

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«УЛЬЯНОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ТЕХНИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»

В. В. Кузнецов, М. В. Рыбкина, И. С. Большухина

ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Учебное пособие

Ульяновск
УлГТУ
2018

УДК 332.122 (075)

ББК 65.040 я 7

К-89

Рецензенты:

канд. эконом. наук, доцент, зав. кафедрой «Государственное управление и муниципальное право» Ульяновского филиала РАНХ и ГС при Президенте РФ И. П. Лаврентьева;

канд. эконом. наук, доцент кафедры «Экономика и управление» УлГПУ им. И. Н. Ульянова М. В. Короткова.

Научный редактор д-р экон. наук, профессор В. В. Кузнецов.

Утверждено редакционно-издательским советом университета в качестве учебного пособия.

Кузнецов, Виталий Васильевич

К-89 Основы государственного и муниципального управления: учебное пособие / В. В. Кузнецов, М. В. Рыбкина, И. С. Большухина. – Ульяновск : УлГТУ, 2018. – 114 с.
ISBN 978-5-9795-1806-0

В данном пособии на основе изучения литературных источников, теоретических взглядов ученых, изложенных в учебниках, учебных пособиях, научных трудах, монографиях ведущих специалистов России, занимающихся проблемами экономики, социального обеспечения населения изложены теоретические основы взглядов зарубежных и российских ученых, состояние, проблемы, перспективы и пути развития экономики, социальной сферы и системы планирования и управления на современном этапе развития социально-экономической сферы в регионах России. В учебное пособие включены вопросы государственного и муниципального управления, а также условий и качества жизнеобеспечения населения.

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, в том числе в сельскохозяйственном производстве и в социально-экономическом развитии, финансовом обеспечении экономики и качества жизни населения.

В пособии излагаются теоретико-методологические и практические вопросы по программе курса «Государственное и муниципальное управление». Главы и разделы учебника по структуре и содержанию соответствуют государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования по направлению «Государственное и муниципальное управление».

Учебное пособие предназначено для студентов всех форм обучения по направлению «Государственное и муниципальное управление» и может быть использовано в процессе подготовки и переподготовки руководителей и работников республиканского, областного и муниципального звена, студентов «Малой Академии», аспирантов, преподавателей, практических работников региональных и муниципальных органов управления.

УДК 332.122 (075)

ББК 65.04 я 7

© Кузнецов В. В., Рыбкина М. В.,
Большухина И. С., 2018

© Оформление. УлГТУ, 2018

ISBN 978-5-9795-1806-0

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
1. ГОСУДАРСТВО КАК ОБЩЕСТВЕННОЕ ЯВЛЕНИЕ.....	10
1.1. Научные школы в теории государственного управления	10
1.2. Концепции в управлении государством.....	13
1.3. Политический режим	18
1.4. Функции государства	19
1.5. Основы конституционного строя РФ	21
1.6. Полномочия структур власти Российского государства	21
1.7. Этапы развития государственности на Руси – России	29
1.8. Региональные органы власти.....	29
1.9. Система государственного регулирования экономики и социальной сферы.....	33
1.10. Экономические результаты рыночных реформ в России	36
1.11. Бюджетная обеспеченность региона и доходы населения	46
2. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ.....	50
2.1. Русская община.....	50
2.2. Местное самоуправление в Новгородской республике.....	53
2.3. Местное самоуправление в 988–1700 гг. Реформы царя Ивана IV	55
2.4. Местное самоуправление в 1700–1860 гг.	57
2.5. Местное самоуправление в 1860–1917 гг.	58
2.6. Местное управление в 1917–1990 гг.....	59
2.7. Современные реформы местного управления в России.....	61
2.8. Местное самоуправление в Ульяновской области.....	64
2.9. Состояние экономики и социальной сферы Ульяновской области.....	66
3. КАЧЕСТВО ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ.....	75
3.1. Показатели качества жизни населения.....	75

3.2. Продолжительность предстоящей жизни	79
3.3. Образование и подготовка населения к общественно полезному труду	87
3.4. Денежные доходы и расходы населения	91
3.5. Питание и цены на продовольственные товары	98
3.6. Бюджетное устройство муниципальных образований (пример городского округа «город Ульяновск»)	103
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	12:
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	12;

ВВЕДЕНИЕ

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

Значительный научный вклад в разработку теории перехода к новому качеству управления развитием регионов внесли, например, научные силы Российской академии государственной службы. Профессор Ю. Алексеев основные положения выработанных рекомендаций сводит к трем направлениям:¹

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

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

3) качество управления должно быть построено на современных теориях менеджмента, которые должны содержать новейшие технологии, инструментарии и ресурсы управления, необходимые для обеспечения качества жизни населения территорий.

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

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

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

² Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М. : Издательство Омега-Л, 2010-528с

– представлять обоснованную, социально эффективную модель управления обществом;

– от пустых слов переходить к практическим делам по улучшению плодородия земли, осовременивания наших городов и поселков, технического обновления промышленного и сельскохозяйственного производства, укрепления здоровья, образованности и культуры всего населения».

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

До населения через средства массовой информации доводится мысль, что капиталистический общественный строй обеспечивает более эффективное использование собственности и, следовательно, ее надо приватизировать. За последнее десятилетие как в России, так и за рубежом появились теоретические исследования, подтверждающие спорность этого утверждения. Предложенная профессором РАГС С. Мельниковым программа «СЭПИН» («Социально-экономическая поддержка интересов населения территорий») предполагает новые отношения к собственности и к доходам.

Он справедливо, на наш взгляд, считает, что население данной территории, при достаточной информированности и создании адекватной структуры управления принадлежащим ему имуществом, будет работать на себя с максимальной результативностью для обеспечения своих социальных, экономических интересов и в интересах саморазвития.

³ Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза: Монография / Рук. авт. колл. и отв. ред. А. Г. Гранберг. - М. : ЗАО «Изд-во «Экономика», 2000 - 438с.

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

Говоря о реформировании местной власти на принципах самоуправления, необходимо отметить отсутствие какого-либо «общественного договора», нормативного документа на федеральном уровне, определяющего элементы реформирования общественных отношений.

Исследования этого вопроса свидетельствуют о систематической распродаже в частные руки муниципальной собственности, недостаточной обеспеченности бюджетных средств муниципальных образований, отсутствии в руках муниципальных образований каких-либо существенных пакетов акций предприятий, находящихся на их территории, о государственной политике, поддерживающей мелкое, неконкурентоспособное сельскохозяйственное производство и др.

К ним в последние годы добавляются еще правовая незащищенность муниципальных территорий от рыночного беспредела, лишаящего местное население гарантий на созданные ранее рабочие места, утрата механизмов воздействия на распределение доходов, получаемых от государственной и муниципальной собственности, и возможности местных органов в восстановлении пропорционального развития необходимой социальной инфраструктуры по причине опять-таки отсутствия финансовых ресурсов на инвестиции. Это происходит в условиях почти полной утраты и федеральным и муниципальным уровнями какого-либо значимого как административного, так и экономического контроля.

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

⁴ В настоящее время издан ряд учебников по государственному регулированию национальной экономики, в том числе: 1) Орешин В. П. Государственное регулирование национальной экономики. - М. : ИНФРА-М. 2000. – 122 с.;

- возможность самостоятельного существования территориального образования (автономный бюджет, административный контроль над подведомственными ему территориями);
- отсутствие непосредственной вертикальной подчиненности местного органа власти вышестоящему, свобода и ответственность местных органов самоуправления в рамках своей компетенции;
- реальная возможность участия всего населения территории
- муниципального образования в выработке и принятии решений по всем основным вопросам местного значения;
- гарантии социальной защиты местного населения;
- выборность всего состава местных органов власти на широкой демократической основе, регулярная сменяемость и отчетность перед населением.⁵

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

В предложенном пособии рассмотрены этапы развития местного самоуправления в догосударственной Руси и государственном периоде истории России, СССР, включая состояние местного самоуправления в регионах современной России.

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

В данном учебном пособии рассмотрено содержание правовых документов реформы местного самоуправления постсоветского периода, особенно взаимодействие местных органов власти и субъектов экономики, зависимость бюджетов местных органов от состояния экономики, состояние исполнения полномочий местных органов в условиях жесткой зависимости местных бюджетов от региональных.

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

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

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

Государство есть необходимый способ жизнедеятельности общества, иного человечество не придумало. Любое общество имеет общие (публичные) дела, общий интерес и потребности в самосохранении, обеспечении своей жизнедеятельности. Можно сказать, что государство - это способ целевого объединения людей, заинтересованных в обеспечении мира и порядка на территории проживания. Государство - это не просто организация общества, а высшая форма общности. Следовательно, государство - это политическая организация общества.

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

1. ГОСУДАРСТВО КАК ОБЩЕСТВЕННОЕ ЯВЛЕНИЕ

1.1. Научные школы в теории государственного управления

Существуют две основные школы в теории государственного управления: первая – школа социального развития (она берет свое начало с Великой октябрьской социалистической революции в России и с возникновения в России и в Советском Союзе планового способа хозяйствования, она же по-другому названа на Западе школой научного менеджмента Ф. Тейлора); вторая – школа человеческих отношений Э. Мейо и Ф. Ротлисбергера.

Школа научного менеджмента (или социального развития) возникла в начале прошлого столетия, получила название «классическая» и до сих пор считается самой распространенной школой госуправления. Отличие этой системы заключается в том, что все процессы и директивы спускаются сверху по нижним структурам. В этой школе любые отклонения в выполнении распоряжений считаются нарушением дисциплины и процесса деятельности. Это – замкнутая система, где государственные интересы выдвигаются на первый план, и основной функцией этой системы госуправления выступает государственная и национальная безопасность и суверенитет, а человеческий фактор занимает второстепенное значение, как зависящее от состояния национальной безопасности.

Школа человеческих отношений ставит человеческий фактор в деятельности организационной структуры на одно из первых мест.

Ею активно изучается психология работников, природа конфликтных ситуаций, внутригрупповых отношений.

Современная школа, которая развивалась в рамках школы научного управления, основана на применении электронно-вычислительной техники, математических методов, современных технических средств. Основной задачей школы является повышение эффективности принимаемых управленческих решений, поэтому чаще эту систему называют экономической.

Экономическая теория предлагает несколько моделей экономического управления государством: 1) кейнсианство; 2) неоклассическую модель; 3) монетаризм; 4) институционально-

социальную (или же, по-другому, управляемую, регулируемую модель, а на языке политологии она же называется социалистической) модель.

Использование одной из этих моделей оказывает решающую роль в выработке экономической и социальной политики и в выборе внутренней и внешней политики. По-разному определяет роль и место государства в своем экономическом пространстве, от этого зависит пропорциональное соотношение и уровень влияния субъектов рынка и государства на развитие государства.

Среди них наиболее популярны кейнсианская и монетаристская модели государственного управления. Кейнсианская модель была основана Д. Кейнсом в 1930 году во времена мирового кризиса буржуазной экономики в 1929–1933 годах. В своей научной работе «Общая теория занятости, процента и денег» (1936 г.) Д. Кейнс объяснил суть своей модели. Основные положения кейнсианской модели государственного управления заключаются в смещении и взаимодействии рыночного механизма и государственного механизма управления. Одним из главных инструментов рыночного механизма кейнсианской модели является спрос.

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

Другой исследователь, М. Фридмен, являющийся основоположником противоположной теории (монетарной теории) государственного управления с помощью рыночных механизмов, предлагал использовать в качестве экономического механизма регулирования государства денежную сферу. Монетарная политика государственного управления М. Фридмена основывается на постулате эффективного контроля с помощью денежных масс, ведь только денежные массы способствуют движению любого механизма управления.

Монетарная теория управления государством использует антикризис-ные мероприятия для конструктивного продвижения политики управления. К антикризисным мероприятиям относятся: ускорение денежного оборота, стимулирование активного участия в экономических отношениях субъектов, для чего используются финансово-кредитные

отношения, управление инфляционными процессами с целью увеличения уровня спроса и ускорения производственной деятельности. Основными инструментами монетарной политики считаются: регулирование уровня учетной ставки, изменение резервных требований и проведение операций на открытом рынке.

Форма правления – это организация высших органов государства, их взаимоотношение и степень участия граждан в их формировании. Среди современных форм правления выделяются монархия и республика.

