента о «необходимости дополнительной поддержки сельхозпредприятий, в том числе крестьянских и подсобных хозяйств». По оценкам специалистов, для поддержания только воспроизводства сельскому хозяйству необходима государственная помощь в размере не менее 60 млрд. руб. В бюджете будущего года на эти цели выделяется вдвое меньше.

Следовательно, должны быть пересмотрены основные принципы формирования бюджета, в том числе увеличение расходной части более чем на триллион рублей за счет дополнительных источников и соответствующего сокращения Стабилизационного фонда. Возможности для этого есть. Общемировая практика бюджетной политики подтверждает целесообразность соответствующего увеличения бюджетных расходов, доля которых в структуре ВВП по-прежнему будет ниже, чем в европейских странах. Тогда структура федерального бюджета будет сориентирована на развитие и обеспечение социальных гарантий в соответствии со стандартами развитых стран. Но пока нет политической воли и явно недостает квалификации министрам, отвечающим за социально-экономическую политику исполнительной власти. Едва ли они способны будут решить поставленные президентом задачи, воспользовавшись предложениями ведущих ученых страны.

### **9.3. Социальное положение села**

Исторически на Руси сложился общинный образ социальной жизни. Позднее, в советское время к общинному образу жизни прибавились общинные, коллективные формы организации труда землепользования и животноводства – коллективные хозяйства в российской деревне. Крестьяне не только сообща решали вопросы жизненного уклада, быта, семьи, но вопросы выживания в тяжелые неурожайные годы, сохранения детей для будущих поколений в годы лихолетья войн. Историческая память народа сохраняла это как наказ для будущих поколений.

Уничтожение колхозов, совхозов, носителей коллективного духа и коллективной жизнедеятельности крестьянства, лишили крестьянство этой общинной опоры. Российские СМИ при попустительстве властей до последнего времени целенаправленно оказывают воздействие на крестьянство по вытеснению коллективного духа и внедрению духа индивидуализма, что материализуется в замене колхозов фермерскими хозяйствами и индивидуальным крестьянским подворьем. По мнению рыночников эти меры в совокупности с куплей-продажей земли должны привести к созданию крупных земельных собственников и крупных производителей сельхозпродукции. Крестьянству в этом процессе отводится роль наемной рабочей силы. Доступ крестьянства к собственности, к владению результатами своего труда будет все более ограничен. Эта работа с сознанием сельского жителя имеет своим результатом потерю основной социальной опоры и сопротивляемости крестьянства внешним воздействиям, особенно для землепользователей и животноводов. На наш взгляд это отвечает на вопросы о высокой смертности сельского населения, повышения пьянства, роста.

К сожалению, примеры оказания помощи социальной сфере единичны, тем не менее, в данном тексте приводится полный список расходов одного из успешных колхозов Цильнинского района Ульяновской области – колхоза «Волга» (табл. 9.2.).

Таблица 9.2. – Затраты на социальную сферу по СХПК «Волга»

	2001	2002	2003	2004	2005
Содержание объектов здравоохранения	296710	247740	28575	435745	396098
Доплаты заслуженным колхозникам	185385	221012	211982	228328	196046
Оказание материальной помощи работникам	126178	181675	145879	187479	148829
Содержание дома ветеранов и пожилых людей	33797	65369	47513	65011	65012
Спортивные и культурные мероприятия	55232	53231	18432	39150	26292
Содержание церкви и мечети	2872	9818	13805	10126	4851
Строительство жилого дома молодым семьям			148120		
Содержание школы и питание школьников	184321	182229	153381	204827	177473
Содержание детского сада	61645	48764	39751	41090	29873
Содержание клубов и музея	3925	1948	2579	5065	17361
Благоустройство села				1796	
Поздравления в газете с юбилеем				10000	
Благотворительная помощь сельскохозяйственной академии			10000		
Итого:	950065	1011786	823217	1228617	1061835

В условиях острого бюджетного дефицита и наличия убытков по содержанию объектов социальной сферы обостряются проблемы социального партнерства и участия благополучных хозяйств в оказании помощи местному бюджету в решении полномочий местного самоуправления.

Таблица 9.3. – Расходы по содержанию объектов социальной сферы

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

Расходы по содержанию объектов социальной сферы по району за 2004 г. (табл. 9.3.) составили 2,47 млн. руб., за счет сборов за жилищно-коммунальные услуги выплачено 288,0 тыс. руб., кроме того, возмещено из районного бюджета 549,4 тыс. рублей.

Убытки по содержанию данных объектов составили 1,64 млн. рублей. Ежегодные убытки по указанным в табл. 3 объектам составили: в 2000 г. – 3,7 млн. руб., в 2001 г. – 4,9 млн. руб., в 2002 г. – 1,68 млн. руб., в 2003 г. – 1,74 млн. руб.

Во многих сельских поселениях недостаточно эффективно используется социальная инфраструктура села, созданная в советское время. Только в некоторых селах такие здания как, детский сад, школа находят применение в качестве жилья для молодых семей.

Накопление убытков по содержанию объектов социальной сферы создает ситуацию, когда указанные в табл. 3.13 объекты социальной сферы станут абсолютно невыгодными, и муниципальный орган вынужден будет их продавать с зачетом убытков в стоимости этих объектов.

За последние 3 года в районе закрыты 2 школы. По сведениям районного отдела образования готовятся документы по дальнейшему сокращению действующих школ в районе. Кроме того, в малых деревнях сокращаются другие объекты социальной сферы (аптеки, медпункты, почтовые отделения, отделения связи и др.). Указанные явления, безусловно, ухудшают социальное положение населения района и приводят к ухудшению демографической ситуации на селе.

#### **9.4. Соотношение доходов и потребительских расходов населения Ульяновской области**

Анализ структуры потребительских расходов населения характеризуют данные, приведенные в табл.9.4. Наиболее дорого обходятся населению расходы на питание. На втором месте – непродуктовые товары, на третьем – расходы жилищно-коммунальных услуг, далее – приобретение транспортных средств. Наиболее значительно выросли за эти 15 лет расходы на одежду, транспортные средства, коммунальные услуги и услуги образования и здравоохранения.

Суровый климат и ряд других причин определяют дороговизну продуктов питания. Сравнение с другими странами показывает, что Россия тратит на питание значительно большую часть доходов семей, чем в развитых странах: в Ульяновской обл. – 50 %, в России – 45 %, во Франции – 23 %, в США – 21 %, в Англии – 20 %.

Таблица 9.4. – Структура потребительских расходов домашних хозяйств  
Ульяновской области <sup>31</sup>

Виды расходов	1990	1996	2000	2004	2005	2005 к 1990,%
Потребительские расходы, всего:	100	100	100	100	100	
Продукты питания	31,9	50,5	54,0	45,9	37,3	1,17
Не продуктовые товары	48,4	32,7	30,0	31,1	37,7	0,78
Все виды услуг – всего в том числе:	11,9	11,3	12,5	19,1	19,4	1,63
Жилищно-коммунальн. услуги из них:	3,2	3,2	4,3	8,9	8,9	2,78
– жилье	1,1	0,4	0,9	1,0	1,0	0,91
– коммунальные услуги	2,1	2,8	3,4	7,9	7,9	3,76
Услуги по ремонту (бытовая техника)	1,9	1,8	0,7	1,5	1,3	0,68
Одежда, квартира, трансп. средства	2,2	3,0	4,5	14,1	18,3	8,32
Услуги пассаж. транспорта и связи	4,1	1,4	2,1	5,9	5,4	1,32
Услуги в системе образован., культуры	0,7	0,1	0,2	1,7	2,9	4,14

Три вида расходов населения растут с максимально высокими темпами, к ним относятся: расходы на питание, коммунальные услуги и транспорт. Очевидно, что все цены перечисленных видов товаров и услуг определяются в значительной степени тарифами на энергетические составляющие. Услуги домашних хозяйств в структуре потребительских расходов выросли за последние 15 лет в 1,6 раза (11,9 % в 1990 г. до 19,1 % в 2004 г.). За этот же период произошло изменение доли расходов населения на непродовольственные товары (соответственно с 48,4 % до 31,1 %, т.е. в 1,55 раза).

Мониторинг, проведенный Управлением по труду Администрации Ульяновской области во втором полугодии 2001 года по изучению уровня жизни населения показывает, что на вопросы ответило: «едва сводим концы с концами» – 49,6 % населения области, «живем за гранью бедности» – 19,4 % населения. «Живем хорошо, без проблем» – 2,3 % населения области. В качестве источника бюджета семей показали, что 63,6 % населения из месяца в месяц «берет в долг». Ниже нормы потребляют молоко, молочные продукты – 45,6 %, мяса мясопродуктов – 47 %, хлеба, крупы, макарон – 20 %, картофеля – 20,9 %, овощей – 34,9 % опрошенного населения. <sup>32</sup> Эти цифры

<sup>31</sup> 1. Экономическое положение Ульяновской области за 1990–1995 гг. Ульяновский областной комитет государственной статистики. – Ульяновск, – 1996 г.

2. Жилищно-коммунальное хозяйство области. Российское статистическое агентство Ульяновского областного комитета государственной статистики. – Ульяновск, 1999 г.

3. Экономическое положение Ульяновской области за 2005 г. Российское статистическое агентство Ульяновского областного комитета государственной статистики. – Ульяновск, 2006 г.

<sup>32</sup> Итоги опроса по изучению уровня жизни населения Ульяновской области во втором полугодии 2001 года. – Ульяновск, 2002.

свидетельствуют, что статистические усредненные показатели, не характеризуют фактического состояния качества жизни населения.

В табл. 9.5. приведены статистические данные по производству продуктов питания за счет самозанятости населения.<sup>33</sup> В среднем на каждого жителя Ульяновской области в 2000 году 38,4 % расходов на питание покрывается за счет поступлений из личного подсобные хозяйства населения, а в семьях с низким уровнем доходов этот процент поднимается до 48 %.<sup>34</sup> В 2001 году эта доля значительно сократилась.

Таблица 9.5. – Состав расходов на конечное потребление домохозяйств в 2001 году (руб)

Всего	В среднем на 100 лиц					
	Все домохозяйства		Домохозяйства, входящие в:			
	Абсолют. Показатель	%	1 дециль		10 дециль	
Абсолют.			%	Абсолют.	%	
Расходы на конечное потребление, в т. ч:	1484757		434071		3477835	
Расходы на питание из них:	871328	58,7	282374	65,1	1927674	55,4
– денежные расходы в том числе:	712017	81,7	211135	74,8	1609096	83,4
– поступления из личного подсобного хозяйства	125019	14,3	58538	20,7	236581	12,3

### Вопросы для обсуждения:

1. Прокомментируйте, почему соотношение доходов и уровня прожиточного минимума характеризует уровень и качество жизни населения.
2. Проанализируйте динамику отдельных направлений расходов населения Ульяновской области.

## Лекция 10. ЭКОНОМИКА СЕЛЬСКИХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

### 10.1. Экономика села

Среди них наиболее принципиальное значение имеет закон «О муниципальных образованиях Ульяновской области, принятый Законодательным Собранием 24 июня 2004 года. Согласно этому правовому акту в Ульяновской области сохраняется преемственность местного самоуправления на уровне муниципальных районов (границы 21 существовавшего «до реформы» сельских районов остались в целом

<sup>33</sup> Социально-экономическое положение населения Ульяновской области в 2001 г. Ульяновск, 2002

<sup>34</sup> Экономическое положение Ульяновской области за 2000 г. – Ульяновск, 2001.

неизменными), одновременно в рамках указанных районов создается 142 вновь образованных муниципальных образования поселенческого типа. Четыре муниципалитета – Ульяновск, Димитровград, Барыш и Новоульяновск наделяются статусом городских округов.

Таким образом, все вновь созданные в Ульяновской области муниципальные образования находятся в сельской местности. С одной стороны, сельские поселения становятся более «независимыми», с другой – наделяются известной долей ответственности перед жителями. В тоже время имеются серьезные сомнения относительно возможностей органов местного самоуправления в сельских поселениях в полном объеме выполнять полномочия, возложенные на них федеральным и областным законодательством. Можно выделить ряд проблем, возникающих при реализации реформы местного самоуправления на уровне сельских поселений Ульяновской области:

- несоответствие финансово-экономических возможностей органов местного самоуправления сельских поселений ответственности по решению вопросов местного значения;

- недостаточность собственной доходной базы для удовлетворительного исполнения полномочий по решению вопросов местного значения приводит к финансовой «зависимости» органов местного самоуправления от органов государственной власти субъекта РФ. Без безвозмездной помощи из областного бюджета большинство муниципалитетов вынуждены были бы закрыть большую часть объектов социальной и иной инфраструктуры. Таким образом, органы местного самоуправления практически становятся «нижним» звеном государ-ственной власти, что входит в противоречие с закрепленным в Конституции их статусом как отдельного, самостоятельного и независимого от государства института;

- во многих населенных пунктах можно переместить, например, детский сад или сельскую администрацию в здание школы. Таким образом, появляются свободные площади, с которых можно было бы получать в местный бюджет дополнительные доходы или реконструировать эти помещения под жилье для молодых специалистов и семей;

- на многие муниципальные объекты имущества (здания, сооружения) и земельные участки, которые числятся в соответствующих реестрах, юридически право собственности в надлежащем порядке не оформлено, так как государственная регистрация прав собственности – операция затратная;

- укрупнение административно-территориальных единиц в сельской местности (во всех районах области число дореформенных сельских администраций в 2-3 раза больше числа вновь образованных поселений)

приведет к сокращению объектов социальной сферы (в первую очередь школ) на периферии поселений;

– низкий уровень материально-технического обеспечения органов местного самоуправления поселений и пока не решается проблема квалифицированных управленческих кадров местного самоуправления поселений.

Таким образом, основные проблемы реформирования местного самоуправления поселений лежат в экономической сфере. Муниципальная реформа сама по себе не привела к росту доходов муниципалитетов.

Анализ современных планов социально-экономического развития муниципальных образований (районов) Ульяновской области, выполненный автором, показывает, что обеспеченность собственными источниками финансирования составляет те же 20-25 %. В условиях, когда в руках большого бизнеса остаются и наращиваются миллиарды долларов, отсутствие средств на выполнение полномочий местных органов власти способствует лишь дискредитации идеи местного самоуправления в глазах населения. Населению в этих условиях ничего другого не остается, кроме как уповать на усиление «вертикали власти» и ждать датирования в бюджеты муниципального уровня из бюджетов других уровней. Это проявляется, особенно, в агропромышленном комплексе, когда, по сути, сельскохозяйственное производство выведено за пределы нормальной экономической деятельности, тем более, что основная масса муниципальных образований сконцентрированы в сельской местности России.

*Россия располагает обширным фондом земель сельскохозяйственного назначения – 197,6 млн. га, в том числе 120,9 млн. га пашни, что составляет порядка 10-13 % мировых запасов пахотных земель. Современные аграрные и земельные реформы, реорганизация сельскохозяйственных предприятий, формирование многоукладной экономики и развитие рыночных отношений не улучшили агроэкологическое состояние земель сельскохозяйственного назначения – этого главного национального богатства России. По данным Роскомзема, 63 % сельскохозяйственных угодий подвержены эрозии, 28 – эродированы, 22 – засолены, 14 – переувлажнены и заболочены, около 3 % загрязнены радионуклидами. Почти 50 млн. га земель предрасположены к опустыниванию. Формы собственности и хозяйствования не стали парасовыми-ющими в повышении эколого-экономической эффективности использования угодий, устойчивого ведения земледелия и в целом сельского хозяйства. В табл. 10.1. показано современное состояние финансовой деятельности сельскохозяйственных предприятий страны.*

Таблица 10.1. – **Уровень рентабельности производства и реализации продукции сельскохозяйственных предприятий страны** <sup>35</sup>

	1990	1998	2000	2001	2002	2003
Число хозяйств, тыс. ед.	25,8	27,0	28,5	29,6	29,9	28,4
Удельный вес убыточных хозяйств, % к общему числу	3	88	53	46	55	47
Уровень рентабельности от реализации с/х продукции, %	47	-	7,6	11,4	1,6	7,3
- растениеводство	77	2,1	41,7	33,2	16,0	30,4
- животноводство	34	31	-10,5	-0,4	-6,0	-4,4

К 2004 году более 35 % пахотных земель не используется по назначению, посевные площади сократились на 33 млн. га, что равняется площади Украины, поголовье мелкого скота «спустилось» на середину XVIII века, крупного рогатого скота – на конец XIX века (ко времени отменены в России крепостного права), производство мяса, молока, масла – к послевоенным годам, когда только-только страна залечила раны, нанесенные гитлеровским фашизмом, производство сельхозтехники вернулась к началу первых пятилеток. Более 40 % технологического уклада сельскохозяйственного производства вернулось к началу XX века. Общая прибыль от сельского хозяйства страны в 2003 году составила примерно 11 млрд. руб., а задолженность – около 347 млрд. руб. Долги в 30 раз превышают всю годовую прибыль. Проблемы современного развития агропромышленного комплекса России очевидно необходимо рассматривать в связи с исходными направлениями политических решений, которые легли в основу экономических преобразований с начала 90-х годов. В 1990 г. экономистами-аграрниками были сформулированы основные принципы концепции реформирования аграрного сектора. Эти предложения были утверждены на Съезде народных депутатов Российской Федерации. Они определили такие направления аграрных преобразований, которые сохраняют актуальность и по настоящее время: забота государства о формировании и развитии материально-технической базы сельского хозяйства, повышение продуктивности земель, финансовая поддержка сельхозпредприятий различных форм собственности. Создание и развитие крестьянских (фермерских) хозяйств рекомендовалось осуществлять по мере накопления финансовых и прочих ресурсов. Осторожность была проявлена и в отношении принципиального вопроса – купли продажи земель сельскохозяйственного назначения. В центре внимания находились проблемы социального обустройства деревни, что должно было лечь в основу повышения доли национального дохода, направляемой на развитие сельского хозяйства.

<sup>35</sup> Лысенко Е. Эффективность использования земель. // «Экономист» №6, 2004 стр. 87.

В конце 1991 г. была запущена новая реформа, имевшая иные цели и направленность. В основу концепции реформирования сельского хозяйства России был положен «Доклад 4-х». Его подготовили эксперты Международного валютного фонда (МВФ), Международного банка реконструкции и развития (МБРР), Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Европейского банка сотрудничества и развития (ЕБРР). На основе рекомендаций «Доклада 4-х» правительством Гайдара была подготовлена «Стратегия реформ в продовольственном и аграрном секторах экономики бывшего СССР». Она включала следующие принципы:<sup>36</sup>

– создание в сельском хозяйстве и сопряженных отраслях (как и во всем общественном производстве) экономической и социальной системы, базирующейся на частной собственности;

– ликвидация в рамках короткого периода колхозов и совхозов, реорганизация их на основе частной собственности;

– отказ от системы государственных заказов сельскохозяйственному производству от дотаций, льготных кредитов и других мер, направленных на оказание помощи сельскому товаропроизводителю;

– предоставление полного права на покупку, продажу и залог земли без каких-либо ограничений (это означало переход к институту частной собственности на землю);

– полное прекращение субсидий производителям и потребителям сельскохозяйственной продукции.

Если в дореформенный период земля не могла быть предметом рыночных сделок, то необходимой предпосылкой развития рынка стала приватизация земель и формирование частных земельных собственников, а также осуществление таких правомочий, как владение, распоряжение и пользование землей. Результаты по основным позициям экономических и социальных преобразований в агропромышленном комплексе страны не замедлили сказаться. Динамику сельскохозяйственного производства можно проследить по данным табл.3. Из данных таблицы видно, что крупные сельскохозяйственные предприятия, как и планировали сторонники реформ 1991 года, практически были выведены из экономического и политического поля России. Другие категории хозяйств были и остаются не в состоянии компенсировать этот спад, хотя в личном подворье крестьян производится половина сельскохозяйственной продукции.

---

<sup>36</sup> Н. Харитонов. Пагубный путь аграрных преобразований по западной модели.// АПК: экономика, управление. – 2002. – № 3

## 10.2. Производство и потребление сельскохозяйственной продукции

За последние 10 лет объем валовой продукции во всех категориях хозяйств уменьшился на 43 % (такого спада не было во время Великой Отечественной войны). Из статистических данных по Ульяновской области (табл.10.2.) видно, что за последние 20 лет производство мяса в живом весе во всех хозяйствах области сократилось около 3-х раз, молока – в 2 раза, яиц – в 1, 7 раза, картофеля – в 1, 5 раза, подсолнечника – в 2 раза и зерновых – в 2,5 раза. Уместно отметить, что за дореформенные 10 лет (1981-1990 гг.), по сравнению с предыдущим десятилетием (1971-1980 гг.), прирост сельскохозяйственной продукции по России составлял 28,6 %. Страна тогда по уровню питания на душу населения была на 7-м месте в мире, сегодня на 71-м. За годы реформ произошла деиндустриализация села (в основной массе разрушены бывшие колхозные механизированные фермы, коровники, свинарники, кормоприготовительные сооружения и пр.).

Износ оставшейся на селе техники ныне достиг 65-70 %. Россия потеряла продовольственную независимость, потребляя половину продукции из-за рубежа. Эта зависимость наглядно проявляется на примере когда-то высокоэффективной отрасли птицеводства, которая до реформы полностью обеспечивала страну мясом птицы и яйцом.

Таблица 10.2. – **Производство сельхозпродукции всеми хозяйствами Ульяновской области** (тыс.т)<sup>37</sup>

Наименование	1985		1990	1995	2000	2005		В 2005 г. к 1990 г. во всех хозяйствах
	Все хозяйства	Население, %	Все хозяйства	Все хозяйства	Все хозяйства	Все хозяйства	Население, %	
Продукция животноводства, в т.ч.:								Снижение в:
Мясо в живом весе	154,3	18,8	190,7	111,6	69,0	57,1	72,3	3,34раза
Молоко	612,5	27,7	676,6	555,2	352,5	287,2	68,5	2,36 раза
Яйца, млн. шт.	510,5	34,3	586,6	536,9	457,1	360,7	60,4	1,63 раза

<sup>37</sup> Экономическое положение Ульяновской области за 1991–1995 гг. / Ульяновский областной комитет государственной статистики. – Ульяновск, 1996;  
Экономическое положение Ульяновской области в 2005 году. Ульяновск.2006 г.- С. 279.

Продукты растениеводства, в т.ч.:								
Зерновые	1726	97,6	1942	718,8	928,1	655,8	53,7	2,96 раза
Сахарная свекла	308,9	–	301,2	180,5	220,0	212,9	71,2	1,4 раза
Подсолнечник	55,0	–	50,8	31,4	43,6	34,0	79,3	1,5 раза
Картофель	390,4	65,3	372,0	355,1	233,9	268,1	257,7	1,39 раза
Овощи	88,7	31,2	91,8	112,3	104,8	115,6	93,6	рост 1,26 раза

Из потребляемых в России 15 кг птичьего мяса только 6 кг приходились на отечественных птицеводов, а 9 – на западных фермеров, преимущественно на США («ножки Буша»).

Сокращение объемов собственного производства приводит к увеличению завоза в область из других регионов или стран. Тот факт, что многие виды продукции пищевой промышленности завозятся с предприятий, контролируемых иностранными фирмами, приводит к росту цен. Например, почти полностью иностранцы контролируют табачный рынок России: хозяева «Явы» – теперь американцы, бывшей фабрики им. Урицкого – японцы. Английский «Ротманс» имеет бывшую фабрику им. Клары Цеткин. «Парасо Моррис» – «Ижора». Загранице принадлежат контрольные пакеты «Балтики», «Вены» (пиво «Невское»), «Браво Интернэшнл» («Бочкарев»). Под иностранцами и кондитерская промышленность: «Большевик» – у французов, конфеты «Россия» – это швейцарское «Нестле».

Таблица 10.3. – Производство валовой сельскохозяйственной продукции в хозяйствах разных категорий по России

Категории хозяйств	в сопоставимых ценах 1994 г					
	1986-1990	1990	1991	1995	1998	2000
Производство продукции во всех хозяйствах, млрд.руб.	103,0	102,1	97,5	68,3	56,4	66,6
в % к 1986-1990 гг.	100,0	99,1	94,7	66,3	54,4	64,6
в том числе: сельхоз-предприятия, млрд. руб.	79,7	77,4	70,4	37,6	28,1	35,7
доля в общем объеме, %	77,4	75,8	72,2	55,0	49,9	53,6
Хозяйства населения, (включая коллект. Сады) млрд. руб.	23,3	24,7	26,9	29,4	27,1	29,8
доля в общем объеме, %	22,6	24,2	27,6	43,0	48,0	44,7
Фермерские хозяйства, млрд. руб.	–	–	0,2	1,3	1,2	1,1
доля в общем объеме, %	–	–	0,2	2,0	2,1	1,7

Наиболее острыми вопросами, затрагивающими интересы крестьян, являются следующие:

1. Земельный кодекс рассматривает землю не как природный ресурс, главное средство производства, общенародное богатство и достояние, социально-экономическая база развития государства, а как недвижимое имущество, обычный рыночный товар.

2. Провозглашаются права иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства на приобретение в собственность земельных участков, суть статей сводится к продаже российской земли в собственность чужестранцам.

3. Введение продажи значительных («35 % общей площади сельскохозяйственных угодий в границах указанного административного района»). Это, по существу, введение свободного рынка земли. Вполне очевидно, что данный закон предусматривает изъятие земли у основной массы крестьян и концентрацию ее у крупных латифундистов, помещиков.

4. При отсутствии экономической поддержки села произойдет дальнейшая деиндустриализация, спад производства. А это и окончательная продовольственная зависимость России от других стран, и голодное существование населения, его депопуляция, и безработица и рост преступности. Страны Евросоюза тратят на поддержку своих сельхозпроизводителей до 30 % госбюджета.

5. С самого начала перестройки, взяв курс на разрушение колхозов и совхозов, государство умышленно создавало и усугубляло диспаритет цен: цены на продукцию, поставляемую в село, в том числе на сельхозтехнику, в десятки раз превышают цены на продукцию сельского хозяйства. Мелким фермерам техника недоступна, да и рентабельность таких хозяйств крайне низка – они фактически обеспечивают питанием только самих фермеров. Поэтому специалисты полагают, что вместо добывания сельского хозяйства и насильственного банкротства и распродажи земель крупных сельхозпредприятий нужно перенять опыт передовых стран по государственной поддержке сельского хозяйства и сведения к минимуму диспаритета цен на продукцию.

Для социальной стабильности в обществе важен не только объем доходов населения, но и структура расходов. Объем и качество потребления продуктов и промышленных товаров является показателем качества жизни населения.

К началу 90-х годов было создано хорошо отлаженное птицеводство и производство яиц, выкармливание КРС, свиней, содержание коров, производство овощей и картофеля в крупных сельскохозяйственных предприятиях. Расчеты автора, выполненные по статистическим данным Ульяновской области, показывают, что катастрофически снижается собственное производство в области всех первичных продуктов питания, включая производство картофеля (собственное производство на приусадебных

и садовых участках), мяса и молока (производство в основном в личных крестьянских подворьях). Следствием этому является, завоз указанных продуктов питания из других регионов России и из-за рубежа. Как видно из таблицы 10.4, после 15 лет «рыночных реформ» в области продолжает снижаться производство и потребление населением высоко-калорийных продуктов питания (мясо, молоко, яйцо), растет потребление хлебных продуктов, сахара и картофеля. Суточная калорийность питания сельских жителей области за последние пять лет снизилась с 2744,2 в 2000 г. до 2515,9 в 2004 г., то есть на 8,3 %. У 40 % населения области доля расходов на питание составляет 60-64,5 % .<sup>38</sup>

В конце 2005 года Правительство РФ утвердило новый прожиточный минимум на последующий срок его действия.<sup>39</sup> Согласно этому постановлению утверждены годовые нормы потребления: 160 кг хлебопродуктов, 134 кг картофеля, 215 штук яиц, 97 кг овощей, 23 кг фруктов, 40 кг мясопродуктов, 16 кг рыбопродуктов, 135 литров молокопродуктов, 1 пальто на 8 лет, 1 костюм на 5 лет, 1 брюки на 4 года, 1 юбка на 5 лет, 1 пара сапог (ботинок) на 5 лет, расходы на культурные мероприятия по 45 руб. в месяц. Годовой набор «минимальной потребительской корзины» в пересчете на месячное потребление приведен в табл.10.5 (колонка 5).

---

<sup>38</sup> Сборник статистических данных. «Ульяновская область к 60 годовщине Великой Победы».с. 43

<sup>39</sup> Сапоги на 5 лет. Ответы на вопросы редакции АиФ М. Зурабову / АиФ, 2005 г.

Таблица 10.4. – Собственное производство и потребление основных продуктов питания населением Ульяновской области  
(население области на 1.1.1992 г. – 1443, тыс. чел.; на 1.1.1996 г. – 1495,2; и на 1.1.2005 г. – 1350,7 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	2004	1991	1995	2004	1991	1995	2004	1991	1995	2004
Мясо, мясные продукты	4,9	4,8	4,7	85,0	86,1	76,2	122,6	64,9	55,3	+ 37,6	– 21,2	– 20,9
Молоко, молочные продукты	25,5	26,7	18,5	441,5	479,0	300,0	509,7	370,9	299,1	+ 68,2	–108,1	– 0,8
Яйца (млн. шт.)	16,1	18,0	17,5	278,8	323,0	283,6	343,3	310,0	298,9	+ 64,5	+ 13,0	+ 15,3
Сахар	2,3	2,3	2,4	39,8	41,3	38,9	36,1	42,3	63,5	– 3,3	+ 1,0	+ 24,6
Масло растительное	0,5	0,5	0,8	8,6	8,9	13,0	2,7	3,5	1,78	– 5,9	– 5,5	– 11,2
Картофель	8,1	11,3	6,9	140,3	202,7	253,3	332,4	355,1	259,5	+192	+ 152	+ 6,2
Овощи, бахчевые	5,9	7,8	7,2	102,2	139,9	116,7	73,4	112,3	104,0	– 27,8	– 27,6	– 12,7
Хлеб, хлебные продукты	7,2	9,0	8,7	124,7	161,5	141,0	188,8	169,2	86,9*	+ 65,3	+ 7,7	– 47,7
Рыба, рыбные продукты	1,1	0,6	1,4	19,1	10,8	22,7	7,2	2,1	0,5	– 11,7	– 8,7	– 18,4

\* Вызывает недоумение тот факт, что в 2004 году резко снизились объёмы производства хлеба и хлебных продуктов. При этом возникает вопрос: а весь ли объём производства отражается в отчетах и подпадает под налогообложение?

Таблица 10..5– **Фактическое потребление основных продуктов питания населением Ульяновской области**

Наименование продуктов питания	Месячное потребление по годам на душу населения, кг, (яйца – шт.)			Утвержд. Правительством РФ прожит. минимум – ПМ	Данные 2004 г. к 1991 г.	Данные утвержд. Правительством РФ ПМ к 2004 г.
	1991	1995	2004			
1	2	3	4	5	6	7
Мясо, мясные продукты	4,9	4,8	4,7	3,33	0,96	0,71
Молоко, молочные продукты	25,5	26,7	18,5	11,2	0,72	0,61
Яйца	16,1	18,0	17,5	17,9	1,08	1,02
Сахар	2,3	2,3	2,42	1,85	1,05	0,76
Масло растительное	0,5	0,5	0,82	0,7	1,64	0,85
Картофель	8,1	11,3	6,9	11,2	0,85	1,62
Овощи, бахчевые	5,9	7,8	7,2	8,0	1,22	1,11
Хлеб, хлебные продукты	7,2	9,0	8,7	13,3	1,21	1,53
Рыба, рыбные продукты	1,1	0,6	1,46	1,33	1,33	0,91

Сравнение, утвержденных норм потребления основных продуктов питания, с уровнем потребления населением Ульяновской области в 2004 году, показывает, что из всего перечня продуктов питания предполагается увеличение потребления картофеля, хлебных продуктов, овощей и бахчевых, которые населением производятся в основном на приусадебных и садовых участках. По таким продуктам как мясо, яйца, сахар планируется явное уменьшение потребления, то есть продолжается тенденция снижения потребления высококалорийного питания. Следовательно, нормы потребления продуктов питания, заложенные Правительством при формировании прожиточного минимума на очередной срок действия этого документа, предусматривает ухудшение социального положения населения в части его питания.