Монархия – власть наследственная, единоличная и бессрочная (пожизненная); республика основывается на выборности всех институтов власти сверху донизу. Монархиями являются четвертая часть государств Земли, что свидетельствует о сохранении монархического сознания, уважения к традициям. Нельзя считать, что монархи все исключительно авторитарны. Например, Земский собор, представляющий форму народовластия при монархе, существовавший еще при Иване III, IV, перестал существовать при Петре I, Екатерине II и до Николая I, но возобновился в СССР в виде Верховного Совета.

Вместе с тем, осознавая государство как форму правления, содержанием которой является народ, нетрудно понять, что не всегда форма соответствует содержанию, и тогда народ пытается изменить государство, используя различные методы и средства: бунты, революции или переустройство государства в рамках действующей конституции (восстания Кудияра, Болотникова, Разина, Пугачева, революция 1917 года).

Республика (от лат. Res publica – дело общественное) – форма правления, при которой все высшие органы государственной власти либо избираются непосредственно народом, либо формируются общенациональными представительными учреждениями (парламентом).

К характерным признакам республики следует отнести следующее:

- широкое участие населения в формировании государственной власти;
- участие граждан в управлении делами государства, проведение референдумов – всенародных опросов, выявляющих мнение народа путем голосования при обсуждении особо важных вопросов общественной жизни;
- разделение властей, обязательное наличие парламента, обладающего
- законодательной, представительной и контрольной функциями;

- избрание высших должностных лиц на определенный срок,
- осуществление ими власти от имени народа;
- наличие конституции и законов, утверждающих основы (принципы)
- государственного и общественного устройства, взаимные права и обязанности органов власти и граждан.

Современное государство различает следующие виды республиканской формы правления: парламентскую, президентскую и смешанную парламентско-президентскую. Вид республики определяется тем, кто реально влияет на исполнительную власть.

Теоретически и практически вопрос о государственном суверенитете был окончательно решен к XVIII веку в пользу верховной власти монарха, что нашло отражение в установлении абсолютизма в большинстве стран Европы. Конституционно-правовое федеративное государство впервые образовалось в США (1787 г.), а затем в Мексике (1824 г.), Бразилии (1889г.), Австралии (1901 г.), России (1918 г.) и других странах. В современном мире из более чем 180 государственных образований, подавляющее большинство которых являются многонациональными, федеративная форма закреплена в конституциях 25 государств, которые охватывают 50 % территории планеты и в которых проживает 1/3 населения.⁶

1.2. Концепции в управлении государством

В развитых странах сложились и конкурируют **следующие концепции**, обосновывающие роль государства в управлении обществом:

- 1) *либеральная*, признающая основным регулятором общественной жизни *свободный рынок*;
- 2) *социалистическая*, отстаивающая принцип *централизованного планового* государственного управления;
- 3) *консервативная*, сочетающая элементы *неолиберальной и социалистической*.

Либеральная концепция сформировалась в лоне либеральной идеологии – идейно-политического течения, обосновывающего буржуазно-

⁶ См.: 1) Карапетян Л. М. Федеративное государство и правовой статус народов. - М. : Манускрипт, 1996; 2) Умнова И. А. Современная российская модель разделения власти между федерацией и ее субъектами (актуальные правовые проблемы). – М. : ИНИОН, 1996.

парламентский строй и связанные с ним свободы в экономической, политической и других сферах жизни. Оставаясь приверженцами свободного рынка как механизма наиболее эффективной экономической деятельности, либералы как они считают, в то же время стали подчеркивать целесообразность определенного вмешательства государства в экономику для ограничения господства монополий и предотвращения кризисных и конфликтных ситуаций. Впервые этот новый взгляд на роль государства сформулировал английский экономист Дж. Кейнс (1919 г.).

Суть его концепции - обоснование государственного регулирования капиталистической экономики как метода воздействия государства на экономику с целью обеспечения бесперебойного её функционирования в рамках неизменной системы капиталистических общественных отношений.

Учение английского экономиста, объявленного спасителем капитализма, было на практике реализовано президентом США Ф. Рузвельтом в его «Новом курсе», позволившем стране преодолеть «Великую депрессию» (1929–1933 гг.).

Д. Неру в своем «Взгляде на всемирную историю» назвал «Новый курс» «великим, увлекающим воображение экспериментом». «Практически Рузвельт в значительной мере, – писал Д. Неру, – устанавливает контроль государства над промышленностью... На деле его меры носят характер государственного социализма, регулирующего рабочий день и условия труда, контролирующего промышленность и предотвращающего “губительную” конкуренцию»⁷.

Либеральная концепция отвергает необходимость государственного управления экономикой и признает «свободную игру экономических сил». В современной интерпретации – это концепция радикальной неоклассической либеральной модели рыночной экономики. Она строится на полном отрицании государственной собственности и признании только собственности частной, что предполагает резкое ограничение социальной функции государства. Но такая модель государственной политики не является типичной даже в США, где, как известно, 40% рабочей силы занято в государственном секторе экономики.

Неолиберальная концепция подвергается критике в американской политико-экономической литературе. Но сложилось так, что в 90-е годы

⁷ Неру Д. Взгляд на всемирную историю. – М., 1981. – С. 390.

советники российского руководства разработали систему управления в России, основанную на этих неолиберальных концепциях. Крупнейший современный американский экономист и социолог Дж. Гелбрейт, который кроме теоретических исследований многие годы занимался практической разработкой политики государственного регулирования экономики, считает, что на экономику решающим образом влияет государство, а также такие социальные институты, как крупные корпорации и профсоюзы⁸.

По мнению ученого, не рынок диктует производителю, а, наоборот, крупная фирма диктует свои законы, и рынок не является абсолютным регулятором экономики. Государство регулирует экономический процесс, выступая в роли заказчика продукции через контрактные отношения с крупными корпорациями, через «техноструктуру» (функционирующий капитал, отделенный от собственности), управляемую госаппаратом.

Несмотря на критику неолиберальной модели экономической политики, правительство России положило эту модель в основу стратегии страны. Был взят курс на разрушение государственного регулирования экономики. Государство было объявлено антиподом рынку, многие формы централизованного регулирования экономики отвергались, пишут С. Батчиков и академик С. Глазьев, а приватизация госимущества стала главным приоритетом государственных преобразований. Тотальное разгосударствление экономики, резкое ограничение регулирующей роли государства, ориентация экономической политики всецело на свободный рынок, уход государства из сферы науки, образования, медицины, культуры, социальной защиты населения – совокупность этих мероприятий Президента и Правительства России, проводимых с 1992 года. Согласно одной из вульгарных версий этой теории, частная собственность объявляется априори и, безусловно, более эффективной, нежели любая государственная, из чего вытекает требование приватизации любого государственного имущества.

«Мы занимались, – высказывает свое отношение к современной государственной идеологии и состоянию экономики России Мэр (экс-мэр) города Москвы Ю. Лужков, – в основном деньгами, а не реальным сектором экономики. Это – ситуация, когда идет игра в деньги, когда идет

⁸ Гелбрейт Дж. Экономическая теория и цели общества. – М, 1979. - С. 8.

накопительство денег, когда идет отказ от использования этих средств в развитии инфраструктуры, промышленности. Кроме того, в течение почти 20 лет мы пренебрегали экономическими науками, не занимались фундаментальными исследованиями в этом направлении»⁹.

Социалистическая концепция, а точнее сказать, политическая доктрина государственного социализма. В числе первых – необходимость проведения мобилизационной политики, как считают «рыночники». в условиях разрушенных войнами экономики и социальной сферы общества. Если либерализм во главу угла своей стратегии ставит спонтанные, неконтролируемые действия индивидов, исключая сознательное вмешательство государства в экономические и социальные процессы, культуры, науки, образования, то социалистическая концепция, в противоположность либеральной, признает господство общественной собственности и в принципе отвергает частное предпринимательство как источник получения дохода, а также связанный с ними свободный рынок.

В «чистом» виде социалистическая, плановая модель государственного управления реализовывалась в СССР. В 60-е и более поздние годы предпринимались попытки модифицировать традиционную политику. Это выражалось во временном переходе к территориальной организационной форме управления экономикой (Совнархозы), в попытке осуществления экономической реформы, имевшей целью соединить планирование с механизмом рыночных отношений (переход на хозрасчетные отношения – решения Сентябрьского Пленума ЦК КПСС 1965 года). Но, перечисленные попытки реформирования социалистической модели не были сформулированы в единую концепцию, и рекомендации науки не были услышаны действующими политиками.

Концепция, сочетающая элементы неолиберальной и социалистической моделей роли государства. Сочетание элементов неолиберальной и социалистической моделей отражает современную объективную тенденцию развития мирового сообщества, характеризующуюся в области политики возрастанием роли сознательного

⁹ Лужков Ю. М. Транскапитализм и Россия. – М.; Изд-во. «Московские учебники и Картолитография». 2009. – 72 с.

фактора в виде прогнозирующей и планирующей, регулирующей и управляющей деятельности государства.

В экономике эта тенденция реализуется в выборе социально ориентированной рыночной экономики. Такая модель строится на свободном сосуществовании разных форм собственности, эффективных социальной и экономической функциях государства, на использовании планирования и прогнозирования.

Это направление в развитии политических и экономических систем характерно для ряда европейских, а главным образом скандинавских стран. Его же избрали многие страны Арабского Востока и Азии (Турция, Египет, Индия, Южная Корея). Даже Китай все больше ориентируется в своей экономической политике на соединение плана и рынка, допуская тем самым в экономическую систему сектор смешанной экономики.

В качестве консервативных взглядов можно привести теорию Дж. Кейнса и практическую реализацию идеи управляемой государством экономики Рузвельта, которого обвиняли в государственном социализме. Эти рассуждения продолжаются в теории Дж. Гелбрейта.

Белорусская модель. В литературе (в том числе международной) фигурирует понятие «консервативная модель» или «белорусский подход». Им обозначается вариант модернизации, избранный Беларусью. В изложении президента Белоруссии А. Лукашенко, «белорусская модель» характеризуется следующими чертами:

– государство остается в экономике; в переходный период, каковой в настоящее время переживает Беларусь, роль государства должна усиливаться. «Государство только тогда может считать себя цивилизованным, если оно в трудное время способно надежно защитить интересы подавляющего большинства населения. Роль государства в переходной экономике... должна сводиться к эффективному контролю и регулированию практически всех процессов, которые происходят в экономике»;

– белорусская модель предполагает формирование социально ориентированной, многоукладной рыночной экономики с равноправным функционированием государственной и частной собственности, с различными формами хозяйственно-акционерной, коллективной, арендной и другими;

– страна строит «экономику многоукладную», идет «от экономики с господством только государственной собственности к многоукладной экономике»;

– белорусская модель не отвергает планирование, многие страны мира ныне опираются на «мощную систему не только прогноза, но и планирования»;

– белорусская модель – это «осторожный, прагматический, эволюционный подход к реформированию, точнее, к совершенствованию экономики».

«Мы понимаем реформы как эволюционный путь преобразований, а не обвальный», – говорит А. Лукашенко¹⁰. Прошедшие годы преобразований по «белорусской модели» принесли известную экономическую стабилизацию и прирост валового внутреннего продукта».

1.3. Политический режим

Политический режим (от лат. Regimen - управление) - это характеристика способов, методов, средств осуществления государственной власти, ее реального распределения и взаимодействия с населением, различными институтами гражданского общества. Главный критерий такого деления - наличие в стране *выбора* (образа жизни, рода занятий, власти, вида собственности, образовательного учреждения, лечебного заведения и т. д.) и *плюрализма* (многопартийность, разные формы собственности, конкуренции; идейный плюрализм – сосуществование различных идеологий, мировоззрений, религий).

1. *Демократический режим* проявляется в следующих чертах:

– реальное участие населения в организации государственной власти, управления делами государства;

– признание и гарантированность на конституционном и законодательном уровнях равенства всех видов собственности, религиозных конфессий, политических идеологий и программ;

– признание и гарантированность на конституционном и законодательном уровне равноправия граждан.

2. *Авторитарный режим* предполагает:

¹⁰ Лукашенко А. Белорусская модель, // Советская Россия. – 1998.

- государственная власть сосредотачивается у политической и административной элиты, не контролируется народом, политическая оппозиция (партии, течения) существует, но в условиях давления и запретов;

- государственное управление строго централизовано, осуществляется при преимущественном использовании административных методов воздействия, население не вовлекается в управление делами государства;

- существуют идеологический контроль и прессинг органов власти и управления на СМИ, другие институты гражданского общества;

- принцип равных прав и возможностей не гарантирован в реальной жизни. К авторитарным режимам могут быть отнесены различные гражданские и военные хунты, олигархические и элитарные системы.