### **10.3 Народнохозяйственное значение агропромышленного комплекса.**

Правительство Российской Федерации впервые за последние 15 лет признало агропромышленный комплекс, в том числе сельское хозяйство, как приоритет национальной социально-экономической политики страны и разработало национальный проект развития АПК, который вступил в силу с 1 января 2006 г. Министерство сельского хозяйства России задействовано также в выполнении других национальных проектов. Разработан механизм государственной поддержки, направленный на обеспечение жильем молодых семей и специалистов на селе.

Агропромышленный комплекс (АПК) представляет собой обширную и жизненно важную отрасль экономики страны. Он относится к числу основных народно-хозяйственных комплексов, определяющих условия поддержания жизнедеятельности населения.

В него входят отрасли, обеспечивающие производство сельскохозяйственной продукции, ее переработку, хранение и реализацию, производство средств производств для АПК и его обслуживание. В данный комплекс на разных стадиях производства и обращения прямо и косвенно участвуют около 80 отраслей народного хозяйства.

Основной отраслью АПК является, конечно, сельское хозяйство. Жизненная важность сельского хозяйства определяется тем, что оно обеспечивает население продуктами питания, а это является первым условием жизни людей и всякого производства вообще. Обеспечение населения продовольствием не только экономическая, но и политическая проблема, который во многом определяет жизненный уровень населения и стабильность в обществе, обеспечивает экономическую независимость государства.

Сельское хозяйство, как уже отмечалось, базовая отрасль агропромышленного комплекса. В нашей стране на ее долю приходится около 6 % стоимости основных фондов, в ней занято 7,7 млн. человек. Сельское хозяйство производит 6,5% валового внутреннего продукта и примерно 6 % национального дохода. Спрос на товары народного потребления почти на три четверти удовлетворяют за счет этой отрасли, и она является одним из основных поставщиков сырья для промышленности – легкой, пищевой, комбикормовой и др. В качестве сырья в настоящее время используется более половины производимой в стране сельскохозяйственной продукции. В свою очередь, сельское хозяйство – крупный потребитель промышленных товаров.

#### **10.4 Аграрная реформа**

Современная аграрная реформа в Российской Федерации была начата в 1991г. Главная цель аграрной реформ - обеспечить устойчивый рост сельскохозяйственного производства, повышение экономической эффективности удовлетворение потребностей общества в продуктах питания и улучшения социальных условий жизни в сельской местности. Для достижение этой цели необходимо повысить социально активность крестьян и развивать инициативу и предприимчивость на основе расширения хозяйственной

самостоятельности, представления самим распоряжаться землей, другими средствами производства, произведенной продукцией и вырученными денежными средствами. Жизненная необходимость решения продовольственной проблемы диктует неотложность комплексного подхода к проведению России аграрной реформы и учету многоуровневых связей, обеспечивающих нормальное функционирование и развитие агропромышленного комплекса.

Но надежда на то, что рынок выведет отрасль из кризиса, не оправдалась. Огромный диспаритет цен и отсутствие государственной поддержки привели к резкому падению производства продуктов сельского хозяйства. О диспаритете межотраслевых связей в России не в пользу сельского хозяйства свидетельствует тот факт, что если в экономических развитых странах производители сельскохозяйственной продукции получают 65-70 % от розничной цены, то у нас всего 13-15 до 25-30 %.

С началом экономических реформ в экономике сельского хозяйства формировался новый уклад: колхозы и совхозы преобразовались в товарищества, акционерные общества, сельскохозяйственные кооперативы, создавались крестьянские (фермерские) хозяйства.

### **10.5. Проблемы социально-экономического развития села**

Сельскохозяйственное производство во многом зависит от состояния социальной сферы села, охватывающей интересы 367 тыс. человек, проживающих в сельской местности. Условия жизнедеятельности влияют не только на эффективность их труда, но и на отношение к политике государства.

Кризисная ситуация в социальной сфере села стала формироваться в середине 80-х гг. Более низкий уровень качества жизни способствовал формированию миграционных настроений жителей, снижал уровень их экономической заинтересованности. Сельское хозяйство не обеспечивало потребностей страны. В целях преодоления негативных тенденций был принят ряд законов, в которых провозглашались приоритетность развития села. Определялись основные положения по укреплению материально-технической базы агропромышленного комплекса и социальной сферы.

Ускоренные темпы социально-экономического развития должны были обеспечиваться за счет установления пропорций на Федеральном и местном уровнях, совершенствования финансовой кредитной, ресурсной политики и системы государственной поддержки. Предусматривалось финансирование из федерального бюджета социальной инфраструктуры на селе, в том числе

строительство жилья, школ и дошкольных учреждений, объектов культуры и здравоохранении, автомобильных дорог, электрификация, газификация, телефонизация, водоснабжение.

Эти законы появились юридически оформленными долгосрочными программами социально-экономического развития сельского хозяйства.

Для их реализации правительством 4 января 1991 г. были приняты соответствующие постановления содержащие конкретные планы и мероприятия по социальному развитию села, а также программа «Возрождение российской деревни», предусматривающая улучшение жилищных и социально-бытовых условий сельского населения. Предполагалась ежегодно увеличивать объемы жилищного строительства на 15,7 %, строительство школ – на 41, детских дошкольных учреждения на 15,4, газовых сетей на 26, внутрихозяйственных автомобильных дорог на 11,7%. Для контроля за ходом выполнения принятых программ была создана Комиссия правительства РФ по социальной развитию села.

Но в результате экономических реформ, начатых в 1992 г. Проблема социальной сферы села были переданы с федерального на местный уровень, что привело к прекращению финансирования программы «Возрождение Российской деревни» из федерального бюджета также были сокращены лимиты РФ по инженерному и социальному обустройству сельских территорий.

В 1993 г. лимиты бюджетных ассигнований по содержанию объектов социальной инфраструктуры села в сумме 135,1 млрд. рублей были переданы от Минсельхозпрода РФ органам исполнительной власти субъектов Федерации. Комиссия правительства РФ по социальной развитию села была упразднена. Функции управления и финансирования электрификации села с 1995 г. перешли в Министерство топлива и энергетики РФ, а внутрипроизводственной телефонной связи- Министерству связи РФ в результате этого почти было прекращено финансирование электрификации и телефонизации села из Федерального бюджета.

В 1990 году было построено в сельской местности колхозами жилых домов общей площадью 62,8 тыс. кв. метров. Инвестиции в основной капитал на жилищное строительство было выделено колхозами в 1990 году 43,5 миллионов рублей (в фактически действовавших ценах). В 1990 году за счет средств колхозов было построено дошкольных учреждения на 520 мест, больниц на 40 коек, домов культур на 400 мест, 6 общеобразовательных школ на 804 ученических мест.

Программа «Возрождение Российской деревни» и все правительственные постановления по жилищному и культурно – бытовому строительству на селе, газификации и электрификации села, водоснабжение сельских населенных пунктов, строительство автодорог на селе и развитию средств связи в 1991 – 1995 гг. оказались не выполненными. Наряду с возникшим бюджетным дефицитом определенные законом источники внебюджетного финансирования не действовали. Сельскохозяйственные предприятия оказались не в состоянии самостоятельно финансировать развитие социальной сферы из-за своей убыточности.

#### **10.6. Социально-экономические показатели уровня жизни сельского населения Ульяновской области**

В настоящее время уровень жизни в селе законсервировался и не соответствует современным реалиям.

Одной из важнейших социальных категорий является уровень жизни.

Уровень жизни населения в целом и отдельного человека зависит от степени удовлетворения его потребностей и определяется его ресурсами и возможностями.

Важнейшими составляющими уровня жизни выступают доходы населения, потребление им материальных благ и услуг, условия жизни и свободное время.

Преодоление бедности и последовательное повышение государственных минимальных гарантий денежных доходов, прежде всего минимальных размеров оплаты труда и пенсий до уровня прожиточного минимума – такая цель обозначена Правительством Российской Федерации в программе социально-экономического развития Российской Федерации.

Кроме того, социальная политика Российской Федерации в целом, а также политика отдельных субъектов Российской Федерации должны быть направлена на улучшение демографической ситуации, защиту материнства, детства и семьи.

Сокращение численности населения связано с современной демографической ситуацией в Ульяновской области. Ульяновская область уже на протяжении 15 лет живет в условиях устойчивого сокращения численности населения вследствие превышения числа смертей над рожденьями. Впервые смертность превысила рождаемость в 1991 году. В 2004 году данный показатель явился катастрофическим, разница между умершими и родившимися составила 5100 человек. Почти не изменилось ситуация и в 2004 году. Родилось 3028 человек, умерло 8075 человек. Убыль составила 5050 человек.

Наиболее болезненной является проблема занятости населения и безработицы. С началом проведения реформ занятость из года в год сокращается.

Таблица 10.6.1.– **Распределение численности занятого населения по отраслям экономики области (в процентах)**

	1980	1990	2000	2004
Всего занято в экономике	100	100	100	100
в том числе промышленность	35,4	34,6	28,8	26,6
в том числе сельское хозяйство	19,3	14,9	15,8	14,6

Процесс сокращения занятости населения в экономике села повлек за собой новую социальную проблему – безработицу.

Таблица 10.6.2 – **Численность безработных**

	2000	2001	2002	2003
Численность безработных, зарегистрированных в органах службы занятости – человек	10053	12567	15550	15603
из них лица, проживающие в сельской местности	2859	4166	5013	6236

В сельском хозяйстве заработная плата остается крайне низкой: 41 % от среднемесячной заработной платы в целом по области и 78 % от прожиточного минимума трудоспособного населения. Безусловно, этого явно недостаточно для компенсации воспроизводства рабочей силы. В 2004 году заработная плата у работников сельского хозяйства составляло 1918,5 рублей в месяц. Задолженность по заработной плате составила на 1.01.2005 года 255,4 млн. рублей. По сравнению с 1.12.2004 года она сократилась практически во всех отраслях экономики, за исключением сельского хозяйства. Долг по заработной плате возросло на 45,6 %.

Естественно денежные доходы населения являются одним из важнейших показателей характеризующим уровень жизни населения. В настоящее время единственной возможностью «удержаться на плаву», выжить, поднять детей для жителей многих сел стало развитие личных подворий. В личном хозяйстве увеличилось почти 2 раза поголовье крупного рогатого скота, свиней. Нынешнее подворье позволяет полностью удовлетворять потребность 100 % семей в картофеле, 90 % - в овощах , 70 %- в мясе, 59 % - в яйце, 25 % во фруктах и ягодах. На 1 января 2005 года в целом по области насчитывается 175,5 тыс. личных подворий хозяйств населения, доля которого в производстве

сельскохозяйственной продукции увеличилось с 30 % в 1994 году до 56 % в 2004 году.

Несмотря на то, что сельское население имеет свое собственное хозяйство, анализ динамики потребления основных продуктов питания позволяет выявить следующую закономерность. Уменьшение количества в рационе белковых продуктов, компенсируя возрастанием объема продуктов; содержащих углеводы. По итогам обследования бюджетов домашних хозяйств, в среднем на члена домашнего хозяйства в сутки приходится в 2004 году приходится 63,2 г. белка.

Состав пищевых веществ и калорийность потребленных продуктов питания в домашних хозяйствах ( по итогам выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств, в среднем на члена домашнего хозяйства в сутки).

Таблица 10.6.3 – Домашние хозяйства в сельской местности

	2000	2001	2002	2003	2004
Состав пищевых веществ и калорийность суточного рациона:					
белки, г	62,6	72,3	70,0	67,4	63,2
Жиры, г	82,6	87,6	90,4	94,4	86,9
Углеводы, г	435,7	479,8	418,4	390,5	368,0
Килокалорий: всего	2744,2	3005,4	2775,6	2691,0	2515,9
в том числе продуктов животного происхождения в процентах от общей калорийности суточного рациона.	21,7	21,7	25,9	28,2	28,6

### 10.7. Кадровая политика

Более важным приоритетным аспектом вывода агропромышленного комплекса Ульяновской области из кризиса и возможность успешно конкурировать на рынке агропромышленной продукции является принципиальное изменение кадровой политики. Главным направлением которой должно стать создание кадрового потенциала на селе. Основным документом регулирующим кадровое обеспечение, является принятая Законодательным Собранием Ульяновской области от 23.12.2004 г. областная целевая программа «Кадровое обеспечение сельскохозяйственного производства Ульяновской области на 2005-2010 годы», где ключевые позиции отводятся стабилизации и развитию кадрового потенциала. Законом предусмотрено единовременное пособие в размере 10 минимальных оплат труда для специалистов с высшим образованием и 5 минимальных оплат труда для специалистов со средним специальным образованием, также программой предусмотрено предоставление социальных гарантий в виде ежемесячной доплаты к должностному окладу в

сумме 500 рублей в течение 3-х лет работы. За время действия Закона 109 молодых специалистов закрепились в сельской местности. Из этих молодых специалистов, получивших доплату из бюджета в сумме 500 рублей в месяц, на 1 января 2006 года приходится 44 человека. Но этого мало. Пока заработная плата в сельском хозяйстве не достигнет среднего уровня по промышленности, на возвращение выпускников рассчитывать не приходится.

Таблица 10.6.4 – **Потребление продуктов питания в домашних хозяйствах**

( по итогам выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств, в среднем на члена домашнего хозяйства в год; килограммов)

	2000	2001	2002	2003	2004
Хлебные продукты	144,1	165,6	137,4	121,1	108,8
Картофель	112,7	109,3	124,8	110,7	104,8
Овощи и бахчевые	65,6	63,4	69,8	74,1	79,5
Фрукты и ягоды	9,2	22,1	21,9	21,5	23,7
Мясо и мясопродукты	36,4	42,2	47,2	50,5	48,1
Яйца, штук	111	146	178	209	167
Молоко и молочные продукты	170,7	205,1	242,5	251,2	238,2
Рыба и рыбопродукты	8,6	9,5	10,5	10,1	11,1
Сахар и кондитерские изделия	35,2	33,1	26,5	28,5	29,2
Масло растительн. и др. жиры	11,7	11,4	10,3	10,7	

Руководители и коллективных и фермерских хозяйств нашей области страдают от дефицита ответственных и квалифицированных механизаторов, животноводов и дипломированных специалистов. Вузы области выпускают значительное число специалистов, способных работать в новых условиях хозяйствования, однако кадровое обеспечение АПК год от года ухудшается. Окончившиеся сельскохозяйственные вузы, техникумы неохотно идут работать в село. Как правило, работать на селе может оказаться привлекательным для завершивших учебу только в том случае, если есть реальная возможность получить благоустроенное жилье, достойную заработную плату, иметь перспективы профессионального роста, творческого самовыражения.

Многие сельчане уезжают на постоянное место жительства в поисках работы в города. Основная часть мигрантов приходится на молодежь трудоспособного возраста- 18-29 лет, приехавших для получения образования. Кроме того, причиной переезда в город чаще всего является желание найти высокооплачиваемую работу, улучшить социально-бытовые условия, дать детям хорошее образование, что невозможно сделать в деревне.

Для молодых специалистов разработана жилищная программа в сельской местности в рамках ФЦП «Социальное развитие села до 2010 года», которая проходит обкатку на территории нашей области с 2003 года. Так, в 2003-2005 годах Минсельхоз России в рамках ФЦП «Социальное развитие села до 2010 года» выделило Ульяновской области 36,5 млн. рублей на реализацию программы строительства (приобретения) жилья в сельской местности.

На основании бюджетной заявки Правительства Ульяновской области Минсельхоз России предусмотрел выделить в 2006 году Ульяновской области на реализацию жилищной программы средства из федерального бюджета в объеме 35,8 млн. рублей.

Есть надежда, что благодаря этой программе молодые семьи и специалисты останутся в деревне и закрепляемость специалистов в хозяйствах Ульяновской области не будет составлять 8,7 %, а будет, как в Чувашии, – 74 %.

### **10.8. Социальная сфера**

В последние годы в сельской местности наблюдается сокращение сети дошкольных учреждений и общеобразовательных школ. В сельской местности работает 492 дневных общеобразовательных школ, в которых обучаются 44,2 тысяч человек а в 1990 году насчитывалось 537 школ в сельской местности, а учеников было 53 тыс. человек. Сельские школы нуждаются в капитальном ремонте, а некоторые из них находятся в аварийном состоянии. За последние годы ухудшилась и материальная база сельских школ. Отсутствие специализированных школ, недостаточная квалификация учителей, неблагоустроенные школьные здания отрицательно сказываются на уровне подготовки учащихся. В итоге образовательные возможности сельской молодежи ниже, чем у городских ровесников. Это вызывает миграционное настроение у населения.

.Сокращаются сети дошкольных образовательных учреждений. В 2000 году было 222 учреждений, а в 2004 году - 191.Естественно сократилось детей, посещающих дошкольные учреждения. В 1990 году было 21413 человек, а в 2004 году – 5156 человек.

За последние годы реформ количество клубов, домов культур и библиотек в сельской местности сократилось.

Духовные запросы жителей села не совпадают с возможностями их удовлетворения, что порождает общую неудовлетворенность деревенской жизнью.

Социально-культурное развитие села представляет собой не только работу клубных учреждений, но и работу системы библиотек. Практика последних лет показывает, что в сельской местности и в области показатели развития библиотек сократилось.

Таблица 10.6.5.– Учреждения культуры и искусства

	1990	2000	2004
Число общедоступных библиотек – всего, единиц	705	653	626
из них в сельской местности	529	503	500
Число книг (журналов) – всего, тыс. экземпляров	11670,4	10229,6	9878,8
из них в сельских библиотеках	4953,6	4118,9	4085,8
Число учреждений культурно-досугового типа – всего, единиц	794	653	624
из них в сельской местности	691	566	542
Число киноустановок – всего, единиц	802	309	175
из них в сельских поселениях	665	276	146
Число посещений киносеансов, тыс. человек	11905,0	223,0	494,1
из них в сельских поселениях	4252,0	84,8	62,0

Также сократилось число киноустановок. Это все отрицательно сказывается не только на культурном развитии, но также на росте преступности, росте алкоголизма, наркомании и в целом деградации населения. И все это сказывается на их здоровье. Большие усилия были предприняты в области по развитию здравоохранения в 1980-1990-е годы. Построены новые лечебные корпуса в областной больнице № 1, куда в основном приезжают на лечение с деревень. Возведены новые здания районных больниц в большинстве сельских районах. Во второй половине 90-х годов в селах проводилась поэтапное реформирование системы здравоохранения, основным направлениями которого были реорганизация учреждений, оказывающие медицинскую помощь, перераспределение части объемов из стационарного сектора в амбулаторный, а позже некоторых селах и амбулатории закрыли. Потребность в медико-социальном обслуживании населения увеличивается в связи с постарением сельского населения, ослаблением помощи пенсионерам со стороны сельскохозяйственных предприятий, увеличением заболеваемости на селе. Система современного медицинского обслуживания должна ориентироваться не только на лечение, но и на предупреждение заболеваний на основе диспансеризации сельского населения. В настоящее время в селах Ульяновской области две трети сельских медицинских учреждений испытывают недостаток в самом необходимом медицинском оборудовании и лекарствах.

В сельской местности также существуют проблемы с жильем. Значительная часть сельского жилищного фонда находится в ветхом и аварийном состоянии. Наиболее реальная возможность решить жилищные проблемы для села – это индивидуальное жилищное строительство. Но оно сдерживается ростом цен на строительные материалы и оплату работ. Все еще сохраняется существенное различие в благоустройстве городского и сельского жилищного фонда. В настоящее время в городе эксплуатируется жилищный фонд в размере 13,2 млн. кв. м. в т.ч. 346,7 тыс. кв.метров (2,6 %) – в сельской местности.

Таблица 10.6.6 – **Ввод в действие жилых домов** (тыс. кв. метров общей площади)

	Всего	В том числе:		
		государственными и другими организациями	колхозами	населением
1990	723,9	639,4	62,8	21,7
2000	214,2	126,4	–	87,8
2004	157,2	76,0	–	81,2

Несмотря на трудности, все-таки есть незначительные изменения в благоустройстве сельского жилищного фонда.

Водопроводом население было обеспечено в 1995 году 33 %, а в 2004 году –43 %, канализации в 1995 году-20%, в 2004 году-28 % и т.д.

В заключении следует отметить, что лишь комплексные и системные подходы как на федеральном, так и на региональном уровнях будут способствовать решению социальных проблем территорий.

#### **Вопросы для обсуждения:**

1. Основные проблемы реформирования местного самоуправления поселений Ульяновской области.
2. В чем состоит значение агропромышленного комплекса в экономике страны
3. Роль государства в развитии агропромышленного комплекса страны
4. В чем состоит цель аграрной реформы.
5. Проблемы социально-экономического развития сельского населения.
6. Состояние и перспективы социальной сферы села.

### **Лекция 11. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ**

В российской политике происходит очередная «смена вех». Вместо ранее осуществлявшегося курса продолжения радикальных рыночных провозглашен поворот влево, в направлении более социально ориентированной политики.

В конце 2005 года Президент РФ В.В. Путин в ежегодном послании к Федеральному Собранию обозначил приоритеты правительства на период до

2006-2007 гг.<sup>40</sup> Правительством РФ разработаны четыре стратегических проекта на период до 2010 года: «Образование», «Здравоохранение», «Жилищное строительство», «Сельское хозяйство». В табл.11.1. приведены основные характеристики национальных проектов на период 2006-2007 гг.

Таблица 11.1. – **Национальные проекты России**<sup>41</sup>

Проекты	Основное содержание	Финансирование в 2006 г. (млрд.руб.)	Финансирование в 2006-2007 гг. (млрд.руб.)
Образование	Введение доплат за классное руководство – 1000 руб. в месяц; гранты лучшим педагогам – по 100 тыс. руб. в год; гранты учащимся – 60 тыс. руб. в год; компьютерные классы для 2500 школ и вузов	22,0	41,3
Здравоохранение	Увеличение зарплат участковых врачей на 10 тыс. руб.; участковых медсестер – на 5 тыс. руб.; увеличение дорогостоящих операций до 250 тыс. в год; приобретение 12 тыс. машин «скорой помощи»	57,9	145,8
Доступное жилье	Увеличение выдачи ипотечных кредитов в 7,6 раза; рост строительства на 37 %; снижение износа ЖКХ с 60 до 51 %	21,9	110,2
Агропромышленный комплекс	2/3 процента по кредитам на развитие животноводческих комплексов и полностью процент по кредитам для фермеров будет оплачивать государство; 8 млрд. руб. в течение двух лет выделяются на закупку племенного скота; отменяются таможенные пошлины на закупку оборудования	14,2	30,9

Кроме того, происходит введение в социальную политику элементов государственного регулирования. Профессор МГИМО А.Иванов отмечает, что «в 2006 году Россия перешла в рубеж кризисного развития и вышла на путь стратегического развития с элементами государственного регулирования»<sup>42</sup>

Общая стоимость данных проектов на два года составляет 180 млрд. руб. В бюджете России 2006 года доходная часть составляет 5046 млрд. руб., расходная – 4270 млрд. руб. Из них финансирование здравоохранения по сравнению с 2005 годом увеличится на 60 %, образования и сельского хозяйства – на 30 %, федеральные расходы на жилищное строительство возрастут почти в 4,5 раза.

Рассмотрим основные стратегические шаги, которые предусматриваются национальными проектами. С провозглашением национальных программ

<sup>40</sup> «Национальные проекты», представлены Президентом РФ Путиным В. В. членам Правительства, руководству Федерального Собрания, Президиуму Гос. Совета, представителем СМИ. 5 сентября 2005 г.

<sup>41</sup> Национальные проекты России. АиФ № 43, 2005 г.

<sup>42</sup> А. Иванов. У России есть стратегия развития. // Завтра.– 2007г. - № 5.

российские власти на уровне правительства принимают определенные усилия в планово-программном порядке решать проблемы в отраслях, которые доведены до такого состояния, что не принимать меры уже нельзя. Посмотрим на факты:

К 2004 году более 35 % пахотных земель не используется по назначению, поголовье мелкого скота «спустилось» на середину XVIII века, крупного рогатого скота – на конец XIX века, когда в России было отменено крепостное право, производство мяса, молока, масла – на послевоенный период, когда только-только залечила раны, нанесенные стране гитлеровским фашизмом, производство сельхозтехники вернулось к началу первых пятилеток. Более 40 % технологического уклада вернулась к началу XX века. По сведениям Министра сельского хозяйства А. Гордеева, общая прибыль, полученная в сельском хозяйстве в 2003 году, составила примерно 11 млрд. руб., а задолженность – около 347 млрд. руб. Долги в 30 раз превышают всю годовую прибыль.

Последствием является то, что калорийность питания сельских жителей – непосредственных производителей продукции за последние 5 лет – снизилась с 2744 в 2000 г. до 2516 в 2004 г. – на 8,3 % . Будет ли она повышаться в условиях реализации национальных программ развития?

Жилищное строительство. Доходы семей таковы, что у 40 % населения расходы на питание в бюджете семей составляют 60-65 %. Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, например, в Ульяновской области в 2004 г. составила 30,5 %. Даже в благополучной Москве, где доходы семей несоизмеримы с регионами России, за последние 5 лет оформлены всего 18 тыс. ипотечных кредитов. Реформа ЖКХ, провозглашенная в 1993 г., должна была быть завершена в 1997 г. Она не завершилась ни в 2000 г., ни в 2003 г., как объявлялось Правительством РФ о достижении конечной цели – к 100 % оплаты населением за услуги ЖКХ. Из 510,4 млрд. руб., необходимых для завершения реформы, в 2004 г. из центрального бюджета было выделено всего 5,5 млрд. руб., а остальные полтриллиона рублей должны изыскать регионы, население. Изношенность оборудования и коммуникаций ЖКХ уже сегодня составляет от 70 до 80 %. У населения нет таких средств, чтобы покрыть за счет тарифов все эти расходы. Принятием Госдумой Жилищного кодекса предполагается, что эти расходы будут переложены на плечи собственников жилья. Кто и за чей счет будет ремонтировать внутриквартальные и магистральные сети и коммуникации? Кто будет контролировать уровень тарифов на услуги ЖКХ или регулирование уровня тарифов в очередной раз будет возложено на Адама Смита? Лозунг: «Доступное жилье» по мере реализации требований жилищного кодекса превращается в лозунг: «Доступность собственного жилья», так как указанные полтриллиона рублей будут включены в стоимость тарифов за услуги ЖКХ.

К реформе образования Правительство обращалось и обращается неоднократно. Образовательная деятельность как и здравоохранение, ЖКХ и жилищное строительство из сферы социальной переводится в сферу услуг, которая должна перейти на рыночные рельсы. В настоящее время идет процесс коммерциализации этих сфер. По этой причине уменьшается количество школ, так как содержание их в неперспективных деревнях (да и в городах) становится экономически не целесообразным, по этой же причине сокращаются аптечные, медицинские пункты и др. «Станет ли Дворец культуры мебельным салоном?», – вопрошает местная ульяновская газета, а не станут ли детские сады или школы ночными клубами, игорными салонами и пр. Сложилась, на наш взгляд, ситуация, когда наступил предельный порог, ниже которого начнутся необратимые процессы. Принцип социальной справедливости абсолютно уйдет из жизни, если и далее не ограничивать наступление принципа «экономической целесообразности».

На наш взгляд, «национальные программы» – это своего рода первый звонок, вынужденный звонок, который известил общество, что наступило время заняться балансом этих двух принципов.

1. Сумма этих расходов, которые представлены в табл.1, в сравнении со стабилизационным фондом и золотовалютным резервом страны, которые вкладываются в экономику США, не велика и составляет не более 3 % от вывозимых из страны и работающих за рубежом средств. «За последние три года из России вывезено более 150 млрд. долл. Это максимум за всю мировую историю вывоза капиталов. Следствием такой политики становится деградация общества, научно-производственной инфраструктуры».<sup>43</sup>

2. С экономической точки зрения и с точки зрения теории управления системами, безусловно, нужен бы комплексный проект развития страны. Тем более, что Президентом так же был объявлен проект удвоения ВВП до 2010 года. Логично было бы, если бы Правительство связывало эти две программы и выработало единый комплексный план развития, не на два года, а на более длительную перспективу.

3. «Национальные проекты» не связаны с общей идеей развития экономики страны с учетом нужд и вклада регионов. В таком проекте заинтересованы и регионы и центр, как в инструменте по выравниванию основных макроэкономических параметров развития регионов. Но, как показывает анализ бюджета Ульяновской области 2006 г. это не происходит. Расходная часть бюджета области не увязана с разделами «национальных программ».

4. Одновременно с объявлением «Национальных проектов» подписываются Постановления Правительства РФ об импорте говядины, свинины и мяса птицы

---

<sup>43</sup> С. Глазьев. Выбор будущего. АЛГОРИТМ. М.: 2005 г., с. 89

в 2006-2009 гг. При этом отменяются действующие постановления Правительства о мерах по защите российского птицеводства, издаваемых ежегодно, начиная с 2003 года.<sup>44</sup> Российские птицы подождут, а Запад ждать не может – их надо скорее выручать, к тому же еще и снизить тарифы ввозных таможенных пошлин. Заместитель председателя Центробанка России А. Улюкаев заявил, что «идеальным было бы отменить квоты на импорт мясопродуктов. Ограничения импорта однозначно вызывает рост цен и является уже социальной проблемой». Вот, оказывается, в чем причина возникновения социальных проблем? Ему вторит гендиректор мясного союза РФ К. Тарасов: «Без импортных поставок страна не выживет. Собственное производство слишком бедное, оно не сможет обеспечить потребности россиян». Большими стараниями тарасовых, улюкаевых в 2005 г. по сравнению с 2004г. увеличен импорт сырого и мороженого 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), в денежном выражении на 35,8 %, рыбы – на 15,3 %, в денежном выражении на 37,7 %, и т. д.<sup>45</sup>

Внимательный читатель уже обратил внимание на то, что в стоимостном выражении рост составляет значительно выше, чем в натуральном. Иначе и быть не может, так как Россия сидит на импортной игле – цены диктуются поставщиками этих товаров. Объем поставок свинины в 2006 году в соответствии с Постановлением № 732 увеличится на 9 тыс.т, говядины – на 5 тыс.т, а мяса птицы – на 81 тыс.т. Кроме того, суммарный ввоз мороженой говядины – в объеме 435 тыс.т, ввоз импортной свинины в объеме 476,1 тыс.т.<sup>46</sup>

У простого обывателя возникает резонный вопрос: Почему в одном правительстве готовится два документа различной направленности? Один документ направлен на развитие отечественного сельскохозяйственного производства, а другой – на сворачивание собственного производства.

Прирост импортных поставок только основных продуктовых товаров составляет более 620 млн. долл. (без учета завоза сельхозтехники), а двухгодичная программа на развитие АПК планирует вложения 14,2 млрд. руб. Следовательно, только прирост объемов ввоза продуктовых товаров в 2005 г. на четверть превышает сумму развития АПК за 2006 год.

Докт. экон. наук С.Глазьев, критически оценивающий ежегодные изъятия из доходной части бюджета России «профицит» в Стабилизационный фонд,

---

<sup>44</sup> В целях экономии внимания читателя в ссылке приводится только Постановление Правительства РФ № 348 от 19.06.2003 г.

<sup>45</sup> Постановления Правительства РФ № 730 и № 729, подписанные М. Фрадковым от 15.12.05 г.

<sup>46</sup> Е. Домчева. Ударим свининой по инфляции, Российская газета. <http://www.rg.ru/2005/12/14>.

указывает, что Правительство РФ, из бюджета 2007 года очередной раз изымает 1,5 трлн. руб. на поддержку дефицита бюджета США и других государств НАТО. Все это происходит при том, что совокупные социальные расходы центрального бюджета России и бюджетов регионов страны достигают до 15,5 % ВВП, когда как во всех развитых странах она выросла до 21,6 %, а в развивающихся странах – до 18 %. Разница в 4,8 % составляет как раз величину Стабилизационного фонда, который в очередной раз изымается из бюджета России.<sup>47</sup>

### **Вопросы для обсуждения:**

1. Прокомментируйте, почему стало необходимым объявление Национальных проектов?
2. Почему А.Иванов называет введение Национальных проектов элементом государственного регулирования?
3. Прокомментируйте ход выполнения Национальных проектов в России и Ульяновской области в 2006 году.
4. Выскажите свое отношение к высказыванию д.э.н. С.Глазьева.