3. *Тоталитарный режим* воспроизводит политический, идейный и экономический монополизм. Его основные черты:

- государственная власть концентрируется у незначительной группы лиц и властных структур. Выборы и другие институты демократии, если и существуют, то формально;

- государственное управление – сверхцентрализовано, государственные должности занимаются не конкурсным отбором, а назначением сверху, народ отстранен от участия в управлении;

- тотальный идеологический контроль: господствует, как правило, одна официальная идеология, одна правящая партия, одна религия;

- допускается террор в отношении собственного населения, режим страха и подавления.

1.4. Функции государства

Среди функций государства (рис. 1.1) целесообразно выделить прежде всего те, которые выражают его сущность во все времена, у всех народов. Ради этих видов деятельности люди и создали государство, аппарат управления, и согласились поддерживать его материально, морально, обеспечивать ресурсами, выполнять свое главное предназначение - удовлетворять насущные потребности и интересы людей.

Функции государства - это виды управляющего воздействия на общество со стороны органов государственной власти и должностных лиц, главные направления их деятельности или, иными словами, государственная политика - внутренняя и внешняя. На рис. 1.1 схематически приводятся основные функции государства и государственного управления.

Среди функций государства целесообразно выделить прежде всего те, которые выражают его сущность во все времена, у всех народов. Ради этих видов деятельности люди и создали государство, аппарат управления и согласились поддерживать его материально, морально, обеспечивать ресурсами, выполнять свое главное предназначение - удовлетворять насущные потребности и интересы людей.



Рис. 1.1 Основные функции государства в управлении обществом

1.5. Основы конституционного строя РФ



Рис. 1.2 Принципы построения Российской Федерации

На рис. 1.3 изображены основы конституционного строя Российской Федерации. Для России проблема государственного устройства всегда имела и имеет особую значимость. Это объясняется уникальностью, геоэкономическими, историческими характеристиками страны.

1.6. Полномочия структур власти Российского государства

В статье 11 в качестве субъектов осуществления государственной власти указаны:

- Президент Российской Федерации;
- Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума);
- Правительство Российской Федерации;
- Суды Российской Федерации.

Президентская власть. Конституция 1993 года значительно расширила функции российского Президента, чем прежняя Конституция. Президент является гарантом Конституции, равно как и гарантом прав и свобод человека и гражданина; объединяет все власти. Между Президентом и Федеральным Собранием установлены обязательные отношения – обращение Президента к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства, представление Президентом законопроектов, кандидатур на соответствующие должности, подписание Президентом законов.

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

Федеративное устройство России. Равноправие субъектов Федерации Ст. 5	Суверенитет народа Ст. 3	Признание государством высшей ценностью человека, его прав и свобод Ст. 2
Равноправие всех форм собственности, свобода экономической деятельности	Равноправие граждан на всей территории России Ст. 6	Верховенство и прямое действие Конституции Российской Федерации на всей ее территории Ст. 4, ч. 2; 15, ч. 1-2; 16
Идеологическое и политическое многообразие (плюрализм) Ст. 13	Разделение властей, предметов ведения, полномочий Ст. 10 - 11	Россия - социальное государство. Гарантии социальной поддержки нуждающимся Ст. 7
Неприменимость неопубликованных законов и любых нормативных актов, затрагивающих права граждан Ст. 15, ч. 4	Россия – светское государство. Равенство религиозных объединений перед законом Ст. 14	Признание и гарантия местного самоуправления Ст. 12
	Принципы и нормы международного права – составная часть правовой системы Российской Федерации Ст. 15, ч. 4	Приоритет международного права в части прав и свобод человека и гражданина

Рис. 1.3 Основы конституционного строя Российской Федерации

Президент имеет право председательствовать на заседаниях Правительства, принимать решение об отставке Правительства¹¹. Он определяет основные направления внутренней и внешней политики. Указы и распоряжения Президента обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации, его указы составляют правовую основу деятельности Правительства.

*Федеральное Собрание Российской Федерации*¹². Этот институт государственной власти регламентируется гл. 5 (ст. 94-109) Конституции РФ. Статья 94 определяет статус федерального парламента как представительного органа Российской Федерации. Двухпалатная структура Федерального собрания РФ отражает федеративное устройство государства.

В Совет Федерации (верхняя палата) входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти (ст. 95, ч. 2).

Государственная Дума (нижняя палата) состоит из 450 депутатов.

Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные конституционные законы, а также федеральные законы по вопросам:

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

¹¹ Последний вариант структуры федеральных органов власти утвержден Указом Президента Российской Федерации «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 17 мая 2000 г. № 867. 1 «Российская газета», 2000, 20 мая.

¹² Справочно: *Парламент*. Считается, что родиной современного парламента является Англия – в XIII в. королевская власть в соответствии с Великой хартией вольностей (1215 г.) была ограничена собранием крупнейших феодалов, высшего духовенства и представителей территориальных единиц (графств). Формирование современного института парламента начинается во второй половине XVIII – первой половине XIX вв. и связано с формированием представительной демократии в странах Западной Европы. Конституция Российской Федерации 1993 года впервые в истории страны использовала «парламент» для обозначения представительного и законодательного органов государства и по содержательным характеристикам приблизила его к сложившейся в мировой практике парламентской модели.

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

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

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

- утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации. Такие изменения (ст. 67, ч. 3) могут осуществляться только с взаимного согласия субъектов РФ. Роль Совета Федерации в данном случае состоит в санкционировании договоренностей соответствующих субъектов Федерации;

- утверждение Указа Президента РФ о введении военного положения, о введении чрезвычайного положения;

- решение вопроса об использовании Вооруженных Сил РФ за пределами территории Федерации;

- назначение выборов Президента РФ (как в связи с истечением срока полномочий, так и в случаях их досрочного прекращения);

- отрешение Президента РФ от должности. Окончательное решение об импичменте Президента отнесено к компетенции Совета Федерации ввиду того, что Президент не вправе распускать верхнюю палату Федерального Собрания;

- назначение на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ;

- назначение на должность и освобождение от должности Генерального Прокурора РФ. Указанные кадровые назначения осуществляются по представлению Президента РФ;

- назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

По вышеперечисленным вопросам Совет Федерации принимает *постановления* простым большинством голосов. Однако в ряде случаев,

предусмотренных Конституцией (решение об отрешении Президента от должности, пересмотр положений Конституции), постановления принимаются в ином порядке (см. ст. 93, ч. 2; ст. 134–137).

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

- дает согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства;

- решает вопрос о доверии Правительству РФ;

- назначает на должность и освобождает от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;

- назначает на должность и освобождает от должности Председателя Счетной палаты и половину состава ее аудиторов;

- назначает на должность и освобождает от должности Уполномоченного по правам человека. Этот институт рассматривает жалобы на нарушение конституционных прав, анализирует состояние дел в области прав человека и гражданина в стране;

- объявляет амнистии – акты о полном или частичном освобождении от ответственности (как правило, уголовной) лиц, совершивших преступления;

- выдвигает обвинение в адрес Президента для отрешения его от должности. Нижней палате российского парламента предоставлено право лишь возбуждения вопроса (инициировать импичмент), вовлечения в процедуру Верховного Суда РФ, Конституционного Суда РФ, а окончательное решение по данному обвинению принимает верхняя палата.

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

Вследствие наделения обеих палат парламента различными полномочиями Конституцией установлен отдельный порядок заседаний Совета Федерации и Государственной Думы (они размещены в разных зданиях: соответственно на Большой Дмитровке, 26 и Охотном Ряду, 1). Как правило, заседания палат проходят открыто, т. е. на них имеют право присутствовать представители средств массовой информации, различных государственных органов и т. п. Однако в случаях, предусмотренных

регламентами палат, могут проводиться закрытые заседания. Конституция предусматривает случаи, когда обе палаты могут заседать совместно: для заслушивания посланий Президента РФ, посланий Конституционного Суда РФ, выступлений руководителей иностранных государств.

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

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

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

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

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

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

Основные задачи и важнейшие функции Правительства:

- обеспечивать единую финансовую, кредитную и денежную политику на всей территории России;

- разрабатывать и представлять в Государственную Думу федеральный бюджет, обеспечивать его исполнение, представлять Государственной Думе отчет;

- обеспечивать единую государственную политику во всех сферах жизнедеятельности общества;

- осуществлять управление федеральной собственностью, государственным имуществом;

– осуществлять меры по безопасности граждан, охране собственности и общественного порядка;

– осуществлять меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики РФ;

– обеспечивать единое правовое пространство, действие и верховенство Конституции РФ, федерального законодательства.

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

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

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

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

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

5. Осуществление внешней политики. Федеральное Правительство РФ представляет интересы страны в международных организациях, заключает

международные договоры Российской Федерации в соответствии со своей компетенцией, регулирует внешнеэкономическую деятельность, осуществляет контроль в этой области.

Председатель Правительства. Возглавляет Правительство Российской Федерации его *Председатель*. Он определяет направления деятельности Правительства и организует его работу, представляет Правительство внутри страны и в международных отношениях, подписывает акты Правительства, вносит Президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, назначении и освобождении заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, наложении на них дисциплинарных взысканий, распределяет обязанности между заместителями Председателя Правительства, утверждает регламент работы Правительства, систематически информирует Президента о работе Правительства, исполняет обязанности Президента во всех случаях, когда Президент не в состоянии исполнять свои обязанности.

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

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

В настоящее время структура федеральных органов исполнительной власти включает 24 министерства, 6 государственных комитетов РФ, 2 федеральные комиссии, 13 федеральных служб, 8 российских агентств, 2 органа федерального надзора России, 3 иных федеральных органа исполнительной власти¹³.

¹³ См.: Российская газета. - 20 мая 2000. - С. 2.

1.7. Этапы развития государственности на Руси – России

Становление и развитие российской государственности насчитывает много веков. Начало этому процессу было положено в Древнерусском государстве и продолжается до сих пор. Россия за всю свою историю прошла пять основных периодов государственного развития:

- 1) Древнерусское государство;
- 2) Московское государство;
- 3) Российская империя;
- 4) Советское государство;
- 5) Российская Федерация.

Из множества племенных объединений восточных славян, а также балтских и финно-угорских племен постепенно складывались основы древнерусской территориальной государственности. Одним из таких объединений был союз во главе с Киевом (известен с конца V века). Древнерусское государство с центром в Киеве – Киевская Русь – возникло в середине IX века и существовало до середины XV века. Этот период отмечен утверждением основных начал государственности на Руси, слиянием северного и южного ее центров, возрастанием военно-политического и международного влияния государства, наступлением закономерного для раннефеодальных монархий этапа его раздробления и утраты централизованного управления

Духовным отцом и основателем Древнерусского государства суждено было стать князю Владимиру Святославовичу. При нем в 988 году Русь приняла православие как государственную религию. После этого в стране стала распространяться грамотность, развиваться живопись и литература. Однако к концу XII века на Руси формируется ряд самостоятельных государств. Из-за их раздробленности в первой трети XIII века на русские земли начинают нападать враги. Нашествие монголо-татар затормозило, на огромный интервал времени, развитие и процветание Древнерусского государства. В результате в XIV веке Древняя Русь как государственная общность прекращает свое существование.

1.8. Региональные органы власти

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим органом законодательной власти субъекта Российской Федерации. Структура его, официальное

название и численность депутатов определяются самим субъектом Российской Федерации. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности.

Федеральный закон определяет полномочия региональных представительных органов власти. Они принимают устав субъекта РФ и поправки к ней, осуществляют законодательное регулирование по предметам ведения субъекта РФ и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в пределах полномочий субъекта РФ.

Законодательный орган государственной власти субъекта РФ:

- утверждает бюджет субъекта РФ и отчет о его исполнении;
- утверждает программы социально-экономического развития;
- устанавливает налоги и сборы, находящиеся, согласно федеральному законодательству, в ведении субъекта РФ;
- устанавливает порядок проведения выборов в органы местного самоуправления субъекта РФ и определяет порядок их деятельности;
- устанавливает порядок управления и распоряжения собственностью субъекта РФ;
- устанавливает порядок образования и деятельности внебюджетных и валютных фондов субъекта РФ;
- утверждает заключение и расторжение договоров субъекта РФ;
- устанавливает административно-территориальное устройство субъекта;
- 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 Российской Федерации.

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 Российской Федерации, создают при федеральных органах исполнительной власти свои постоянные представительства.

Отделение государства от хозяйственной деятельности ограничило возможности прямого административного контроля субъекта РФ 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 и реструктуризации общегосударственных субъектов экономики.