## **Лекция 12. ОСНОВЫ ИПОТЕЧНОГО ЖИЛИЩНОГО КРЕДИТОВАНИЯ**

### **12.1. Жилищное законодательство**

Предметом совместного ведения РФ и субъектов РФ является и жилищное законодательство. Жилищные отношения могут регулироваться как актами РФ, так и актами субъектов РФ. Причем законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не должны противоречить федеральным законам, в противном случае действует Федеральный закон (ч. 5 ст. 76 Конституции РФ). Жилищный кодекс, другие федеральные законы регламентируют жилищные отношения, которые, согласно ст. 72 Конституции РФ, являются предметом совместного ведения РФ и субъектов РФ. Поэтому Жилищный кодекс и федеральные законы выступают в качестве правовой базы, на основе которой принимаются законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. Законодательство в РФ в сфере недвижимости развивается как сложная система, в которой в качестве системообразующих законов выступают Конституция РФ, федеральные законы (например, «О землеустройстве», «Об основах федеральной жилищной политики», «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»), Земельный и Жилищный кодексы РФ и другие акты. Конституция РФ, как основа

---

<sup>47</sup> С. Глазьев. Нацпроекты: иллюзии и реальность. // Завтра.– 2007г. - № 5.

жилищного права гражданина РФ. Жилищный кодекс Российской Федерации принятый 1 марта 2005 г. Жилищная политика государства значительно изменилась. Сделаны были определенные шаги по формированию нормативной базы, способствующей осуществлению преобразований в жилищной сфере. Было принято большое число законодательных и иных нормативных правовых актов, связанных с реализацией права граждан на жилище, обеспечением прав собственности в жилищной сфере в условиях развивающихся рыночных отношений, актов, которые ориентированы на осуществление поворота от планово-административных методов регулирования отношений в жилищной сфере к рыночным механизмам при соблюдении принципов социальных гарантий в области жилищных прав граждан. Безусловно, происходившие в России политические и социально-экономические перемены кардинальным образом влияли на условия проживания граждан, на формирование нормативной базы, способствующей реализации права граждан на жилище, существенно меняли содержание жилищных отношений, в т. ч. в части прав и обязанностей по пользованию жильем, ответственности за нарушение правил пользования жилым помещением, содержания и использования жилищного фонда.<sup>48</sup> Конституция РФ 1993 г. предложено принципиально новое решение вопроса реализации права граждан на жилище (ст. 40), Государство отказывается от «уравниловки» в обеспечении граждан жильем. Предусматривается обязанность предоставлять его бесплатно или за доступную плату малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище. Ст. 40 Конституции РФ устанавливает право каждого на жилище, недопустимость произвольного лишения жилища, Данная лекция предусматривает, что органы государственной власти и местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище. Таким образом, в число задач жилищного законодательства на современном этапе, в условиях формирования рыночных отношений в жилищной сфере входит оказание содействия нуждающимся в жилых помещениях гражданам в реализации права на жилище, с сохранением бесплатного предоставления жилья отдельным категориям граждан (ст. 40 Конституции РФ).

Основные правовые принципы. Ст. 1 ЖК РФ определила основные начала жилищного законодательства, обозначив систему институтов и норм, являющихся сутью регламентации жилищных отношений; изменение отдельных принципов законодательства, сохранив традиционные (являющиеся незыблемыми); содержание правового регулирования жилищных отношений. К основным началам жилищного законодательства ст. 1 относит правовые принципы, которые в значительной степени основаны на положениях Конституции РФ.

---

<sup>48</sup> Филимонов С.Л., Шешко Г.Ф. Комментарий к новому Жилищному кодексу РФ. – М.: МЦФЭР, 2005. – С.19

Необходимость обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для осуществления гражданами права на жилище основана на положениях ст. 40 Конституции РФ. Ст. 2 ЖК РФ содержит перечень таких условий. Понятие «органы государственной власти» обозначено в ст. 11 Конституции РФ. Согласно этой статье государственную власть в РФ осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание РФ (Совет Федерации и Государственная Дума), суды Российской Федерации. Государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Местное самоуправление в РФ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью (ст. 130 Конституции РФ).<sup>49</sup>

Жилищные права граждан РФ. Жилищное законодательство также основывается на необходимости беспрепятственного осуществления жилищных прав, на признании равенства участников жилищных отношений по владению, пользованию и распоряжению жилыми помещениями, если иное не вытекает из положений ЖК РФ, других федеральных законов или существа соответствующих отношений (ч. 1 ст. 1 ЖК РФ). Следует отметить, что право на жилище универсально, круг жилищных прав значителен. Так, право на жилище означает, в частности, в числе прочих возможность:

- улучшения жилищных условий по предусмотренным законом основаниям (гл. 7 ЖК РФ), а также строительства или приобретения жилья в собственность;
- стабильного пользования жилым помещением;
- реализации прав, вытекающих из договоров жилищного найма (поднаем, вселение ременных жильцов и др. - гл. 8 ЖК РФ).

Ст. 65-68 ЖК РФ предусматривают обязанность наймодателя и нанимателя жилого помещения по обеспечению сохранности жилищного фонда. Ст. 67 ЖК РФ предусмотрена обязанность нанимателя использовать жилое помещение по назначению, в пределах, установленных ЖК РФ. Нарушение такой обязанности, а также разрушение или повреждение жилого помещения влекут за собой расторжение договора социального найма жилого помещения, что предусматривается ст. 83 ЖК РФ. Следует отметить, что требование об использовании жилого помещения по назначению законодатель адресует также собственнику жилого помещения. Обязанность собственника поддерживать принадлежащее ему помещение в надлежащем состоянии определена ст. 30 ЖК РФ (ч. 4). Как правило, нарушение прав и интересов других граждан связано с нарушением обязанностей по пользованию жилым помещением, т. е. соблюдение гражданами таких обязанностей есть гарантия соблюдения прав и интересов других граждан. Статья 17 ЖК РФ (ч. 4) устанавливает, что пользование жилым

---

<sup>49</sup> Филимонов С.Л., Шешко Г.Ф. Комментарий к новому Жилищному кодексу РФ. – М.: МЦФЭР, 2005. – С.35

помещением осуществляется с учетом соблюдения прав и законных интересов проживающих в этом жилом помещении граждан, соседей. Статья 83 ЖК РФ предусматривает расторжение договора социального найма и выселение без предоставления другого жилья в случае систематического нарушения прав и законных интересов соседей. Нарушение прав и интересов других граждан может иметь место в случаях: использования жилого помещения не по назначению (например, переоборудование жилого помещения под офисное); переустройства и реконструкции жилого помещения; вселения поднаймателей и временных жильцов и пр. В целях защиты законных прав и интересов членов семьи и соседей в указанных случаях ЖК РФ предусматривает основания и порядок производства переустройства и реконструкции жилых помещений (ст. 26 ЖК РФ), сдачи в поднаем (ст. 76 ЖК РФ), вселения временных жильцов (ст. 80 ЖК РФ).

## **12.2. Жилищное инвестирование и финансирование**

Ипотека - это обременение имущественных прав собственности на объект недвижимости.

Ипотечное кредитование - это кредитование под залог недвижимости, то есть кредитование с использованием ипотеки в качестве обеспечения возвратности кредитных средств.<sup>50</sup>

Закладная - это юридический документ о залоге недвижимого имущества, который удостоверяет отдачу недвижимости в обеспечение обязательств под кредит.

Система долгосрочного ипотечного жилищного кредитования - это комплекс экономических, законодательных мер, направленный на создание благоприятных условий для кредитования кредитными организациями под залог недвижимости населения, нуждающихся в финансовых средствах на покупку, строительство, реконструкцию жилья.

Эта система является важным связующим звеном между банковским и реальным секторами экономики, финансовым и жилищным рынками, инвесторами, желающими разместить свои денежные средства на длительный срок, и заемщиками ипотечных кредитов. Предоставление долгосрочных жилищных ипотечных кредитов гражданам на приобретение жилья позволяет государству решить целый комплекс важных социально-экономических задач:

- трудоспособное население страны получает возможность самостоятельно, без финансовой помощи государства решать проблемы улучшения жилищных условий, используя долгосрочные ипотечные кредиты банков;
- строительный комплекс получает дополнительный импульс для увеличения объемов жилищного строительства благодаря возросшему

---

<sup>50</sup> Асаул А.Н. Экономика недвижимости. – СПб.: Питер, 2004. – С.137

- платежеспособному спросу со стороны покупателей жилья;
- банковский сектор существенно расширяет операции по ипотечному жилищному кредитованию, создавая для себя устойчивый и перспективный рынок финансовых услуг, предоставляемых населению;
  - инвесторы (пенсионные фонды, страховые и инвестиционные компании, другие юридические и физические лица) получают возможность инвестировать свободные денежные средства в новые надежные долгосрочные финансовые инструменты, создаваемые на основе долгосрочных жилищных кредитов, обеспеченных ипотекой.

По мере стабилизации экономической ситуации в России происходит формирование экономических предпосылок для развития долгосрочного жилищного ипотечного кредитования. Снижение инфляции, достигшей своего пика в январе 1999 г. - более 130%, до 18-21)% в 2001 г. создает для этого благоприятные условия. В результате произошло определенное снижение процентных ставок для заемщиков как в рублях, так и в валюте по сравнению с докризисной ситуацией - с 42% в 1998 г. до 25% годовых в рублях в 2001 г. и соответственно с 25% до 15% годовых в валюте. Ситуацию на жилищном рынке, платежеспособность населения характеризует динамика коэффициента доступности жилья, который измеряется как отношение средней стоимости стандартной квартиры к годовому среднему доходу семьи (полученное значение можно интерпретировать как количество лет, необходимых для приобретения жилья семье с данным уровнем дохода). Изменение коэффициента доступности жилья выявляет примерно одинаковую тенденцию в разных городах Российской Федерации. Наиболее благоприятная ситуация сложилась в 1997 г., когда отмечались рост доходов населения и некоторое снижение роста цен на рынке жилья, в 1998 г. доступность жилья снизилась в связи с тем, что реальные среднедушевые доходы населения в рублях уменьшились, а цены на жилье в рублевом исчислении возросли. В настоящее время в большинстве регионов наблюдается некоторое повышение уровня доступности жилья, что выражается в уменьшении коэффициента. В целом по России коэффициент доступности жилья в 2000 г. составил 4,86, что в принципе соответствует уровню развитых стран. По данным на 1996 г. значение данного индикатора составило в Сिएтле 4,7 года, в Париже - 4,3, в Мельбурне - 3,6 года. Конечно, в разных странах речь идет о жилье разного качества, но оно тем не менее во всех случаях признается как допустимый (средний, массовый) стандарт.<sup>51</sup>

В современном мире сложились три основные схемы жилищного инвестирования. Рассмотрим их подробнее:

1. Одноуровневая схема ипотечного кредитования (немецкая модель).

---

<sup>51</sup> Асаул А.Н. Экономика недвижимости. – СПб.: Питер, 2004. – С.144

В данной модели выделяют два общих типа схем кредитования: связь заемщика и кредитора при помощи ипотечных банков и ссудно-сберегательных учреждений. Количество обслуживающих организаций - минимально, как правило, это только страховая организация. Срок кредитования составляет от 10 до 12 лет. Все ставки и выплаты кредита являются фиксированными и равномерными.<sup>52</sup>

## 2. Двухуровневая схема ипотечного кредитования (американская модель).

В этой модели кроме заемщика и кредитора участвуют посредник (ипотечное агентство) или участник финансового рынка (ипотечная финансово-инвестиционная компания), которые действуют на вторичном рынке закладных. Чтобы быстрее вернуть средства, затраченные на выдачу ипотечного кредита, кредитор может продавать ипотечные кредиты ипотечному агентству или ипотечной финансово-инвестиционной компании, которые, таким образом, рефинансируют кредит. После покупки они немедленно возмещают кредитору выплаченные заемщику средства и взамен просят переводить получаемые им от заемщика ежемесячные выплаты за вычетом прибыли (маржи) кредитора. Величину ежемесячных выплат, т. е. ставку, по которой посредник или участник финансового рынка обязуется покупать ипотечные кредиты, они устанавливают самостоятельно на основании требований инвесторов к доходности соответствующих финансовых инструментов. Таким образом, кредитное учреждение получает доход на переуступке закладных и комиссионные за их обслуживание. Ипотечная финансово-инвестиционная компания получает доход за счет дополнительной эмиссии первичных закладных, цель которой состоит в качественном преобразовании ценных бумаг в наиболее ликвидный вид, посредством группирования закладных в ипотечные пулы по сходным характеристикам (виду недвижимости, процентной ставки, срокам кредитования и т. д.). Процентная ставка по использованию ипотечного кредита варьирует от 7 до 20%. Сумма кредита может составлять 75-90% от стоимости закладываемого жилья; 80-90% от стоимости приобретения или строительства жилья. Срок кредитования обычно составляет от 15 до 30 лет.

## 3. Схема строительного кредита.

Наряду с обязательными участниками (заемщиком и кредитором) в данной модели присутствует организация, осуществляющая строительство жилья (девелопер), на которое заемщиком получен ипотечный кредит. При этом кредитором, выдающим строительный и ипотечные кредиты, может быть одно кредитное учреждение (тогда это называется – спаренный кредит) или два различных специализированных кредитных учреждения. Таким образом, для жилищного инвестирования в этой схеме используются три вида капитала: заемный капитал строительной организации (строительный кредит), а также

---

<sup>52</sup> Пастухова Н.С., Рогожина Н.Н. Зарубежный опыт жилищных сберегательных программ. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2002.

собственный и заемный капитал (ипотечный кредит) заемщика. При такой модели не нужно изыскивать дополнительные собственные средства строительной организации на строительство конкретного объекта. Раздельное кредитование полностью отделяет риски, связанные со строительством и ипотечным кредитованием. Срок кредитования строительного кредита составляет от 6 до 18 месяцев.<sup>53</sup> Выплаты кредита и погашение процентов по нему являются фиксированными и равномерными платежами. Заемщик приобретает у строительной организации жилье за счет ипотечного кредита, расплачиваясь с ней как с непосредственным продавцом жилья, а затем строительная организация, в свою очередь, расплачивается за строительный кредит. При этом основной долг кредита возвращается строительной организацией после окончания строительства и продажи готового жилья. Кредитор оплачивает этапы строительного-монтажных работ, выполняемые строительной организацией в соответствии с заключенным договором по финансированию строительства. Кредитные учреждения кредитуют строительную организацию только тогда, когда девелопер получают гарантированное обязательство о предоставлении последующего ипотечного кредита в ипотечном банке или другом финансовом учреждении заемщику под залог уже построенной части жилья.

### **12.3. Инструменты ипотечного жилищного кредитования**

В системе мер по становлению и развитию ипотечного жилищного кредитования важное место отводится обоснованию выбора инструментов ипотечного кредитования. Под инструментом ипотечного жилищного кредитования понимается механизм расчета платежей заемщика по кредиту, включающий способы расчета платежей в счет погашения основного долга и уплаты процентов по кредиту. Таким образом, инструменты ипотечного кредитования определяют форму организации денежного потока по долгосрочному ипотечному жилищному кредиту. Инструменты ипотечного жилищного кредитования призваны согласовать интересы кредитора и заемщика, то есть сделать ипотечные кредиты привлекательными как для банков, так и для граждан, желающих приобрести жилье. Следовательно, должны быть использованы такие инструменты ипотечного кредитования, которые:

- обеспечат прибыльность ипотечной деятельности и возвратность средств кредитора, защиту привлекаемых средств от инфляции;
- снизят риски ипотечного кредитования;
- обеспечат такие условия кредитования, при которых кредит становится доступным для заемщика.

---

<sup>53</sup> Асаул А.Н. Экономика недвижимости. – СПб.: Питер, 2004. – С.157

Выбор инструмента кредитования обусловлен рядом факторов, среди которых можно выделить следующие:

- ситуация, сложившаяся в экономике (уровень инфляции и его динамика, уровень доходов населения и т.п.);
- источники и цена средств, привлеченных для выдачи ипотечных кредитов;
- необходимость обеспечения простоты и прозрачности расчетов по кредитам.

Одни инструменты более пригодны в условиях стабильной низкоинфляционной экономики (кредит с фиксированной процентной ставкой), другие специально разработаны для экономики высокоинфляционной (кредиты с двойной индексацией, инструменты с регулируемой отсрочкой платежей и т.п.). Ипотечные кредиты могут быть обеспечены путем привлечения ресурсов различными способами: продажей кредитов на вторичном рынке ипотечных кредитов, эмиссией ипотечных ценных бумаг, кредитными линиями, межбанковскими кредитами, вкладами населения, депозитами юридических лиц и т.д. Основным фактором, определяющим цену ипотечного кредита, является цена привлекаемых ресурсов.<sup>54</sup> Проценты, устанавливаемые по кредиту, превышают стоимость привлекаемых ресурсов на величину маржи банка, включающей прибыль банка, операционные расходы по кредиту, плату за риски кредитования. При разработке кредитного инструмента нельзя ориентироваться только на экономические параметры. Необходимо принимать во внимание, что кредит предоставляется обычному гражданину, который должен понять, каким образом рассчитываются его платежи по кредиту. Излишняя запутанность кредитного инструмента может отпугнуть потенциального клиента банка и, следовательно, помешать развитию этого направления банковского бизнеса. Ипотечные жилищные кредиты можно характеризовать с двух точек зрения: с точки зрения типа процентной ставки и с точки зрения характера платежей по кредиту. Типология ипотечных жилищных кредитов может быть представлена следующим образом:

1) по типу применяемой процентной ставки:

- кредиты с фиксированной процентной ставкой;
- кредиты с переменной процентной ставкой;

2) по характеру платежей по ипотечному кредиту:

- аннуитетные кредиты (кредиты с постоянными выплатами, осуществляемыми через равные периоды);
- кредиты с изменяющимися размерами платежей.

---

<sup>54</sup> Пастухова Н.С., Рогожина Н.Н. Инструменты ипотечного жилищного кредитования. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2004. – С. 5

Один из самых распространенных инструментов ипотечного кредитования является стандартный ипотечный кредит, основными характеристиками этого инструмента являются:

- 1) установление фиксированной процентной ставки по кредиту на весь срок кредита;
- 2) такая организация денежного потока, при которой платежи по кредиту осуществляются в виде равных, как правило, ежемесячных, взносов и рассчитываются по формуле аннуитетных платежей.

Такой кредит называется стандартным кредитом с фиксированной процентной ставкой или аннуитетным ипотечным кредитом. Срочный аннуитет - это денежный поток с равными поступлениями, осуществляемыми через равные промежутки времени в течение ограниченного срока. Поступления делаются в конце (или в начале) равных временных интервалов. Платеж по кредиту состоит из двух частей: платы, вносимой в счет погашения основного долга, и платы, вносимой в счет погашения процентов. Платежи рассчитываются таким образом, что в течение кредитного срока полностью погашается задолженность по основному долгу, то есть происходит полная амортизация кредита. Поэтому для стандартных кредитов применяется также название самоамортизирующиеся кредиты. В начале кредитного периода значительную долю в платежах занимают процентные платежи, по мере приближения к концу срока кредитования - платежи в счет погашения основного долга. Для расчета размера платежей по кредиту применяется следующая формула:

$$R = \frac{P * r}{1 - (1 + r)^{-n}}$$

где R - размер месячного платежа по кредиту;

P - сумма ипотечного кредита;

n - общее число платежей по кредиту за весь срок кредита (количество месяцев);

r - процентная ставка по кредиту за месяц (десятичная дробь).

Расчет месячных периодических платежей по данной формуле позволяет обеспечить доходность ипотечного кредита для банка на протяжении всего кредитного срока, а также возврат кредитных средств с установленными процентами. Банк составляет план амортизации ипотечного кредита, который является основой графика внесения платежей по кредиту.

Для расчета баланса основной суммы долга по кредиту на любой месяц кредитного срока может быть использована следующая формула.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Пастухова Н.С., Рогожина Н.Н. Инструменты ипотечного жилищного кредитования. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2004. – С. 8

$$P_t = R \frac{1 - (1+r)^{-n}}{r}$$

где  $P_t$  - баланс долга на конец 1-го периода;

$R$  - размер ежемесячного взноса;

$t$  - оставшееся число платежей (количество месяцев) до окончания кредитного срока;

$r$  - процентная ставка по кредиту за месяц.

Размер ежемесячного платежа по кредиту зависит от срока кредита и величины процентной ставки. Если исходить из того, что процентная ставка по кредиту в значительной степени определяется стоимостью привлеченных ресурсов и является величиной заданной, то размер ежемесячного платежа по кредиту может существенно меняться в зависимости от срока кредитования.

#### **12.4. Региональные программы ипотечного кредитования и жилищного финансирования**

В настоящее время в ряде городов и регионов (Москва, Оренбург, Саратов, Рязань, Удмуртская Республика, Республика Башкортостан, Самарская, Саратовская, Нижегородская, Иркутская области и др.) предприняты попытки реализовать собственные жилищные программы. Для реализации программ в рамках региональных и местных бюджетов выделяются средства для кредитования граждан на цели приобретения или строительства жилья. Заинтересованность региональных и местных администраций в жилищных программах объясняется рядом причин:

- желанием повысить платежеспособный спрос населения за счет использования бюджетных средств;
- стремлением оживить строительный сектор путем стимулирования притока в него как средств населения, так и бюджетных ресурсов;
- поиском дополнительных форм финансирования жилья для граждан при отсутствии достаточного предложения со стороны банковского сектора.

Бюджетные средства, выделенные для финансовой поддержки жилищных программ, используются различными способами. Одной из наиболее распространенных форм до недавнего времени было использование бюджетных средств для субсидирования процентной ставки по ипотечным кредитам, выдаваемым уполномоченными в рамках программы банками. В этом случае средства программы используются для компенсации банкам разницы между рыночной стоимостью кредитных ресурсов и льготной процентной ставкой для

заемщиков. На этой основе были построены жилищные программы в Удмуртии, Нижнем Новгороде и некоторых других городах и регионах.

### Самарская область

В Самаре в области жилищного кредитования активно работает Самарский областной Фонд жилья и ипотеки, зарегистрированный 28 января 2000 года. Учредителем фонда выступила администрация Самарской области. На начальном этапе развития основным источником финансирования системы ипотечного кредитования в регионе стали средства областного бюджета. В соответствии с принятыми нормативно-правовыми документами, определяющими порядок предоставления ипотечных кредитов, основными условиями являются: сроки кредитования до 25 лет (в основном кредиты выданы на срок от 3 до 15 лет); процентная ставка - 15% годовых в рублях; обеспечение кредита - приобретаемое за счет этого кредита жилье.<sup>56</sup> Кредит предоставляется для приобретения жилья на вторичном рынке, а также для участия в долевом строительстве нового жилья, реконструкции старого. Средний размер кредита на покупку жилья на вторичном рынке составил около 225 тыс. руб. Права кредитора, являющегося залогодержателем по обязательству, обеспеченному ипотекой, и по смешанному договору купли-продажи и ипотеки, удостоверяются закладной. Первичный кредитор по кредитному договору на приобретение жилья - банк, с которым фонд заключил договор. Кредит предоставляется при условии достаточной платежеспособности заемщика и членов его семьи, которая определяется на основании справок о доходах с места работы. При этом коэффициент отношения платежа по кредиту к среднемесячному чистому доходу заемщика (включая доходы созаемщика) не должен превышать 30%. Кредит предоставляется заемщику при условии обязательного вложения им собственных средств в размере не менее 15% от стоимости приобретаемого жилья. В настоящее время в Самарской области подготовлена эмиссия облигаций с целью привлечения средств инвесторов для рефинансирования долгосрочных ипотечных кредитов.<sup>57</sup> Для организации системы рефинансирования ипотечных кредитов в 2002 году было учреждено Самарское ипотечное агентство. По состоянию на конец марта 2003 года фонд выдал 870 кредитов на общую сумму 217 млн. руб., из них на покупку жилья на первичном рынке - 188, на вторичном рынке - 428, на обустройство - 254. Кредиты предоставлены на покупку жилья общей площадью 36 тыс. кв. м.

---

<sup>56</sup> Рогожина Н.Н. Основные тенденции в области развития ипотечного жилищного кредитования в России. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2004. – С. 4

<sup>57</sup> Вагапова Д.З. Опыт развития ипотечного жилищного кредитования в Самарской области. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2004. – С. 29

Кроме того, фонд заключил договор с АИЖК, в соответствии с которым были проданы первые 16 закладных.

### Иркутская область

Опыт Иркутской области по созданию вторичного рынка ипотечных кредитов представляется весьма перспективным. В 1999 году было зарегистрировано ОАО «Иркутское региональное ипотечное агентство», единственный акционер которого - государство в лице Фонда имущества Иркутской области. Уставный капитал агентства, главным партнером которого является кредитный потребительский союз «Рост», составил 26 млн. руб. Основными видами деятельности агентства должны стать приобретение закладных и выпуск облигаций, обеспеченных пулом закладных. В соответствии с действующей схемой кредитное учреждение предоставляет населению ипотечные займы на приобретение жилья под 10-12% годовых в валютном исчислении сроком до 10 лет. Кредиты предоставляются на условиях, принятых агентством. Обеспечением кредита выступает залог приобретаемого жилья. Кредитная организация оформляет закладную в Департаменте Иркутской области по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Далее агентство покупает закладную, формирует пул закладных и выпускает облигации, обеспеченные этим пулом. Облигации реализуются инвесторам, а полученные средства направляются на рефинансирование следующей партии кредитов. По мере отработки схем кредитования, повышения надежности кредитов будет расти привлекательность для инвесторов данных облигаций, а также будут расширяться возможности рефинансирования кредитов. На начало 2003 года было выдано 77 кредитов на сумму 22 894 тыс. руб., оформлена 21 закладная на сумму 5300 тыс. руб. В октябре 2001 года агентство выпустило облигаций на сумму 5 тыс. руб. сроком на 10 лет (5% годовых в валюте).

«Иркутская ипотека» - это замкнутая финансовая система, позволяющая с высокой степенью эффективности выдавать ипотечные кредиты (займы) одной части населения за счет привлечения свободных денежных сбережений другой его части. Таким образом, основной принцип, положенный в основу реализации системы ипотечного кредитования в Иркутске, - «население кредитует население» - позволяет создать устойчивую финансовую систему. Система ипотечного кредитования, как и любая другая система, состоит из взаимосвязанных, слаженно работающих элементов. Чтобы система работала эффективно и устойчиво, необходимо обеспечить заинтересованность всех участников процесса ипотечного кредитования. Для заемщика - платежи по

ипотечному кредиту (займу) должны быть доступны и посильны.<sup>58</sup> Для инвестора в ипотечные ценные бумаги - инвестиции должны быть надежны и доходны. Для ипотечного агентства - система должна быть устойчивой за счет минимизации системных рисков. Рассмотрим, каким образом достигается заинтересованность каждого участника в «иркутском варианте» системы ипотечного кредитования. Во-первых, с целью привлечения дешевых финансовых ресурсов были заменены «дорогие» коммерческие банки на «дешевые» кредитные потребительские союзы, не снижая при этом качества обслуживания.

ИРИА основной упор при поиске «длинных» и «дешевых» денег делает на доход и собственные накопления населения Иркутской области. По оценкам специалистов ИРИА в сравнение с данными по Иркутской области с общероссийскими данными показало, что по Сибирскому округу цифры практически одни и те же. Итак, структура ежемесячных затрат бюджета семьи выглядит следующим образом: порядка 60% - это потребительские расходы, потом - обязательные платежи, а порядка 22-23% - накопления. Из этих 22% примерно 5,5% идет на покупку валюты. Вклады и покупка ценных бумаг занимают 4 с небольшим процента, и около 15% вообще ни во что не превращаются. А эта сумма равна двум областным бюджетам. В Иркутской области проживает - меньше 3 миллионов человек. Тем не менее население сберегает в год около 650 миллионов долларов в разных видах. Это как раз те самые «длинные» деньги, которые, находясь на руках и никуда не вложенные, обесцениваются.<sup>59</sup> При нормальном подходе к ипотечному кредитованию, рассматривая деньги как выданные, так и привлеченные, сбережения населения можно рассматривать как один из основных ресурсов «длинных» денег. Форма участия населения в этом проекте возможно через продажу населению ценных бумаг, согласно закону об ипотечных ценных бумагах рассмотрены два вида таких бумаг: сертификаты участия и ипотечные облигации. Основные параметры ипотечной схемы ИРИА. Ипотечные займы. Выдаются на 10 лет, фиксированный процент - 10% годовых в долларах США, платежи осуществляются по аннуитету. Ипотечные ценные бумаги. Это именные, бездокументарные, процентные облигации, обеспеченные залогом закладных, номинальной стоимостью 1000 рублей. Срок обращения 7 лет, величина купона - 5% годовых в валюте, периодичность платежей - 2 раза в год. Эмиссия 5 млн. рублей, величина обеспечения согласно условиям решения о выпуске составляет

---

<sup>58</sup> Кубасова Т.И., Щербаков В.А. Ипотечные ценные бумаги – источник финансирования системы ипотечного кредитования в России. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2004. – С. 47

<sup>59</sup> Кубасова Т.И., Щербаков В.А. Ипотечные ценные бумаги – источник финансирования системы ипотечного кредитования в России. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2004. – С. 47

более 5 млн. рублей. Посильность выплаты платежей по ипотечным кредитам для заемщика определяется «Стандартами приобретения и обслуживания закладных ОАО «Иркутское региональное ипотечное агентство», а также доходами населения Иркутской области. Исходя из анализа, о котором говорилось выше, 20 % семей, проживающих в Иркутской области, могут позволить себе взять ипотечный кредит на 10 лет по ставке 10% годовых в долларах США. При реализации схемы вопрос заключался в другом: могут ли коммерческие банки в силу сложившейся практики и существующей законодательной базы предоставить ипотечные кредиты на этих условиях? Банки - нет. Поэтому, для того чтобы обеспечить возвратность кредитов, коммерческий банк в цепочке ипотечного кредитования был заменен кредитным потребительским союзом. Необходимо отметить, что кредитное учреждение, будь то коммерческий банк или кредитный союз, в замкнутой системе ипотечного кредитования выполняет чисто технические функции по выдаче кредитов (займов), поэтому говорить об увеличении кредитных рисков, если в цепочке стоит не банк, а кредитный союз, - необоснованно. Кредитный союз выдает ипотечные займы в строгом соответствии со стандартами ипотечного агентства, оформляет закладные и продает ипотечному агентству. В дальнейшем он сохраняет за собой функцию обслуживания ипотечных займов. В результате заемщик имеет возможность получить ипотечный заем по ставкам, соответствующим его платежеспособному спросу, а ипотечное агентство - приобрести закладные с низким кредитным риском (риском невозврата), что и обеспечивает устойчивость системы в цепочке «заемщик - кредитное учреждение - ипотечное агентство». В схеме «иркутской ипотеки» инвестор - это ключевая фигура, так как он является поставщиком «дешевых» денег для дальнейшего финансирования системы ипотечного кредитования.

### **Вопросы для обсуждения:**

1. Формирование жилищного законодательства РФ;
2. Основы жилищного права;
3. Проблемы жилищного инвестирования и финансирования, понятие ипотечного жилищного кредитования;
4. Основные схемы жилищного инвестирования и финансирования;
5. Понятие инструмента ипотечного жилищного кредитования. Необходимость проявления гибкости кредитными организациями с использованием инструментов ипотечного кредитования;
6. Применение стандартного ипотечного жилищного кредита;
7. Самарская программа ипотечного жилищного кредитования;
8. Иркутская программа ипотечного жилищного кредитования.

## **Лекция 13. СОВРЕМЕННАЯ ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ**

### **13.1. Основные понятия демографической политики**

Демографическая политика – это целенаправленная деятельность государственных органов и иных социальных институтов в сфере регулирования процессов воспроизводства населения.