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

- 1) развитие агропромышленного комплекса субъектов РФ;
- 2) распределение бюджета внутри субъектов РФ;
- 3) экономическое развитие и контроль структурных экономических изменений субъектов РФ;
- 4) управление социальной защиты населения субъекта РФ, в том числе пенсионное обеспечение, решение вопросов занятости населения, развитие молодежной политики, образования, поддержка малообеспеченных и многодетных семей, инвалидов;
- 5) организацию энергетических, информационных, транспортных систем субъектов;
- 6) разработку и проведение кадровой политики в субъектах РФ;
- 7) поддержку и развитие военно-промышленного комплекса и усиление гражданской обороны в субъектах РФ.

Субъекты вправе вносить в договор между РФ и субъектами РФ собственные предметы ведения в соответствии с особенностями своего региона. К предметам ведения относят также полномочия

управления в субъектах РФ, которые могут стать предметом спорных ситуаций.

Авторы пособия для обсуждения в учебных группах предлагают «Предложения» (табл. 1.1), направленные в основном на реализацию этих задач.

Таблица 1.1 Направления совершенствования государственного регулирования социально-экономическими процессами в регионах

Основание	Рекомендуемые предложения и механизм регулирования
1. Наемные работники фактически лишены собственности и отстранены от участия в управлении предприятиями.	1. Принятие законодательства о передаче в казну регионов и муниципальных образований управляющих пакетов акций предприятий и организаций, находящихся на данной территории. 2. Установление законодательного ограничения над распродажей государственной и муниципальной собственности и установление квот на продажу сырьевых ресурсов. 3. Предоставление региональным представительным органам права на разрешение формы приватизации региональной и муниципальной собственности как «Аренда с выкупом собственности».
2.1. Отсутствует четкое регулирование деятельности монополий; 2.2. Отсутствует действенный контроль за распродажей имущества на местах, вывозом финансовых и сырьевых ресурсов.	1. Законодательно вывести из полномочий руководителей регионов и МО функции распоряжения имуществом (с передачей этой функции на общенародный референдум данной территории). 2. Установление жесткого прокурорского надзора над продажей общенародного имущества, в том числе имущества МО (с условием наличия экономических расчетов убыточности и отсутствия потребности в этой собственности для нужд населения). 3. Установление контроля за вывозом за рубеж зерна в ущерб отечественному животноводству; 4. Установление более высоких таможенных тарифов на вывоз сырьевых ресурсов страны.
3. Государственная экономическая политика и перспективные планы развития не стали предметом обсуждения и согласования с регионами.	1. Правительству РФ необходимо разрабатывать комплексные перспективные планы развития страны с участием регионов; 2. Создание благоприятных условий для развития малой сельхозтехники, включая организацию региональных компаний по производству малой сельхозтехники.

Основание	Рекомендуемые предложения и механизм регулирования
4. Сокращены общественные фонды потребления и расходы в социальную сферу	1. Законодательное решение на повышение социальных расходов до уровня развитых стран (до 21,6 % ВВП). 2. Принятие законодательства по приведению в соответствие темпов коммерциализации в социальной сфере с темпами роста заработной платы работников материальной сферы. 3. Принятие законодательства по продолжению действия Национальных Проектов по восстановлению социальных объектов, в первую очередь на селе.
5.1. Повышение уровня и качества жизни населения в регионах. 5.2. Отсутствуют активные рычаги регулирования цен на потребительские товары и услуги.	1. Повышение прожиточного минимума на основе научно-обоснованных норм расхода населения и законодательное установление жесткой зависимости между минимальным уровнем зарплаты и прожиточным минимумом. 2. Введение (возврат) института Совета трудового коллектива с правом участия в распределении доходов деятельности предприятия. 3. Установление предельной нормы прибыли для всей цепочки торговых и других посреднических структур, оказывающих услуги по снабжению и сбыту. 4. Принятие законодательства, запрещающего паразитические звенья в торговле. 5. Создание региональных закупочных компаний с установлением норм запасов.
6. Не выполняется баланс потребности и предложения квалифицированных работников (кадров).	1. Разработка балансов по труду и рабочим мест в региональном и отраслевом разрезе; 2. Осуществление региональными маркетинговыми центрами мониторинг межрегиональной миграции квалифицированных рабочих и кадров высшей квалификации.

«Предложения» не исчерпывают все сферы вмешательства государства в социально-экономическую сферу развития регионов, но, нам представляется, что первоочередное решение этих вопросов придаст динамику в развитии регионов.

1.9. Система государственного регулирования экономики и социальной сферы

Модели государственного регулирования экономических и социальных (социально-трудовых) отношений. Существуют три основные модели:

- англосаксонская;
- европейская (рейнская);
- азиатская (восточная).

Исследователь этих отношений в современных условиях А. Мазин показал, что англосаксонская модель практикуется в США, Великобритании, Тайване и в некоторых других странах. Основные особенности данной модели заключаются в том, что государство рассматривает работодателей и работников как равных игроков рынка и выполняет функции поддержания необходимых для рынка элементов, таких как конкуренция, ограничение монополий, создание нормативно-правовой базы и т. д.¹⁴

Европейская модель основывается на предположении, что работники находятся в зависимом положении от работодателей и нуждаются в поддержке и защите со стороны государства в виде поддерживаемой на достаточно высоком уровне минимальной оплаты труда, социального и медицинского страхования, наличия государственных органов, защищающих интересы работников.

Азиатская модель социально-трудовых отношений, среди которых выделяются японская и китайская, характерна преобладанием принципа пожизненного найма работника, прямой зависимостью размеров заработной платы и социальных выплат от продолжительности работы на фирму, незначительной дифференциацией оплаты труда между неквалифицированными и высококвалифицированными работниками, присутствием профсоюзов на внутрифирменном рынке труда, высоким уровнем внутрифирменного патриотизма. Еще одной особенностью азиатской модели является стратегия предотвращения безработицы, когда списочная численность сохраняется посредством перевода работника на другие предприятия фирмы либо на сокращенный рабочий день.

Близкой к Азиатской (восточной) модели была *Советская*, которая обеспечивала (за счет Общественных фондов потребления и за счет собственных средств предприятий и организаций, закрепленных в их финансовых планах на плановый год), членов своего коллектива жильем, детскими садами, школами, путевками на лечение, разовой материальной помощью своим пенсионерам и др.

¹⁴ Мазин А. Л. Экономика труда. Теория и Российская практика. – Н. Новгород : НГЦ, 2002. – 575 с.

Для модели Китайской Народной Республики характерны жесткое государственное регулирование в госсекторе и полное отсутствие государственного регулирования СТО в частном секторе¹⁵.

Переход российской экономики от социалистической к рыночно-ориентированной экономической модели потребовал переосмысления роли государства в сфере экономики и социальных отношений.

В современной России значительно снижена роль государства в социально-экономической жизни субъектов хозяйственной деятельности, трудовых коллективов и отдельных граждан (работников). В современных условиях государство обеспечивает граждан социальными гарантиями, которые выражаются в установлении при помощи нормативно-правовых актов границ, в рамках которых должны действовать субъекты социально-трудовых отношений (государство – работодатель – наемный работник).

К таким нормативно-правовым актам относятся: трудовое, пенсионное законодательство, нормативные акты о защите социальных и трудовых прав (трудовой кодекс), тарифы на транспорт, на важнейшие услуги ЖКХ и пр.

Государством также разрабатывается и реализуется ряд краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных программ с целью решения отдельных вопросов, лежащих в социально-экономической плоскости. Такие программы подразделяются на федеральные, призванные решать проблемы общенационального масштаба, региональные, связанные со спецификой отдельных территорий, и отраслевые, нацеленные на решение проблем отдельных отраслей (например, «Национальная программа социального развития России» или «Инвестиционная программа развития Ульяновской области»).

Следует отметить, что в настоящее время в недостаточной степени определено место работодателей в процессе модернизации экономики. Слабой стороной является оценка эффективности участия работодателей на современных промышленных предприятиях в совершенствовании технологических изменений, значительно влияющих на производственный процесс, меняющих квалификационный состав работников. Все перечисленное должно, безусловно, влиять на развитие трудовых ресурсов,

¹⁵ Раковская В. С., Ионикан Н. В., Соловьева Н. Н. // Современные проблемы науки и образования. – 2012. – № 6. – URL: <http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=7593> (дата обращения: 20.06.2016).

повышать конкурентоспособность продукции на мировом рынке, тем самым повышая качество товаров и услуг, а вместе с тем и уровень жизни населения.

1.10. Экономические результаты рыночных реформ в России

Сейчас много говорят и пишут о том, что главным мотивом приватизации общенародного имущества было повышение эффективности отдачи имущества. Сторонники рыночной экономики убеждали всех в том, что самым эффективным является частный собственник. С этой целью якобы были созданы финансовые возможности для залоговых аукционов и приобретения (по смехотворно низким ценам) узким кругом приближенных к власти лиц контрольных пакетов ключевых стратегических предприятий страны.

После изучения и анализа результатов приватизации тогдашний председатель Счетной палаты России С. Степашин пришел к выводу, что смена форм собственности:

- не привела к повышению экономической эффективности;
- не вызвала роста производительности труда;
- не породила эффективных собственников;
- не создала условий для привлечения инвестиций для модернизации производства;
- до настоящего времени не создано эффективное законодательное поле для контроля над приватизационными сделками, что порождает экономическую преступность;
- государственный контроль над процессом приватизации осуществляется не эффективно, так как контролеры и контролируемые входят в единую систему исполнительной власти¹⁶.

Академик Д. Львов писал: «Россия потеряла фундаментальные базовые отрасли, осуществив непродуманный вариант приватизации. В результате две трети богатства страны стали достоянием 6% населения, которые взяли то, что им никогда не принадлежало. И никогда принадлежать не могло по определению»¹⁷.

¹⁶ Степашин С. Итоги приватизации. Аналитическая записка. - Изд.-во «Соционимия». М. : 2005 - С. 119.

¹⁷ Львов Д. Приватизация по-российски Делили по честному // АиФ 2004 № 49

Исследования доктора экономических наук Ю.В. Яковца¹⁸ показывают, что за годы реформ Россия не только затормозила ход развития технико-технологического состояния производства, но почти во всех отраслях материального производства (особенно в машиностроении, строительстве, в строительной индустрии и в сельскохозяйственном производстве), сделала шаг назад по многим позициям к уровню 30-х годов прошлого века, что вызывает особую тревогу, так как России предстоит сначала приостановить этот процесс, а потом догонять ушедшие далеко вперед страны.

Состояние промышленности. В настоящее время из 150 стран¹⁹, вставших на путь рыночных преобразований и развития инноваций, только 10–15 могут претендовать на статус развитых. Всего 7–8 стран можно отнести к высокоразвитым, они удерживают первенство по 50 микротехнологиям, на их долю приходится 92% мирового объема наукоемкой продукции (доля США 39%, Японии – 30%, Германии – 16%, Китая – 6%). В России инновационная активность реального сектора крайне низка: разработку и внедрение технологических инноваций осуществляют около 5% промышленных предприятий (в развитых странах 80–87%). Наибольшие затраты на инновации российских предприятий составляют приобретение машин и оборудования (62,2%). В то же время на приобретение новых технологий расходуется только 18,3% всех средств, затрачиваемых на инновации. Из них на приобретение права на использование объектов интеллектуальной собственности – 10,6%. В общем объеме затрат предприятий на инновации подавляющую долю составляют собственные средства – 82,3%, доля иностранных инвестиций – 5,3%, федерального бюджета – 2,8%, бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных фондов – 1,3%.

По мнению экспертов, в настоящее время основными российскими макротехнологиями, составляющим и конкуренцию, являются: космос, авиация, судостроение, спецхимия, ядерная энергетика, биотехнология, микроэлектроника, специальное машиностроение. По этим направлениям Россия обладает собственной научной школой, а уровень имеющейся базы знаний для выхода на конкурентный уровень оценивается в 70–80% от мирового. Технологический облик России к XXI веку сложился как результат

¹⁸ Яковец Ю. В. Экономика России: перемены и перспективы. – М. : 1966. – 202 с.