Простое воспроизводство населения, или "нулевой рост" – цель демографической политики в развивающихся регионах, теоретически возможен, если каждая семья будет иметь в среднем 2-3 ребенка (т.к. есть люди, не вступающие в брак, семьи, не имеющие детей, смерть в раннем возрасте из-за несчастных случаев). Но достижение такого положения автоматически не означает немедленной стабилизации численности населения, поскольку росту населения присуща инерция, которую сложно переломить в детородный возраст вступают люди, родившиеся при высоком коэффициенте рождаемости. Кроме того, если вследствие демографической политики произойдет резкое уменьшение рождаемости, для половозрастной структуры населения будут характерны периоды резкого колебания численности населения, весьма "неудобные" для стабильного развития экономики.

### **13. 2. Характеристика демографической ситуации в Российской Федерации**

#### **13.2.1. Рождаемость**

Начиная со второй половины XX века в России происходит устойчивое сокращение уровня рождаемости. Начало этого процесса приходится на послевоенные годы и продолжается в наши дни, причем с начала 90–х годов на рождаемость также оказывают влияние резкие сдвиги в политической и социально – экономической жизни страны. Снижению уровня рождаемости в 50–х годах в немалой степени способствовала отмена в 1955 г. запрета на искусственное прерывание беременности. В следующее десятилетие динамика показателей рождаемости отражала продолжение перехода к новому типу репродуктивного поведения. С конца 60-х годов в России модель семьи, имеющая 2 детей, стала преобладающей. Рождаемость снизилась до уровня немного более нижнего, чем необходимо для обеспечения в будущем простого воспроизводства населения (для простого воспроизводства населения суммарный коэффициент рождаемости должен составлять 2,14-2,15). При этом суммарный коэффициент рождаемости городского населения был в пределах

1,7-1,9. В сельской местности уровень рождаемости был более высоким: от 2,4 до 2,9 рождения на 1 женщину.

В целом за годы текущего десятилетия (1991–1998 гг.)<sup>60</sup> рождение второго ребенка в семьях сократилось в 1,9 раза. В настоящее время Россия заняла по этому показателю место в ряду стран мира самой низкой рождаемостью. В обозримом будущем трудно рассчитывать на изменение репродуктивного поведения россиян. В декабре 1992 г., по данным обследования, проведенного Госкомстатом России, не высказали желания родить ребенка только 8 % бездетных супругов. По данным переписи населения в 1994 г. уже почти четвертая часть (24 %) женщин в возрастах 18-44 года, не имевших на момент ее проведения детей, не была намерена ими обзаводиться. Среди женщин этого возраста, имеющих одного или двух детей, соответственно 76 % и 96 %, не планировали последующих рождений. Таким образом, за короткий срок репродуктивные планы семей заметно скорректировались в сторону уменьшения количества детей.

Одно из отрицательных явлений складывающейся демографической ситуации – постоянно возрастающее число рождений детей вне зарегистрированного брака. В 1998 г. не состоящими в браке женщинами рождено 346 тыс. детей (27 %) от общего числа родившихся. Тенденция увеличения числа детей, рожденных вне зарегистрированного брака, отмечается с середины 80-х годов, но тогда число внебрачных детей не превышало 12-13 % от общего числа родившихся.<sup>61</sup>

В последние несколько лет за счет рождения вне брака ежегодно возникает около 300 тыс. неполных семей, дети в которых с первого дня рождения ущемлены не только в материальном отношении, но и ущербны по своему психологическому самочувствию. При сложившейся тенденции можно предполагать существенное увеличение числа семей, которые изначально являются неполными со всеми вытекающими отсюда экономическими и социальными последствиями.<sup>62</sup>

### 13.2.2.Смертность

С 1965 по 1980 гг. в России происходил устойчивый рост смертности взрослого населения, особенно мужчин. В то же время имела место крайне

---

<sup>60</sup> Женщины и мужчины России.2002:Стат.сб./ Гос.ком.РФ по статистике;Ред.кол.:В.И. Галицкий и др.-М.: Госкомстат России – 2002.- с.118,126,193.

<sup>61</sup> Репродуктивное поведение как фактор депопуляции в России/В.В.Бодрова // Социологические исследования. – 2002.- №6.-с.96-102.

<sup>62</sup> Десять провальных лет. В.Переведенцев /Новое время.– 2004.-№49.- с.12-14.

нерегулярная динамика младенческой смертности, которую в целом можно характеризовать как медленное снижение. В 1981–1984 гг. уровень смертности стабилизировался, причем продолжительность жизни мужчин составляла в среднем 61,8 года, а женщин – 73,2 года. Начавшаяся в 1985 г. антиалкогольная кампания в СССР обусловила рост продолжительности жизни и мужчин и женщин, которая составила в 1986-1997 годах 65 лет у мужчин и 75 лет у женщин. С 1988 г. рост уровня смертности возобновился, достигнув своего пика в разгар проведения "шоковой терапии". Переход к рыночной экономике в начале 90-х годов еще более обострил существующие проблемы. Накопление неблагоприятных изменений в общественном здоровье на протяжении предыдущих десятилетий в сочетании с резким снижением жизненного уровня большинства населения в условиях неудовлетворительного состояния социальной сферы и базовой медицины, недоступностью высокоэффективных средств лечения для большинства населения, экологическим неблагополучием и ростом преступности усугубили ситуацию со смертностью в стране. В 1994 г. по сравнению с 1991 г. смертность населения (число умерших на 1000 населения) увеличилась в 1,3 раза – с 11,4 до 15,7. В последующие четыре года (1995-1998 гг.) смертность несколько уменьшилась, что, видимо, было связано с определенной социально-экономической стабилизацией. Однако, наметившиеся позитивные перемены оказались краткосрочными и после очередного резкого снижения уровня жизни абсолютного большинства населения, вызванного последствиями августовского кризиса 1998 г., последовал ее новый заметный рост (1998 г.– 13,6; 1999 г.–14,7). Таким образом, в целом, 90-е годы отмечены в России самым высоким со времени окончания Великой Отечественной войны уровнем смертности населения.<sup>63</sup>

Анализируя причины этого явления, руководитель лаборатории системных исследований здоровья, доктор медицинских наук И. Гундаров высказывает следующую точку зрения: *«Эпидемия сверхсмертности в России 90-х годов является результатом исторически и культурно чуждых для нас духовных ценностей. Западный тип мышления, всячески внедряемый в сознание русского человека, противоречит его нравственно-эмоциональному генотипу, и вымирание нации является специфической реакцией отторжения на чуждую духовность».*

При этом необходимо отметить, что за последний период рост смертности отмечается по всем основным классам причин.

---

<sup>63</sup> Заселить просторы России. В.Емельяненко // Огонек. – 2005. - №9. - с.14-17.

Как видно, к 2000 г. первое место в структуре смертности населения в России заняла смертность от болезней системы кровообращения. За ней следуют следующие классы причин: от болезней органов дыхания; от новообразований; от инфекционных и паразитарных болезней; от несчастных случаев, отравлений и травм; от болезней органов пищеварения.

Обращает на себя внимание рост патологии, такой как гипертоническая болезнь, смертность от которой только в последний год возросла в 1,7 раза. Значительно вырос уровень смертности от туберкулеза – с 7,7 в 1989 году до 20,0 на 100 000 тысяч населения в 1999 году. Выросли показатели смертности населения от заболеваний органов дыхания, пищеварения, новообразований.<sup>64</sup>

По-прежнему самой острой проблемой остается высокий уровень преждевременной смертности населения. За 10 лет он возрос более чем на 100 тыс. человек трудоспособного возраста и составляет свыше 520 тыс. человек в год. При этом главными причинами смерти лиц в трудоспособном возрасте являются неестественные причины – несчастные случаи, отравления, травмы и суициды. Уровень смертности населения трудоспособного возраста от неестественных причин такой же, как был в России 100 лет назад. Он почти в 2,5 раза превосходит соответствующие показатели в развитых и в 1,5 раза в развивающихся странах.

Так, более трети всех умерших в рабочих возрастах (202,0 тыс. человек, или 39 %) в 1998 г. стали жертвами несчастных случаев, отравлений и травм (включая самоубийства и убийства).<sup>65</sup>

Одно из ведущих мест в структуре смертности трудоспособного населения занимают болезни системы кровообращения – 114,1 тыс., или 28 % умерших. В связи с ростом числа умерших во все более младших возрастных группах происходит омоложение среднего возраста наступления смерти от указанных заболеваний. У мужчин трудоспособного возраста он уже ниже 50 лет (49,5 года).

Высокий уровень смертности трудоспособного населения от сердечно – сосудистых заболеваний, который превышает аналогичный показатель по Евросоюзу в 4,5 раза.<sup>66</sup> Преждевременная смертность мужчин имеет отрицательные социально–демографические последствия – уменьшается число потенциальных женихов, растет число неполных семей. По состоянию на 1

---

<sup>64</sup> Репродуктивное поведение как фактор депопуляции в России / В.В.Бодрова // Социологические исследования.– 2002.-№6.- с.96-102

<sup>65</sup> Заселить просторы России/В.Емельяненко // Огонек.– 2005.-№9.-с.14-17

<sup>66</sup> Социальная статистика: Учеб.пособие/Тавокин.Е.Д.-М.:РАГС – 2001.- с.53,14,82

января 1999 г. в органах социальной защиты состояло на учете 1,8 млн. детей, на которых были назначены пенсии по случаю потери кормильца.

Уровень смертности мужчин значительно выше уровня смертности женщин не только от неестественных причин. От инфекционных и паразитарных болезней этот уровень выше – в 7 раз, болезней органов дыхания – в 6 раз, болезней системы кровообращения – в 5 раз.

Это сформировало беспрецедентный – более чем в 10 лет – разрыв в средней продолжительности жизни между мужчинами и женщинами.

Продолжительность жизни российских мужчин в 1998 г. составила 61,3 года, что на 13-15 лет короче, чем у мужского населения развитых стран, у женщин – 72,9 года (короче на 5–8 лет). При сохранении в дальнейшем современного половозрастного уровня смертности из нынешних юношей, достигших 16 лет, 40 % не доживет до 60 лет.

### **13.3. Современная демографическая ситуация в г. Ульяновске**

Анализ современной демографической ситуации показывает, что процесс депопуляции, т.е. устойчивого сокращения численности населения вследствие превышения числа смертей над рожденьями, наблюдается в городе уже 12 лет.

Впервые в Ульяновской области смертность превысила рождаемость в 1991 году. С начала 1991 и до конца 2004 года население города Ульяновска за счет естественной убыли уменьшилось на 26,1 тыс. человек, в том числе в 2004 году – на 2,7 тыс. человек. С 1993 по 1996 год естественная убыль населения компенсировалась миграционным приростом. Однако с 1997 года в городе начался процесс миграционного оттока населения. Влияние естественной и миграционной убыли населения привело к ежегодному снижению численности населения города за период 1997-2004 годы в среднем по 1,1 %.

На 1 января 2005 года численность населения города составила 623,1 тыс. человек и уменьшилась к началу прошлого года на 5,1 тыс. человек. По численности населения город Ульяновск занимает 7 место из 14 столиц республик и областных центров Приволжского Федерального округа.

В 2004 году демографическая ситуация в городе несколько изменилась: уменьшилась смертность и немного увеличилась рождаемость.

Рождаемость является главным фактором воспроизводства населения. Её уровень влияет на темп роста численности населения, определяет демографическую нагрузку трудоспособного населения и т.д. Современный катастрофически низкий уровень рождаемости почти в 2 раза ниже того,

который необходим для обеспечения хотя бы простого воспроизводства населения. Среднее число рождений в расчете на одну женщину или суммарный коэффициент рождаемости (по городской местности области) снизился с 1,9 в 1990 году до 1,2 в 2003 году. Для простого воспроизводства, как известно, необходимо, чтобы он был равен 2,1.

Для города в текущем десятилетии благоприятным является факт стабильно высокой доли женщин фертильного возраста (15-49 лет). Однако в течение 2004 года, например, роженицей стала только каждая 33-я из них, в 1989 году – каждая 17-я. На начало 2004 года в городе проживало 190,8 тысяч женщин этой возрастной категории или около 56 % всего населения женского пола. Против 1989 года численность женщин фертильного возраста увеличилась на 14,3 тыс. человек. Таким образом, в настоящее время в городе имеется достаточно высокий «репродуктивный потенциал», который при определенных условиях может быть реализован.

Снижение уровня рождаемости в 90-х годах прошлого столетия происходило в силу ряда причин. Среди них – уменьшение норм детности семьи, что является закономерным процессом, характерным не только для нашего региона. Дети, в условиях падения уровня жизни населения и его обнищания становятся главным фактором бедности. В настоящее время люди ориентированы преимущественно на одно,- двухдетную семью и, как показывает мировой опыт, повлиять на увеличение ориентации семей относительно количества детей очень трудно. Поэтому уменьшается доля повторных рождений. В общей численности новорожденных в 2004 году родившиеся по порядку вторыми, третьими и т.д. (повторные рождения) составили 1,7 тыс. человек, или 30,1 процента, что на уровне 2003 года (в 2002 году – 30,6 %, в 1993 году – 33,0 %).

Снижению рождаемости стала способствовать и половозрастная структура, сложившаяся в городе к концу 80-х годов. В этот период вступали в активный детородный возраст малочисленные когорты родившихся в 60-е годы. Известно, что 70 % всех родившихся приходится на женщин в возрасте 20 - 29 лет. К концу 90-х годов численность этой возрастной группы была почти на четверть ниже, чем в середине 80-х годов, что, естественно, сказалось на количестве родившихся. На уменьшение рождаемости сильное влияние оказывает социальная нестабильность в обществе, сложное материальное положение семей с детьми, высокий уровень безработицы. Развитие демографических процессов тесно связано с состоянием института семьи. В современном обществе функция

воспроизводства населения по-прежнему сохраняется за семьей. В то же время заметно меняется структура семьи, в процессе её становления и функционирования всё масштабней проявляются такие тенденции, как снижение регистрируемой брачности, высокий уровень разводимости, рост числа незарегистрированных сожительства, снижение рождаемости, рост внебрачной рождаемости.

Начавшаяся в городе тенденция небольшого роста рождаемости в 2000 году продолжилась и в 2004 году, хотя темп прироста родившихся к предыдущему году составил только 0,3 процента. Уровень рождаемости достиг 9,2 родившихся на 1000 населения (по области - 9,0).

Таблица 13.1 – Динамика демографических показателей

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Число родившихся, человек	4832	4820	5058	5268	5711	5752	5767
на 1000 населения	7,2	7,2	7,6	7,7	8,7	9,1	9,2
Число умерших, человек	6858	7547	8190	8387	8742	8849	8432
на 1000 населения	10,2	11,3	12,3	12,3	13,3	14,0	13,5
Естественная убыль населения, человек	-2026	-2727	-3132	-3119	-3031	-3097	-2665
на 1000 населения	-3,0	-4,1	-4,7	-4,6	-4,6	-4,9	-4,3

По уровню рождаемости город Ульяновск занимает 11 место среди областных центров регионов и столиц республик, входящих в Приволжский федеральный округ.

В России всё больше распространяются незарегистрируемые браки (сожительства, свободные союзы). По данным Всероссийской переписи населения 2002 года в незарегистрируемом брачном союзе состояло около 10 % супружеских пар.

Состояние брачности оказывает большое влияние на ситуацию с рождаемостью, так как она теснейшим образом связана с воспроизводственными процессами населения. В 2004 году общий коэффициент брачности к предыдущему году в городе уменьшился с 8,3 до 7,5, коэффициент разводимости уменьшился с 7,0 до 4,9.

Таблица 13.2 – Динамика брачности и разводимости

Год	Единиц		В расчете на 1000 человек	
	браков	разводов	браков	разводов
1999	4457	2758	6,4	4,0'
2000	4467	3486	6,5	5,1

2001	5044	5121	7,4	7,5
2002	5229	5266	7,7	7,8
2003	5422	4589	8,3	7,0
2004	4855	3191	7,5	4,9

Справочно: с 1999 года при оформлении развода каждый из бывших супругов получает свой документ о разводе по мере необходимости. Существующий порядок учета разводов пока не отражает реального числа распавшихся семей. Следует иметь в виду, что процедура обмена паспортов в стране в последние 2–3 года заметно стимулировала оформление соответствующих документов, в том числе о разводе.

Особую обеспокоенность вызывает рост в последнее десятилетие доли внебрачных рождений, т.е. числа детей, родившихся вне зарегистрированного брака.

Таблица 13. 3. – Динамика внебрачных рождений

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Число родившихся вне зарегистрированного брака – всего, человек	874	928	1113	1193	1192	1209
в % к общему числу родившихся	18,1	18,5	21,1	20,9	20,7	21,0
Число родившихся вне зарегистрированного брака у женщин в возрасте до 18 лет,	43	37	47	48	58	53
в % к числу всех родившихся у женщин в возрасте до 18 лет	47,3	35,9	53,4	49,5	64,4	51,5

Все основные демографические процессы, происходящие в городе, характерны для внутригородских районов. В 2004 году по сравнению с предыдущим годом увеличилась рождаемость в Засвияжском и Заволжском районах, смертность населения уменьшилась во всех районах города.

В 2004 году по сравнению с предыдущим годом доля рождений внебрачных детей увеличилась с 20,7 до 21,0%. Уровень рождаемости внебрачных детей остается высоким и практически каждый пятый ребенок, родившийся в городе, – внебрачный.

Число умерших по сравнению с 2003 годом в целом по городу уменьшилось на 417 человек или на 4,7%, коэффициент смертности (число умерших на 1000 населения) составил 13,5 промилле (по области – 16,8). Превышение умерших над родившимися осталось на уровне предыдущего года – в 1,5 раза.

Уменьшение уровня смертности произошло практически во всех классах причин смерти, кроме болезней органов пищеварения.

Одна из наиболее злободневных проблем – смертность мужчин и женщин в трудоспособном возрасте. Она оказывает самое неблагоприятное воздействие на формирование и состав трудовых ресурсов. Потери населения данного возраста

составили в 2004 году 32,4 процента (в 2003 г. – 33,1%). Подавляющее большинство умерших в трудоспособном возрасте – мужчины (79,4%). Их смертность значительно (в 3,8 раза) превышает смертность женщин (в 2003 г. – в 3,9 раза).

Основные причины смертности населения трудоспособного возраста те же, что и всего населения: болезни органов кровообращения, дыхания, пищеварения, новообразования, несчастные случаи, травмы и отравления. Болезни системы кровообращения продолжают оставаться наиболее распространенной причиной смерти населения, составляя у мужчин около 48 процентов, а у женщин около 68 процентов всех смертельных исходов. Однако женщины умирают от болезней системы кровообращения в преклонном возрасте (старше трудоспособного) – 94 процента всех случаев, а около 30 процентов мужчин – в трудоспособном возрасте. На втором месте у мужчин по-прежнему несчастные случаи, травмы, отравления – 25 процентов, у женщин новообразования – 15 процентов. Вместе с тем, число умерших от несчастных случаев, травм, отравлений мужчин и женщин уменьшилось к 2003 году на 9,3 процента, от новообразований – на 6,6 процента.

Смертность мужчин в трудоспособном возрасте от всех основных причин смерти значительно превышает смертность женщин: в 8,6 раза от болезней органов дыхания, в 5,5 – от болезней системы кровообращения, в 5 – от инфекционных и паразитарных болезней, в 4,8 – от несчастных случаев, отравлений и травм, в 2,2 – от болезней органов пищеварения, в 1,6 раза от новообразований. Такие различия в уровнях смертности обуславливают разрыв в ожидаемой продолжительности жизни у мужчин и женщин.

В настоящее время её уровень у мужчин в городской местности области в среднем на 13 лет меньше, чем у женщин и составляет 59 лет. При этом темпы «сокращения жизни» у мужчин значительно опережают соответствующие показатели у женщин.

С 1999 по 2003 год для мужчин сокращение показателя продолжительности жизни составило 2,15 года, а у женщин 0,6 лет. Показатели ожидаемой продолжительности жизни при рождении находятся на довольно низком уровне и тенденций к её повышению пока не наблюдается. Низкая продолжительность предстоящей жизни населения является следствием низкого развития экономики, значительного снижения уровня жизни населения, ухудшения качества общедоступной медицинской помощи, исторически сложившегося стереотипа пренебрежительного отношения к своему здоровью (курение, злоупотребление алкоголем и др.). Особую тревогу вызывает то, что люди стали умирать более молодыми. В начале 90-х годов больше всего (в 1,5 – 1,8 раза) увеличилась смертность в возрастных группах 20 – 49 лет. Причем

смертность мужчин этих возрастов в 2004 году в 3,1 раза выше, чем женщин. Несчастные случаи, отравления и травмы являются основными причинами смерти в этих возрастах. Вместе с тем, доля смертей от этих причин в 2004 году к уровню предыдущего года уменьшилась с 53,9 до 51,3 процента.

Таблица 13.4 – **Число умерших и основные причины смертности населения в 2004 г.**

	Мужчины		Женщины	
	всего	в т.ч. в возрасте 16-59 лет	всего	в т.ч. в возрасте 16-54 года
Всего умерших от всех причин	4612	2168	3820	564
из них по причинам:				
болезни системы кровообращения	2200	657	2583	120
инфекции и паразитарные болезни	64	50	16	10
из них: туберкулез всех форм	53	44	10	6
новообразования	631	193	575	125
болезни органов пищеварения	139	84	102	43
болезни органов дыхания	197	112	53	13
из них: пневмония всех форм	140	101	26	11
несчастные случаи, травмы, отравления	1163	954	326	197
из них: случайные отравления алкоголем	193	160	44	31
самоубийства	49	44	8	7
убийства	94	85	26	21

В 2004 году по сравнению с предыдущим годом число смертей этой возрастной группы уменьшилось на 6,9 процента, в том числе от несчастных случаев, отравлений и травм – на 11,3 процента.

В настоящее время в условиях низкого уровня рождаемости и высокого уровня общей смертности населения особенно актуальной является проблема сохранения жизни и здоровья новорожденных. В последнее время наметилась Положительная динамика снижения коэффициента младенческой смертности. В 2004 году на 1000 родившихся умерло 8,2 детей в возрасте до 1 года (в 2000 г. – 17,2, в 2001 – 15,4, в 2002 – 15,2, в 2003 – 9,6 ребенка).

Более трети умерших детей в возрасте до 1 года составляют новорожденные младенцы (0–6 дней), Здоровье которых в этот период напрямую связано со здоровьем матери. Наиболее частыми причинами заболеваемости и смертности новорожденных детей остаются состояния, возникающие в перинатальном

периоде и врожденные аномалии. В 2004 году эти заболевания стали причиной смерти 40 из 47 детей, умерших в возрасте до 1 года.

Гибель людей от несчастных случаев, травм и отравлений несет ежегодно довольно ощутимые потери населения города. В 2004 году от этих причин погибло 1,5 тыс. человек, что на 9,3 процента меньше предыдущего года или 17,7 процента всех смертей (в 2003 году – 18,5%). Наибольший удельный вес среди смертей от несчастных случаев, травм и отравлений занимают случайные отравления (19,4%), в том числе алкоголем (15,9%). По сравнению с 2003 годом доля смертей от несчастных случаев, связанных с транспортом, уменьшилась в 2004 году с 12,2 до 10,1 процента.

Таблица 13. 5 – Динамика числа умерших возрастной группы 20 – 49 лет (человек)

Год	Умерло всего (20–49 лет)			из них					
				от несчастных случаев			от болезней системы кровообращения		
	оба пола	в том числе:		всего	в том числе:		всего	в том числе:	
		муж.	жен.		муж.	жен.		муж.	жен.
1990	779	586	193	377	316	61	153	122	31
1999	1306	1032	274	667	558	109	253	198	55
2000	1478	1165	313	801	687	114	277	229	48
2001	1536	1206	330	834	717	117	265	214	51
2002	1555	1204	351	847	694	153	274	227	47
2003	1686	1303	383	908	752	156	334	252	82
2004	1569	1182	387	805	650	155	339	366	73

Важным показателем социально – демографических процессов является изменение возрастной структуры населения.

Основная тенденция – старение населения города. Если в 1989 году лица старше трудоспособного возраста составляли 13,7 процента всего населения, то на начало 2004 года – 18,2 процента.

Сдвиги в возрастной структуре влияют на демографическую нагрузку трудоспособного населения детьми (0–15 лет) и пожилыми (мужчин 60 лет и старше, женщин 55 лет и старше).

В структуре населения пожилого возраста наблюдается значительная диспропорция полов (относительный перевес женщин над мужчинами – в 2,4 раза). Деформированность возрастной пирамиды нарушала регулярность демографических нагрузок трудоспособного населения. В конце 90–х годов, в результате сокращения числа детей и роста числа пожилых, происходит перераспределение демографической нагрузки в сторону пожилых.

Сложившиеся к настоящему времени структура населения и параметры его воспроизводства будут и в дальнейшем обуславливать депопуляцию в городе и регионе, и численность населения будет уменьшаться еще длительное время. Особенно сильно – во втором десятилетии XXI века, когда в детородный возраст вступит малочисленное поколение родившихся в 90–х годах предыдущего столетия.

Таблица 13. 6 – Структура возрастного состава населения  
( на начало года, в процентах)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Всего	100	100	100	100	100	100	100	100
в том числе в возрасте:								
моложе трудоспособного	22,2	21,3	20,5	19,5	18,5	17,7	16,8	15,6
трудоспособном	61,6	62,1	62,7	63,5	64,3	64,8	65,4	66,2
старше трудоспособного	16,2	16,6	16,8	17,0	17,1	17,5	17,8	18,2

Поэтому важное значение в настоящее время имеет стабилизация социально – экономического развития нашего региона и страны в целом, проведение последовательной демографической политики, повышение демографической грамотности тех, кто принимает управленческие решения, от кого в значительной степени зависит эффективность демографической политики, а следовательно, и то, как будет в будущем изменяться демографическая ситуация в стране.

### Вопросы для обсуждения:

1. Дайте характеристику демографической ситуации в Российской Федерации (рождаемость, смертность)
2. Проанализируйте причины сокращения численности населения г. Ульяновска
3. Назовите основные причины смертности населения трудоспособного возраста Ульяновской области

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

С принятием нового Федерального Закона от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» начинается новый этап становления местного самоуправления в России. Реформа местного самоуправления подразумевает реформу общественных отношений, так как предполагает совершенствование отношений населения с государственными органами власти. Но, МСУ находится на стыке между общественными отношениями, экономикой и социальным сектором. Следовательно, реформа МСУ по определению должна заниматься экономикой, так как экономика является фундаментом всей жизнедеятельности населения и общества в целом. Сложности в этом вопросе заключаются в том, что экономика, за исключением муниципальной, находится вне «достигаемости» органов местной власти и общие точки соприкосновения в основном находятся в сфере налогов и то только частично. Новый закон вводит, что каждый из муниципальных образований теперь будет иметь свой бюджет, который в значительной степени и является финансовой основой жизнедеятельности местного самоуправления. Исследование развития всей социально-экономической инфраструктуры на уровне конкретного региона показало, что на уровне муниципальных образований накопились вопросы, решение которых позволило бы ускорить процесс становления гражданского общества.

И задача, прежде всего, заключается в устранении тех негативных последствий реформ конца прошлого века: уход государства из экономики, приватизация общенародной собственности, не позволившей добиться повышения эффективности ее использования, вывоз капитала из страны, лишавший отечественную экономику создания конкурентной среды, сокращение высокотехнологической доли продукции в машиностроении, в сельскохозяйственном производстве, легкой, радиотехнической, электронной промышленности и перейти к экономике развития. К экономике развития – что означало бы восстановление инфраструктуру городов и сел, создать новое поколение ракет и самолетов, вернуть крупное сельскохозяйственное производство на все пахотное пространство села, обеспечить развитие отечественной науки, способной обеспечить прорыв в технику будущего, создать новую технологию управления и управляющих экономикой, исключавших коррупцию и теневую экономику, перевести на положительный баланс рождаемость и смертность населения России, обеспечив достойный уровень и качество жизни населения.

Закон № 131-ФЗ вводит единую систему формирования муниципальных образований по всей России. Исходя из этого, Законодательное Собрание Ульяновской области установило, вместо 26 имеющихся по старому

законодательству, 142 муниципальных образования в районах области и 4 муниципальных городских округа (гг. Ульяновск, Димитровград, Барыш, Новоульяновск). Каждый из этих муниципальных образований теперь будет иметь свой бюджет. Следовательно, предполагается, что они будут экономически более самостоятельны и ответственны в обеспечении условий и качества жизни населения на более чем 20 тыс. муниципальных образованиях России. Истекшие два года после принятия закона №131-ФЗ показали, что многие вопросы финансирования полномочий местного самоуправления пока не решены. Можно выделить ряд проблем, возникающих при реализации реформы на уровне сельских поселений Ульяновской области, в том числе:

- несоответствие финансово-экономических возможностей органов местного самоуправления сельских поселений ответственности по решению вопросов местного значения;

- недостаточность собственной доходной базы для удовлетворительного исполнения полномочий по решению вопросов местного значения, что приводит к финансовой «зависимости» органов местного самоуправления от органов государственной власти субъекта РФ. Без помощи из областного бюджета большинство муниципалитетов вынуждены были бы закрыть большую часть объектов социальной и иной инфраструктуры. Следовательно, органы местного самоуправления практически становятся «нижним» звеном государственной власти, что входит в противоречие с закрепленным в Конституции их статусом как отдельного, самостоятельного и независимого от государства института.

Таким образом, основные проблемы реформирования местного самоуправления поселений лежат в экономической сфере. Становление и развитие органов местного самоуправления невозможно без их финансово-экономической основы. Анализ современных планов социально-экономического развития муниципальных образований (районов) Ульяновской области, показывает, что обеспеченность собственными источниками финансирования на уровне районных муниципальных образований составляет 20-25 %, а в поселенческих муниципальных образованиях – 10-12 %. Состояние экономики в муниципальных образованиях Ульяновской области за последние 20-25 лет пока исключает возможность полноценно формировать местный бюджет.

Так, расходная часть областного бюджета 2006 года из 12963,7 млн. руб. на поддержку реализации закона № 131-ФЗ на реформу местного самоуправления в области предусматривает направить в:

- областной фонд финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов – 700 млн. руб.;
- фонд компенсаций – более двух млрд. руб.;
- фонд муниципального развития – 70 млн. руб.;
- областной фонд финансовой поддержки поселений – 120 млн. руб.;
- фонд реформирования муниципальных финансов – 40 млн. руб.

# **СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ЭКОНОМИКИ ТЕРРИТОРИЙ**

Текст лекций

**Ульяновск 2007**

**КУЗНЕЦОВ Виталий Васильевич** – профессор экономики и менеджмента, канд. эконом. наук, профессор кафедры «Экономика и менеджмент» Ульяновского государственного технического университета. Окончил Московский институт народного хозяйства им. Г. В. Плеханова. Имеет более 120 научных публикаций по актуальным проблемам экономики, управления и методики преподавания экономических дисциплин. Автор ряда учебных пособий. Член-корреспондент РАЕН.

**КАЙМАКОВА Мария Васильевна** – аспирант кафедры «Экономика и менеджмент» экономико-математического факультета Ульяновского Государственного Технического университета.

**МИНЯКОВА Татьяна Евгеньевна** – аспирант кафедры «Экономика и менеджмент» экономико-математического факультета Ульяновского Государственного Технического университета.

**ГАФУРОВ Рамиль Ринатович** – аспирант кафедры «Экономика и менеджмент» экономико-математического факультета Ульяновского Государственного Технического университета.

**БАЛАНДИНА Екатерина Владимировна** – ассистент кафедры «Экономика и менеджмент» экономико-математического факультета Ульяновского Государственного Технического университета.

Учебное издание

## **СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ЭКОНОМИКИ ТЕРРИТОРИЙ**

Текст лекций  
(переработанный, дополненный)

Подписано в печать 30. 12 . 2006 Формат 60 \* 84/16. Бумага офсетная  
Усл.печ.л. 6,97. Тираж 50 экз. Заказ \_\_\_\_\_  
Типография УлГТУ, 432027, Ульяновск, Сев. Венец, 32.