¹⁹ <http://www.spsl.nsc.ru/FullText/dor/2015-10.pdf>

развития общества, направляющего свои основные ресурсы на обеспечение стратегической безопасности. За 90-е годы ВВП России сократился в 2 раза и стал меньше ВВП США в 10 раз, Китая в 5 раз, а показатель ВВП на душу населения стал в 10 раз меньше, чем в странах «большой восьмерки». Место России в технологическом пространстве выглядит примерно так:

- 1) по ВВП на одного занятого Россия уступает США в 4 раза и в 3 раза странам Западной Европы;
- 2) по доли наукоемкой продукции в товарном экспорте Россия находится на уровне Индии и в 9 раз уступает США, в 5 раз Китаю и 2,5 раза Италии;
- 3) по индексу конкурентоспособности Россия находится на 58-ом месте, уступая Китаю и Индии. России в данном рейтинге отводится ниша стран с низким уровнем инновационности экономики. По мнению составителей индекса, низкому уровню развития в России соответствуют 5 из 7 составляющих показателей:

– внешнеторговая политика, конкуренция на местном рынке, защита интеллектуальной собственности;

– ниже среднего оценивается критерий «миграция высококвалифицированных кадров», выше среднего – «наука».

В списке ведущих глобальных научных лидеров по доле мировых трат на НИОКР наша страна также отсутствует. Мировое научное господство по данному показателю делится между странами Америки – 34,3% (в т. ч. США принадлежат 29% мировых расходов на НИОКР), Азии – 26% (в т. ч. Китаю – 13,7%, Индии – 2,8%) и Европы – 24%. На остальной мир приходится 5,7% мировых расходов на НИОКР.²⁰

- 4) доля России в мировом экспорте инновационной продукции гражданского назначения – 0,3-0,5% (США – 36%, Япония – 30%, Германия – 16%, Китай – 6%);
- 5) доля инновационной продукции в общем объеме отгруженной продукции – 3-4% (Канада – 15%, Япония – 26%, США – 32%).
- 6) удельный вес предприятий, выпускающих инновационную продукцию и использующих инновационные технологии ~ 5% (Португалия – 26%, Греция – 29%, Нидерланды, Дания, Австрия – 70 – 80%).

²⁰ (Использованы сведения из: <http://www.spsl.nsc.ru/FullText/dor/2015-10.pdf>).

Политические события конца 80-х годов XX века, личностные амбиции и позиции первых лиц и их окружения, выбрав «либеральную концепцию» дальнейшего развития страны, поставили Россию в тяжелое положение. На начало 2016 года Россия сократила производство к уровню 1990 года: тракторов (остаточные объемы – 2,4%), зерноуборочных комбайнов (7,3%), грузовых автомобилей (18,2%), самолетов гражданских (22,1%), металлорежущих станков (3,9%), ткани х/б (20,9%), ткани шерстяной (20%) – см. табл. 1.2.

Таблица 1.2 Производство отдельных видов промышленной продукции²¹

Продукция	1990	2013	2014	2015	2015 г. в % к 1990
Электроэнергия, млрд кВт·ч	1082	1051	1059	1063	98,2
Уголь, млн т	395	347	356	372	94,2
Нефть добытая, включая газовый конденсат, млн т	516	522	525	533	103,2
Газ горючий природный (естественный), млрд куб. м	641	601	556	554	86,4
Мясо, включая субпродукты I катег., млн т	6,6	6,1	5,8	6,6	100,0
Колбасные изделия, млн т	2,2	2,2	2,54	1,64	74,5
Масло животное, тыс. т	833	222	251	259	31,1
Сахар, млн т	6,2	4,9	5,2	5,1	82,2
Ткани х/б, млрд кв. м	5,62	1,3	1,2	1,18	20,9
Ткани шерстяные, млн кв. м	466	12,8	11,5	9,2	2,0
Чулочно-носочные изделия, млн пар	872	249	207	199	22,8
Трикотажные изделия, млн шт.	770	144	132	106	13,8
Пальто, полупальто, млн шт.	3,4	1,27	1,24	0,99	29,1
Обувь, млн пар	385	114,0	111,0	90,3	23,4
Пиломатериалы, млн куб. м	75,0	21,0	21,5	21,4	27,9
Древесноволокнистые плиты твердые, млн усл. кв. м	483	419	432	500	103,5
Бумага, млн т	5,2	4,7	4,9	4,9	94,2
Серная кислота, млн т	12,8	10,3	9,8	10,4	81,2
Минеральные удобрения (в пересчете на 100%), млн т	16,0	18,3	19,6	19,9	124,4

²¹ Использованы данные Федстата, ФТС и Минэкономразвития РФ: <http://maxpark.com/community/4765/content/5341741>

Окончание табл. 1.2

Продукция	1990	2013	2014	2015	2015 г. в % к 1990
Синтетические смолы и пластические массы, млн т	3,3	6,1	6,4	7,2	218,0
Синтетические каучуки, тыс. т	2100	1483	1319	1419	67,5
Синтетические и искусственные волокна, тыс. т	613	146	148	151	24,6
Кирпич строительный, млрд усл. шт	24,5	11,2	11,7	11,5	46,9
Цемент, млн т	83,9	66,4	68,5	62,1	74,0
Конструкции и изделия сборные железобетонные, млн куб. м	79,4	26,9	26,8	21,8	27,4
Сталь, млн т	90,4	68,8	70,3	69,4	76,7
Готовый прокат черных металлов, млн т	64,0	57,9	61,2	60,3	94,2
Турбины всех видов, млн кВт	12,5	3,1	н/д	1,1	н/д
Электродвигатели переменного тока, тыс. шт.	2000	629	н/д	335	16,8
Краны мостовые электрические, шт.	2943	2411	2401	1690	57,4
Экскаваторы, шт.	23100	1753	1698	н/д	н/д
Тракторы, тыс. шт.	214	8,6	6,7	5,1	2,4
Зерноуборочные комбайны, тыс. шт.	65,7	5,4	5,7	4,8	7,3
Металлорежущие станки, тыс. шт.	74,2	3,4	2,8	2,9	3,9
Холодильники и морозильники бытовые, млн шт.	3,8	4,1	3,7	3,1	81,6
Машины стиральные, млн шт.	5,4	3,83	3,88	3,47	64,3
Телевизоры, млн шт.	4,7	6,2	5,6	4,0	85,1
Грузовые автомобили, тыс. шт.	720	209	154	131	18,2
Легковые автомобили, тыс. шт.	1,10	1,91	1,74	1,2	109,1
Автобусы, тыс. шт.	52,0	52,9	43,2	36,7	70,6
Самолеты гражданские, шт.	86	31	43	19	22,1
Вертолеты всех видов, шт.	360	303	300	160	42,6
Вычислительная техника, ее части и принадлежности, млрд руб.	264	39,8	34,4	39,9	12,8

Сельскохозяйственное производство России. В соответствии с Указом Президента РФ «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» в 1991 году начался передел земли и реорганизация функционирующих форм хозяйствования на селе.

Реорганизация колхозов и совхозов произошла за счет деления земель на паи и раздачи их крестьянам.

Таблица 1.3 Основные показатели деятельности сельскохозяйственных предприятий России за период 1980–2013 гг.²²

	1980	1990	1995	2000	2005	2010	2012	2013
Число предприятий на конец года, тыс.ед.	23,8	27,3	26,9	27,6	19	7,2	6,2	5,1
Среднегодовая численность работников, млн чел.	11,2	10	6,7	4,7	2,5	1,64	1,47	...
Сельскохозяйственные угодья, млн га	210,2	202,4	171,2	157,6	130,9	122,1	119,8	...
Посевная площадь, млн га	119,7	112,1	93,1	74,2	60,5	56,1	55,6	56,1
Крупный рогатый скот, млн голов	46,3	45,3	27,7	16,5	11,1	9,3	9,1	8,8
Производство зерновых и зернобобовых, млн тонн	94,6	116,3	59,8	59,4	62,7	47,0	54,4	68,8
Производство картофеля, млн тонн	12,1	10,5	3,7	2,2	2,4	2,2	3,9	3,3
Производство овощей, млн тонн	7,1	6,5	2,6	2,0	1,6	1,5	1,9	1,8
Производство скота и птицы (в убойном весе), млн тонн	4,7	7,6	2,9	1,8	2,3	4,3	5,4	6,0
Производство молока, млн тонн	33,4	42,4	22,4	15,3	14,0	14,3	14,7	14,0
Производство яиц, млрд шт.	28,2	37,2	23,5	24,1	27,4	31,3	32,8	32,2
Производство шерсти, тыс. тонн	171,2	49,0	15,1	12,5	10,5	9,9	5,8	...

В результате этих реформ в стране были утеряны высокомеханизированные мощности и в растениеводстве и в животноводстве. На заседании Госдумы России 18 марта 2014 года Г. Зюганов сказал: «В нашей стране 41 млн га пашни заросли бурьяном. Половину продовольствия Россия завозит из-за рубежа...».

За последние 10–15 лет страны «золотого миллиарда», пока Россия занималась реформами, в основном завершили четвертую технологическую революцию, связанную с интеллектуализацией

²² Гражданкин А. И., Кара-Мурза С. Г. Белая книга России: строительство, перестройка и реформы: 1950–2012 гг. // - М. Либероком, 2013. – №24, С. 91.

производств, и приступили к созданию нового типа постиндустриального общества.

В сельскохозяйственном производстве России произошло резкое сокращение численности хозяйствующих единиц (за период с 1990–2013 гг. число колхозов и совхозов России сократилась с 27,3 до 5,1 тыс.). Резко сократились и объемы продукции сельскохозяйственного производства. В целом по России сократилось (по всем хозяйствам, в том числе по сельскохозяйственным предприятиям – указано в скобках (см. табл. 1. 3)):

- поголовье КРС с 57 до 19,9 млн голов (с 45,3 до 8,8 млн голов);
- по валовому сбору зерна с 116,7 до 92,4 млн т (с 116,3 до 68,8 млн т);
- производство молока с 55,7 до 30,5 млн т (с 42,4 до 14 млн т).

За это время 108 млн га земли оказалось закреплено за 11,9 млн сельских жителей, и эта земля получила название «земельных паев». Целью выделения таких участков было увеличение доли частных землевладельцев.

Земельный пай предоставляется бесплатно, но граждане должны оплачивать кадастровые работы и платить ежегодный налог на землю. Строить на ней что-либо нельзя, так как эта земля имеет сугубо сельскохозяйственное назначение. Однако использование по назначению этих паев имеет ряд недостатков: далеко не все жители села могут эффективно использовать выданную им землю: не имеют возможности обрабатывать землю по причине отсутствия агротехнических навыков, знаний, соответствующей сельхозтехники; кроме того, земля могла быть передана по наследству городским жителям, которым она не нужна вовсе.

По данным Статистического регистра хозяйствующих субъектов Росстата на основе данных о госрегистрации, по состоянию на 1 октября 2013 года в нашей стране числилось 227 836 крестьянских фермерских хозяйств и предпринимателей, заявивших в сведениях о госрегистрации сельскохозяйственную деятельность как основную. За ними закреплено более 12 млн га земли. Следствием реформ стало следующее: крупные сельскохозяйственные предприятия выведены из экономического и политического поля России: относительно всех капвложений в основной капитал в РФ инвестиции в сельское хозяйство, охоту и лесное хозяйство с самого начала реформы упали более чем втрое и уже с 1995 года их доля не превышала 5% - это меньше, чем в годы Великой Отечественной войны,

15% – в 1980 г., 17% – в 1990 г., 3,5% – в 2013 г.), что привело к разрушению материально-технической базы сельского хозяйства, ввод в действие основных фондов в 1995 году упал до 0,6%, а в 1998 – до 0,5% и оставался менее 1% до 2005 года.

В «Белой книге» Кара-Мурзы говорится: «Сегодня каждое пятое фермерское хозяйство не имеет тракторов, более половины – грузовых автомашин. Еще хуже обеспечены фермеры прицепными машинами и технологическим оборудованием. По этой причине большинство из них не может своевременно проводить весь комплекс работ, вносить в достатке минеральные и органические удобрения. Половина хозяйств не имеет подъездных дорог, треть не электрифицирована, в подавляющем большинстве отсутствует водоснабжение»²³.

Когда в начале 90-х годов проводилась кампания по «фермеризации» российского села, было сделано немало заявлений о том, что все эти виды государственной поддержки будут оказаны тем гражданам, которые решатся выйти из коллективных хозяйств и совхозов и заведут собственное хозяйство, что очень сильно напоминает ситуацию столыпинских реформ. Но около 80% фермеров в конце 90-х годов не смогли получить той помощи государства, которая является совершенно обычной во всех странах. Инвестиции в основной капитал сельского хозяйства в ходе реформы к 1998 году уменьшились по сравнению с 1990 годом в 25 раз и в последние годы остаются в 7–8 раз ниже, чем непосредственно перед реформой 1990-х годов.

Когда началось расформирование колхозов и совхозов, площадь личного приусадебного землепользования выросла с 2,9 (1990г.) до 7,7 млн га (2012г.), площадь сельскохозяйственных угодий, находящихся в личном пользовании граждан (в хозяйствах населения), выросла с 3,9 до 31,4 млн га, средний размер участка подсобного хозяйства – с 20 до 33 соток, средний размер участков коллективных садов и огородов – с 7 до 10 соток. По данным сельскохозяйственной переписи, на 1 июля 2006 года всего было зарегистрировано 17,5 млн личных подсобных хозяйств, а из некоммерческих объединений граждан 73,3 тыс. садоводческих (1,12 млн га), 5,5 тыс. огороднических (66,8 тыс. га), 430 животноводческих (42,5 тыс. га) и 1041 дачных (18,6 тыс. га). 12 млн семей России имеют в общей сложности 132 млн га земли, из них 108 млн га закреплены в «паях». Профессор

²³ По материалам: Гражданкин А. И., Кара-Мурза С. Г. Белая книга России: строительство, перестройка и реформы: 1950–2012 гг. / – М. : Либроком, 2013. – 560 с.

А. Г. Зельднер пишет, что «надежда на массовое развитие фермерства себя не оправдала: для становления фермерства необходим стартовый капитал, что государство не смогло обеспечить».

Особую тревогу вызывает состояние сельскохозяйственного производства, так как в сельских, поселковых и районных муниципальных образованиях сельскохозяйственное производство является основным видом деятельности, который может обеспечить собственными доходами при формировании бюджетов муниципальных образований этих уровней. В современных условиях жизнедеятельности регионов инвестиции рассматриваются как средство вывода экономики на конкурентоспособный уровень, что позволило бы обновить производственные основные фонды, поднять технический уровень производства, обеспечить бюджеты налоговыми поступлениями, создать дополнительные рабочие места и обеспечить занятых заработной платой, а население – доходами.

Рассмотренные сведения (таблицы по состоянию в промышленности и в сельскохозяйственном производстве) дают основание считать, что не были достигнуты поставленные цели по реформированию экономики России.

Вот, к примеру, что пишет «Справедливая Россия»²⁴: «В России больше половины населения живет и работает на земле: 37 млн – в селах и деревнях, еще более 40 млн - в малых городах. В среднем до ближайшей больницы сельчанину приходится добираться 84 км, до ближайшего детского сада – 17 км, до ближайшей школы – 24 км. А с учетом состояния российских дорог и школы и больницы оказываются просто недоступными.

За годы либеральных реформ 8,5 тысячи сел и деревень исчезли с карты страны, еще 19 тысяч на этой карте нарисованы, но пустуют. 13 млн гектаров земли не используются по назначению. В 2015 году страна закупила за рубежом молока и сыра на 2 млрд долларов. Еще на 800 млн долларов - помидоров. На эти деньги можно было построить теплицы даже за полярным кругом!»

²⁴ Материалы к выборам в Государственную Думу, в Законодательные органы МО в ноябре 2016 года.

Таблица 1.4 Производство сельскохозяйственной продукции по России и по регионам Приволжского федерального округа за 1990-2013 гг. в натуральных показателях²⁵

Регионы	Объем с/х продукции (млрд руб.)		Валовый сбор зерна, РФ - млн. т, по регионам - (тыс.т.)		Валовый сбор картофеля (тыс. т), РФ - млн. т.		Валовый сбор овощей (тыс. т), РФ - млн. т.		Поголовье крупного рогатого скота (тыс. голов), РФ - млн. голов		Производство мяса в убойном весе (тыс. т), РФ - млн. т.		Производ. молока (тыс. т), РФ - млн. т	
	1991	2011	1990	2013	1990	2013	1990	2013	1990	2013	1990	2013	1990	2013
Российская Федерация	260	2 618	116,7	92,4	30,8	30,2	10,3	14,7	57	19,9	10,1	8,54	55,7	30,5
Приволжский федеральн. округ	64	595,2	33 777	17 038	8 462	7 662	1 897	3 221	15 268	5 928	2 546	1 792	14 468	9 480
Респ.	7,9	90,1	4 728	2 039	1 379	1 222	193	357,1	2 393	1 265	326	229,3	1 930	1 711
Башкортостан	2,0	22,8	625	156,3	455	314,1	56	176,1	322	94,7	83	119,6	396	194,5
Респ. Марий Эл	2,7	21,0	979	849,1	495	282,4	55	85,1	657	298,8	96	123,5	602	454,0
Респ. Мордовия	7,0	54,3	3 661	2 612	1 311	1 323	218	329,4	1573	1 333	282	318,1	1660	1 712
Респ. Татарстан	2,9	62,2	1 112	306,1	466	446,7	80	177,9	675	377,2	124	113,3	665	711,7
Удмуртская Респ.	3,1	93,0	947	396,2	932	633,0	99	140,9	526	204,8	112	66,9	619	422,8
Чувашская Респ.	4,4	23,9	1 680	419,9	485	244,6	85	106,1	1008	273,5	149	54,5	932	523,8
Кировская область	4,2	39,1	1 742	918,6	710	829,3	232	358,2	1264	296,4	198	95,2	1391	611,9
Нижегородск. обл.	5,8	59,8	5 582	2 049	346	282,6	116	215,9	1752	625,2	220	135,6	1323	815,3
Оренбургская обл.	6,0	62,9	1 841	1 291	343	542,9	131	192,8	871	194,4	171	162,4	875	350,2
Пензенская область	3,7	62,3	1 129	274,7	568	533,2	164	236,4	875	263,5	155	75,7	858	460,9
Пермский край	5,2	38,1	3 026	1 629	494	481,9	173	322,8	1012	244,0	229	103,3	1104	426,2
Самарская область	6,3	69,7	4 783	3 192	127	368,9	203	421,4	1639	547,3	272	140,6	1437	826,4
Саратовская обл.	3,0	31,7	1 942	903,4	372	233,2	92	99,6	701	153,2	128	53,8	677	267,4

²⁵ Инвестиционная программа развития Ульяновской области / Кузнецов В. В., Милов А. А., Одарченко А. В., Лаптев Н. В. – Ульяновск: УЛГТУ, 2014. – 103 с. (данные за 2013 год уточнены по справочнику «Регионы России» за 2013 г., стр. 376.)

1.11. Бюджетная обеспеченность региона и доходы населения

Бюджетная обеспеченность социальной сферы в Ульяновской области. В таблице 1.5 показана бюджетная обеспеченность Ульяновской области выборочно за период 2005 – 2012 гг. и 2005 – 2012 гг.

По доходной части бюджета области лишь укажем, что собственные доходы областного бюджета за все рассмотренные в табл. 5.1 годы составили от 55,3% до 69,5%, то есть в последние годы порядка 60% областного бюджета формируется за счет закрепленных за регионом собственных источников. Кроме того, следует заметить, что снизились доходы, формируемые за счет поступлений налогов на доходы физических лиц – НДФЛ. Надо полагать, что это отражает относительное снижение номинальной заработной платы по области. В расходной части областного бюджета самый высокий удельный вес составляет социальное обслуживание: в 2012 году в общих расходах области эти расходы составили 23,7% (в 2005 г. – 6,7%), расходы на здравоохранение за эти же годы выросли с 15,8% до 23,4%, расходы на образование составили 8,5% и 18,3%, расходы на развитие экономики выросли с 8% до 14%. Состояние экономики страны и регионов отражается в двух основных документах, которые мы вкратце рассмотрим: бюджет и доходы населения.

Важнейшими задачами бюджета являются обеспечение полного и своевременного поступления доходов по каждому источнику и финансирование мероприятий в пределах, утвержденных в бюджете.

В областном бюджете на 2015 год объемы доходов прогнозируются (в пособии рассмотрен плановый бюджет за 2015 г.) в сумме 33 млрд 343 млн 544,4 тыс. руб. Важно отметить, что в структуре доходов собственные доходы региона составляют более 80% (против 59,65% в 2012 г.). Общий объем расходов областного бюджета на следующий год запланирован в сумме 37 млрд 105 млн 504 тыс. рублей.

В структуре расходов областного бюджета, как и в прошлые годы, преобладают расходы на обеспечение услуг в сфере социальной политики, образования, здравоохранения, включая финансовую помощь бюджетам муниципальных образований области. Удельный вес этих расходов на 2015 год составляет 74,1%²⁶.

²⁶ <http://ulyanovsk.rusplt.ru/index/byudjet-ulyanovskoy-oblasti-na-2015-god--byil-prinyat-v-pervom-je-chtenii-231380.html>

Таблица 1.5 Доходы и расходы в бюджетах Ульяновской области за период 2005–2015 гг.²⁷ (млн руб.)

Статьи доходов	Доходы					Статьи расходов	Расходы				
	2005	2005	2010	2015	2015		2005	2010	2015	2015	2015
Годы						Годы					
Доходы консолидированного бюджета Ульяновской области	14 018	%	27 960	–	%		13 350	27 890	–	%	
Всего доходов областного бюджета	6 665,5	100	26 469	33 453	100	Всего расходов	6 934,5	29 376	37 105	100	
Налоговые и неналоговые доходы	2 184,4	32,8	15 129	26 453	79,7	Управление	524,7	2937	2200	5,9	
Налог НДС/Л	1 443,5	21,6	7 381,4	9 451	35,7	Нац. экономика	556,7	4 435,8	5 086,2	13,7	
Налог на прибыль	740,8	11,1	9 310,7	6 445	24,4	ЖКХ	366,5	536,9	в т.ч. 316,0	0,8	
Акцизы	1 039,8	15,6	2 877,0	1 490	4,45	Образование	590,2	1792,3	8 013,4	21,6	
Налоги на имущество	682,9	10,2	1 394,3	2500		Культура	136,6	291,2	508,0	1,6	
Неналоговые доходы	239,0	3,6	901,0	950		Здравоохранение	1 093,8	2 465,8	8 151	21,9	
Доходы от имущества	827,0	12,4	119,9	56,4		Социальное obs., соц. политика	464,0	777,4	8 400	22,6	
Безвозмездные поступления из бюджета Российской Федерации	2 035,6	30,5	11 838	6 890	20,6	Межбюджетные отчисления в бюджеты МО	3 007,0	9 929,0	8 346	22,0	
Поступл. нал. в бюдж. систему РФ	1 385,2	–	–	–	–	Инвестиции в основной капитал	1 471	1 338,7	–	–	
Собств. дох. обл. бюдж.	69,5%	–	55,3%	80%	–	Дефицит			3 761*	14,2	

²⁷ По 2015 г. – ЗСО Ульяновской обл. принят бюджет области на 2015 г. (20.02.2015 №97/30-5), обновлено 2.06.2015 г.

*14,2% от налоговых и неналоговых поступлений.

Длительное, устойчивое развитие и сохранение территории в интересах населения должно обеспечиваться за счет рационального, сбалансированного развития и потребления всех ресурсов, составляющих структуру территории, что способствовало бы пополнению доходной части бюджета региона и обеспечило бездефицитность расходной части.

Последствия отраслевого структурного реформирования отечественной экономики связаны с усилением ее сырьевой ориентации и расширением сферы обращения при падении значимости индустриальных и высокотехнологичных отраслей, что привело к структурным деформациям отечественной экономики.

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

- принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств;
- принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов (все доходы и расходы бюджета подлежат отражению в бюджете в полном объеме);
- принцип единства бюджетной системы РФ (под единством понимается единство формы и содержания бюджетной системы, а также применение единых правил бюджетного регулирования на всех уровнях бюджетной системы).
- принцип разграничения доходов и расходов между бюджетами разных уровней (каждый уровень бюджетной системы имеет равные права на закрепление за ним в части либо полностью доходов и расходов, определенных бюджетным законодательством);
- принцип самостоятельности бюджета (право и обязанность органов местного самоуправления самостоятельно обеспечить сбалансированность муниципального бюджета и эффективность использования бюджетных средств);
- принцип сбалансированности бюджета (объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования);
- принцип общего (совокупного) покрытия расходов (все расходы должны покрываться общей суммой доходов бюджета);
- принцип гласности (обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, обязательная

открытость для общества и СМИ процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов);

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

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

Доходная часть бюджетов состоит из:

- поступлений от регулирующих налогов;
- финансовой помощи в различной форме дотации, субвенции и т. д.;²⁸
- собственных доходов;²⁹
- заемных средств и других источников;
- средств, выделяемых из фонда финансовой поддержки муниципальных образований, и средств, поступающих по взаимным расчетам из федерального бюджета.

Ежегодно возникает задача бюджетного регулирования, то есть задача перераспределения средств с целью обеспечения бюджетов более низкого уровня и доведения до минимально необходимого уровня доходов.

Не менее важно и формирование доходов населения, особенно в современных условиях, когда с опережением доходов населения (зарплата и социальные выплаты населению) растут цены на продуктовые, аптечные товары, тарифы на услуги ЖКХ, здравоохранение и транспортные услуги.

²⁸ Дотации – нецелевые средства из бюджетов других уровней на безвозвратной основе; субвенции – целевые средства из бюджетов других уровней на безвозвратной основе.

²⁹ Местные налоги: земельный налог, налог на имущество физических лиц, часть от федеральных налогов: НДФЛ – 30%, ЕНВД – 90%, ЕСХН – 60%, гос. пошлины – 100%; дополнительные налоговые доходы: НДФЛ – 50% по субъекту РФ, от прибыли предприятий – 5%, НДС – 10%, акцизы – 5%; неналоговые доходы: от использования имущества, платные услуги и от приватизации имущества – 10%, от аренды имущества, платежи за пользование недрами, налоги на имущество предприятий – 50%.

2. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ

Местное самоуправление не является частью системы государственной власти и «в пределах своих полномочий» самостоятельно.

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

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.

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.

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, в каком он был «отработан» в буржуазных странах и в самой прежней буржуазной России.

2.1. Русская община

Основной формой пользования земельными ресурсами в России было общинное владение землей. Историки считают, что она в своем развитии прошла от древнерусской соседской общины – *верви* (от родовой, семейной до соседской), через черносошную общину – *волость* – до

сельской поземельной общины, ставшей основной формой самоорганизации русских крестьян в царской России³⁰.

С XIV века крестьянская община на Руси известна под названием «волость», объединявшей *соседей*, от имени которых представители общины выступали перед княжеской администрацией.

Община-волость жила на основе принципов самоуправления. Она сама избирала своих должностных лиц (старост, сотских и др.), которые руководили общественной жизнью. Важно отметить, что наиболее распространённой формой было общинное владение землей, при котором вся крестьянская земля находилась в собственности общины (так называемая «мирская земля»), которая в произвольные сроки перераспределяла землю между крестьянскими хозяйствами, пропорционально размеру семей. Часть земли (прежде всего луговые, пастбищные земли и леса, неудобья), как правило, не разделялась между крестьянами и находилась в совместном владении сельского общества³¹. Эту норму (подворно-наследственного землепользования) община всячески оберегала.

В XIV – XV веках в русских княжествах «пошел» интенсивный процесс укрепления частнофеодальной собственности на землю. Монастыри и феодалы расширяли свои владения как законным путем, добиваясь земельных пожалований от верховной власти, так и путем прямого захвата волостных земель. Волостные общины упорно защищали свои права. По мере перехода общинных земель в поместное владение община-волость потеряла часть своих хозяйственных и управленческих функций и свое влияние как самостоятельная правовая и хозяйственная

³⁰ <https://yandex.ru/search/?lr=195&clid=1790331&msid=22907.22572>.

³¹ **Общинная собственность на землю.** Наиболее распространенной формой пользования земельными ресурсами в России было общинное владение землей, при котором вся крестьянская надельная земля находилась в собственности общины (так называемая «мирская земля»), которая в произвольные сроки перераспределяла землю между крестьянскими хозяйствами, пропорционально размеру семей. Часть земли (прежде всего луговые, пастбищные земли и леса, неудобья), как правило, не разделялась между крестьянами и находилась в совместном владении сельского общества. Например, в 1905 году в европейской части России 9,2 млн крестьянских дворов имели 100,2 млн десятин надельной земли в общинном владении. Основной причиной неудачи столыпинской реформы, очевидно, надо считать то, что эта реформа наткнулась на резкое сопротивление самих крестьян, столетиями живущих в условиях сельских общин, защищающих крестьян перед произволом помещиков и выполняющих все функции самоуправления в низовых звеньях государственного управления.

единица, но община сохранялась как форма объединения крестьян, однако из волостной она превращалась в сельскую в границах определенного поместья или вотчины. Ее управленческая деятельность могла осуществляться лишь в границах поместья. Позиции общины-волости усугублялись еще тем, что население России росло чрезвычайно быстрыми темпами и община имела теперь меньшую возможность выделять своим членам необходимые им земли, что было связано еще с расширением земельных угодий для личного хозяйства помещика³².

«Если во времена Ивана Грозного население Московского государства составляло около 5,5 миллионов человек, то к царствованию Николая II число собственно русских было около 100 миллионов. «Роль общины в этом процессе чрезвычайно велика, – говорится в исследовании «Русская община» под редакцией О. А. Платонова, – поскольку это был основной тип социальной организации русских крестьян»³³.

Очевидно, что не случайны крестьянские волнения и бунты, особенно в Центральной и Приволжской территориях России – не хватало земли.

После отмены крепостного права Александр II законодательно усилил права общины, в частности, впервые юридически сделав ее собственником большей части крестьянской земли. Еще более усилил права общины Александр III, который своим указом запретил даже простой раздел крестьянского двора без согласия общины. Да и Николай II до революции 1905 года придерживался той же позиции. Одна из основных причин проводимого сверху усиления общины заключалась в том, что властям было гораздо легче собирать выкуп за землю с общины, чем с каждой крестьянской семьи в отдельности, поскольку в общине работал принцип круговой поруки. Следовательно, в конце XIX века, после реформ 1860-х годов, позиции общинного землепользования укрепились. Общины были признаны субъектами действовавшего права, а правительство пока не допускало развития частной крестьянской собственности на землю³⁴.

³² Александров В. А. Крестьянская (сельская) община. Русские. – М. Наука, 1997.

³³ Русская община (под ред. О. А. Платонова. – М. : Институт русской цивилизации, 2013 – 1376с.

³⁴ Анфимов А. М. Крестьянское хозяйство Европейской России. 1881–1904. – М., 1980.

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

Община конкретизирует для человека такие ценности, как Общество и Справедливость. Человек как личность, как социальное существо возможен только в обществе, причем в обществе определенного типа, во всяком случае близком к тому, в котором жили его предки. И если община формировала русских людей именно в качестве русских, то она и должна была сохраняться как фундаментальная ценность. Справедливость понималась как изначальное социальное равенство. Любой родившийся в общине человек имел право на свою (равную со всеми) долю земли и всех ее богатств.

2.2. Местное самоуправление в Новгородской республике

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

Во главе славянских племенных союзов стояли князья и бывшая родовая верхушка – «нарочитые люди». Важнейшие вопросы жизни решались на народных собраниях - вечевых сходах. Компетенция общин осуществлялась через Вече и избираемые им органы. В Древнерусском государстве местное самоуправление имело все необходимые признаки:

экономическую и юридическую самостоятельность, осуществлялось на уровне старших городов и местных Вече.

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

Символом родного града выступала не особа князя, а вечевого колокол у соборов Святой Софии. Отсюда – особое внимание князей к этим вечевым атрибутам и, «когда надо»³⁵, их уничтожение, как несовместимых с великокняжеской (царской) практикой, порожденной ею системой нравственных ценностей (верность государю).

Время с начала XII до конца XV вв. называют удельным периодом.

В Новгородской республике благодаря усилиям богатейших бояр сохранилось вече. До восстания новгородцев в 1136 году Новгородом владел тот из князей, кто держал киевский престол. Это позволяло старшему среди Рюриковичей князю контролировать великий путь «из варяг в греки» и доминировать на Руси. Используя недовольство новгородцев, боярство, обладавшее значительной экономической мощью, сумело окончательно победить князя в борьбе за власть. Новгород стал боярской республикой. Высшим органом республики было Вече, на котором избиралось новгородское управление, рассматривались важнейшие вопросы внутренней и внешней политики и т. д. Вече выбирало главу новгородской церкви – архиепископа. Владыка распоряжался казной, контролировал внешние сношения Великого Новгорода, торговые меры и т. д.

Третьим важным лицом городского управления был тысяцкий, ведавший городским ополчением, судом по торговым делам, а также сбором налогов (рис. 2.1).

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

³⁵ Пресняков А. Е. Российские самодержцы – М. : Книга, 1990. – С. 10.

от других административно-территориальных единиц на Руси тем, что князь здесь играл второстепенную роль.

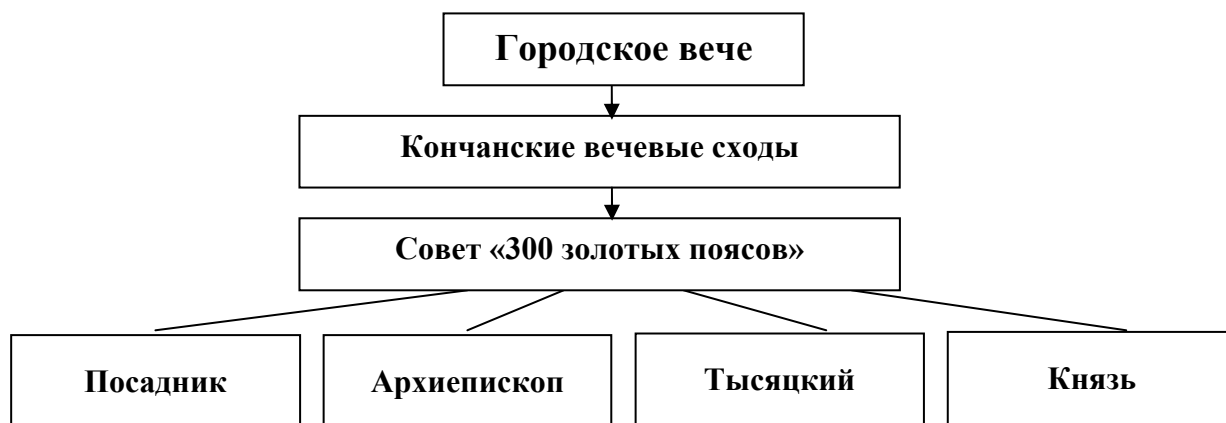


Рисунок 2.1 Политический строй Новгородской республики

Он, скорее, выполнял функции наемника, обязанного защищать вместе с дружиной Новгородскую республику от иностранных завоевателей. Избирая себе князя, Вече заключало с ним договор, в котором имелся ряд условий, существенно ограничивавших его деятельность. Он не мог приобрести землю в Новгороде, не имел права торговать с иностранцами, издавать законы, заключать мир или объявлять войну. В любое время Вече могло изгнать князя.

2.3. Местное самоуправление в 988–1700 гг.

Реформы царя Ивана IV

К моменту образования государства (IX век) у восточных славян на смену родовой общине пришла соседская, или территориальная, община. Люди, объединившиеся в общины на основе трудовой деятельности, собственности и несения повинностей, принимали непосредственное участие в управлении общественными делами. Ремесленные цехи, купеческие гильдии, товарищества, другие корпоративные единицы характеризуются сословным, производственным, территориальным единством, выступают в качестве первичных ячеек, являются самой органичной и естественной основой местного самоуправления. В результате передачи князьями права на владение землей феодалам часть общин попала под их власть. Другим путем подчинения соседских общин феодалам был их захват дружинниками и князьями. Чаще всего в бояр-вотчинников превращалась старая родоплеменная знать. Общины, не

попавшие под власть феодалов, обязаны были платить подати государству, которое по отношению к ним выступало и как верховная власть, и как феодал.

Важнейшие вопросы жизни решались на народных собраниях – вечевых сходах. Компетенция общин осуществлялась через Вече и избираемые им органы. В древнерусском государстве местное самоуправление имело экономическую и юридическую самостоятельность.

К XVI веку образовались новые формы народовластия – крестьянская община и казачье самоуправление. Во время татарского владычества многие, потеряв родных и свое имущество, ушли в степи. Из этих бродяг и составились казаки. 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.

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. Иван IV учредил Избранную Раду - своего рода парламент, работающий на постоянной основе. Это было самым значительным событием за время его правления. Кроме того, ввел новый орган управления – Земский Собор, созываемый для решения важнейших вопросов государственной политики. Земский Собор был органом всесословным, в его составе помещики составляли порядка 45 %, крестьяне – 35 % и остальные – представители прочих сословий. Была отменена система управления на местах наместниками-кормленщиками и заменена выборными органами местного самоуправления с установлением нового общегосударственного налога – посошной подати.

До середины XVI века управление на местах возглавляли наместники и воеводы: наместник был руководителем гражданского управления, а воевода ведал военным делом. В результате губной реформы (1555 г.) были созданы местные губные и земские учреждения, во главе которых стояли губные старосты (губа - округ), избиравшиеся из местных

дворян, и земские старосты – из числа зажиточных слоев черносошного населения, там, где не было дворянского землевладения, городовые приказчики или излюбленные головы – в городах. После отмены кормлений в 1555 году судебные функции и сбор податей были переданы выборным старостам. Доходы, раньше получавшиеся кормленщиками, поступали теперь под названием кормленного откупа в царскую казну. Введение земского управления было мероприятием по ликвидации наместнического управления, находившегося в руках знати, и способствовало централизации управления и финансов.

2.4. Местное самоуправление в 1700–1860 гг.

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

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

Таким образом, Петром был осуществлен тип полицейского государства и перед бюрократией поставлены самые широкие задачи: не только правосудие и безопасность жителей, но и образование, благотворительность, медицина, поощрение торговли и промышленности –

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

Петр не успел закончить реформу, и система приняла окончательный вид при Екатерине II. Важно отметить, что петровская губерния являлась не местной самоуправляющейся единицей, а лишь частью административного механизма (чиновники назначались из центра и были подчинены только ему), главной функцией которого была организация армии и отыскивание финансов на ее содержание.

2.5. Местное самоуправление в 1860–1917 гг.

В России местное самоуправление пережило целый ряд важных переломных этапов в своем становлении. Существенный толчок в его развитии дали земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы Александра II, преследовавшие цели децентрализации. Разработка этих реформ началась в обстановке революционной ситуации на рубеже 50–60-х гг. XIX века. Как и всякие реформы, они явились, по выражению В. И. Ленина, «...побочным продуктом революционной борьбы», были уступками правящих классов во главе с самодержавием общественно-политическому движению в стране в эпоху его подъема. Однако подготовка и проведение этих реформ затянулись на полтора десятилетия и происходили в то время, когда революционная волна в стране была уже отбита и самодержавие вышло из политического кризиса. Далеко не все, что намечалось в обстановке общественно-демократического подъема, получило впоследствии свое воплощение в законах. В политическом

отношении назрело и было осуществлено освобождение крестьян от крепостной зависимости. Посредством этой реформы самодержавие стремилось ослабить общественное движение в стране, привлечь на свою сторону часть «либерального общества», укрепить свою социальную опору – дворянство. Но, освободив от крепостной зависимости более 23 млн крестьян, необходимо было решить: кто и как ими будет управлять?

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

12 июня 1890 года было утверждено новое «Положение о губернских и уездных земских учреждениях». Формально оно сохраняло принципы бессословности и выборности земств, однако эти принципы были сильно урезаны, в чем заключался смысл земской контрреформы. Так, землевладельческая курия, по которой ранее могли баллотироваться землевладельцы всех сословий, теперь стала курией дворян-землевладельцев.

2.6. Местное управление в 1917–1990 гг.

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

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

Окончательно и законодательно переход всей власти к Советам подтвердил II съезд Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов (позднее – народных депутатов). Ликвидация земских органов самоуправления проводилась на основе циркуляра Наркомата внутренних дел от 6 февраля 1918 года. Остальные же органы самоуправления входили

в аппарат местных Советов. Таким образом, власть перешла в руки городских Советов, которые распространили свои полномочия на территорию соответствующих губерний и уездов.

В 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 сельские³⁶.

Под органами местного самоуправления в советский период отечественной истории необходимо понимать местные государственные органы публичной власти в составе общенародной системы управления обществом, обладавшие независимостью в решении вопросов местного значения. 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 на деятельность местных органов власти. Согласно данной Конституции, основу местной власти и управления составили Советы депутатов трудящихся. Формой работы Советов являлись сессии. В своей работе Советы опирались на постоянные и временные комиссии. Непосредственное управление осуществлялось исполнительными комитетами. Исполкомы через отделы и управления руководили отраслями и сферами местной жизни. Таким образом, организационным принципом построения и функционирования местных органов являлся демократический централизм, в соответствии с которым вышестоящие Советы осуществляли руководство деятельностью нижестоящих Советов.

Восьмидесятые годы ознаменовали собой период усиления 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

³⁶ Комкова Г. Н., Крохина Ю. А., Государственная власть и местное самоуправление в Российской Федерации / под общ. ред. В. И. Новоселова - Саратов, 1998.

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»³⁷. Однако это решение не было введено в жизнь.

2.7. Современные реформы местного управления в России

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

6 июля 1991 года был принят Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР». С принятием данного Закона в российском законодательстве было проведено разграничение компетенции исполнительных и представительных органов местного самоуправления. Основным правовым документом для становления современной модели организации местного самоуправления стало принятие 12 декабря 1993 года новой Конституции Российской Федерации, которая **признала необходимость существования местного самоуправления**. Конституция Российской Федерации 1993 года выделила местное самоуправление в самостоятельную форму осуществления власти на местах³⁸.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает новые правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления.

Исторически на Руси сложился общинный образ социальной жизни. Позднее, в советское время, к общинному образу жизни прибавились общинные, коллективные формы организации труда землепользования и животноводства – коллективные хозяйства в российской деревне.

³⁷ 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. 1990. №16. Ст. 267.

³⁸ Радченко В. И. Государственное и муниципальное управление: системный подход. – Ростов-на-Дону, 1998.

Крестьяне не только сообща решали вопросы жизненного уклада, быта, семьи, но вопросы выживания в тяжелые неурожайные годы, сохранения детей для будущих поколений в годы войн.

Реформирование колхозов, совхозов, носителей коллективной жизнедеятельности, лишили крестьянство этой общинной опоры. В равной степени то же самое происходит и на предприятиях, организациях, где ранее Советы трудовых коллективов стояли на страже интересов трудовых коллективов.

Правовые основы местного самоуправления в России. Местное самоуправление (МСУ) в России – самостоятельная деятельность населения по решению вопросов местного значения через органы местного самоуправления. Муниципальное образование - территория определенного муниципального района, городского округа, городского и сельского поселения, внутригородская территория города, имеющие значение на уровне РФ. Федеральные законодательные акты, регламентирующие местное самоуправление, подразделяются на два больших блока.

Блок первый. Федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, постановления и определения Конституционного суда РФ, специально посвященные вопросам местного самоуправления; федеральные отраслевые законы и иные нормативные акты, содержащие нормы, касающиеся муниципального права. *В первом блоке* основным следует считать Конституцию РФ, Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (№131-ФЗ), регламентирующий:

- 1) понятия, касающиеся местного самоуправления;
- 2) роль местного самоуправления в системе органов государственной власти;
- 3) полномочия органов государственной власти в области МСУ;
- 4) предметы ведения органов местного самоуправления;
- 5) финансово-экономическую основу местного самоуправления и др.

Существуют и иные федеральные законы, регламентирующие местное самоуправление, относящиеся к этому блоку:

- 1) Закон РФ от 6.07.1991 г. №1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 17 апреля 2006 г.);
- 2) Закон РФ от 26.11.1996 г. №138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть

избранными в органы местного самоуправления» (с изм. и доп. от 2 февраля 2006 г.);

3) Закон РФ от 8.01.1998 г. №8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в РФ» (с изм. и доп. от 25 июля 2002 г.);

4) Закон РФ от 11.04.1998 г. №55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления».

Ко второму блоку относят:

1) Гражданский кодекс РФ (ГК РФ) (ч. 1, 2, 3) (с изм. и доп. от 30 июня 2006 г.);

2) Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 г. №136-ФЗ (ЗК РФ) (с изм. и доп. от 30 июня 2006 г.);

3) Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 г. №145-ФЗ (БК РФ) (с изм. и доп. от 2 февраля 2006 г.);

4) Налоговый кодекс РФ (НК РФ) (с изм. и доп. от 30 июня 2006 г.).

Субъектами РФ определяются:

- организация деятельности местного самоуправления;
- порядок проведения выборов на территории муниципального образования;
- порядок регистрации уставов муниципальных образований;
- порядок изменения границ и наименований муниципальных образований.

Основные принципы местного самоуправления, которые вытекают из положений Конституции РФ:

1) местное самоуправление может осуществляться гражданами или выборными органами;

2) границы территорий муниципальных образований изменяются по согласованию с населением данного образования;

3) местное самоуправление является самостоятельным в пределах принимаемых решений;

4) население определяет структуру избираемых им органов власти местного самоуправления;

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

Полномочия органов местного самоуправления:

- формирование, утверждение и исполнение бюджета муниципального образования в соответствии с действующим законодательством РФ;

- владение, использование и управление муниципальной собственностью;

- установление штрафов и организация сбора налогов на территории, подведомственной органам местного самоуправления (земельного налога, налога на рекламу и др.);

- иные вопросы местного значения.

Гарантии местного самоуправления:

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

- право на защиту судебными органами.

В ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дано определение финансово-экономической основы местного самоуправления. Ее составляющими являются: муниципальная собственность; другая собственность, предназначенная удовлетворять потребности населения; имущество, находящееся в государственной собственности, но переданное муниципальным органам власти на праве оперативного управления.

2.8. Местное самоуправление 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 и Федеральным законом от 6 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 осуществления³⁹.

³⁹ Об организации местного самоуправления в Ульяновской области: Закон Ульяновской области от 15.09.2004 №055-ЗО.

*Полномочия местных органов самоуправления*⁴⁰. К вопросам местного значения муниципального образования относятся:

- 1) формирование, утверждение и контроль за исполнением бюджета;
- 2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;
- 3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- 4) организация в границах муниципального образования электро- и газоснабжения;
- 5) содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования между населенными пунктами, мостов и иных транспортных сооружений, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;
- 6) организация охраны общественного порядка;
- 7) организация мероприятий по охране окружающей среды;
- 8) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- 9) 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;
- 10) организация и осуществление экологического контроля объектов производственного и социального назначения;
- 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;

⁴⁰ Закон Ульяновской области «Об организации местного самоуправления в Ульяновской области». // Ведомости Законодательного Собрания Ульяновской области. – 2004. №9.

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 организывают выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования и т. д.

В соответствии со статьей 35 Федерального закона от 6.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Ульяновская Городская Дума города Ульяновска решением от 30 июня 2010 года №67 приняла Устав муниципального образования «город Ульяновск».

2.9. Состояние экономики и социальной сферы Ульяновской области

Критикуя социалистическую модель индустриализации, Е. Гайдар пишет: «В условиях социалистической индустриализации масштабное принудительное перераспределение ресурсов из села приводит к тому, что высокие темпы индустриализации, повышение душевого ВВП, соответствующий рост спроса на продукты питания идет на фоне стагнации сельского хозяйства. В начале 60-х годов стало очевидно, что роль традиционного сектора в мобилизации финансовых ресурсов для индустриализации исчерпана»⁴¹.

Надуманность этого тезиса очевидна: статистика показывает, что 60–70 годы для сельскохозяйственного производства и для развития села в СССР были самыми благоприятными и продуктивными. В эти годы были построены на селе объекты социальной сферы, заложена база для индустриального сельскохозяйственного производства, создана производственная инфраструктура, решена социальная защита сельского труженика.

В табл. 2.1 показаны сдвиги в производстве продукции отдельных отраслей, происшедших за последние более 22 лет в экономике Ульяновской

⁴¹ Экономика переходного периода: очерки экономической политики пост-коммунистической России 1991–1997 / В. Мау, Е. Гайдар, С. Синельников [и др.] ; – М. : Ин-т экон. проблем переходного периода, 1998. – С. 45.

области: промышленность области за период с 1990 по 2013 годы в 2 раза потеряла свое представительство в региональном продукте (добавленной стоимости), сельское хозяйство – в 4 раза, строительство – 2,6 раза.⁴²

Таблица 2.1 Структура добавленной стоимости (1991 - 2013 гг.) в основных отраслях экономики и социальной сферы Ульяновской области

Отрасли экономики и социальной сферы	Добавленная стоимость, млн руб., в т. ч:							Измен. доли отрасл. раз, ↑ - рост, ↓ - снижение
	1991	в 1991г., %	1996	2000	2004	2013	в 2013г., %	
Всего	5 272	100	14782	32892	8 390	260 340	100	↑ 49,4
Промышленность	3 102	58,8	5 562	10 493	17 160	76 726	29,5	↓ 2,0
Сельское и лесное хозяйство	1 520	28,8	2 16 9	4 610	7 758	17 767	6,8	↓ 4,2
Строительство	1 026	19,4	543	1517	4 226	18 907	7,3	↓ 2,6
Транспорт и связь	566,7	10,7	1000	3 910	8 623	26 040	10,0	↑ 1,0
Торговля и реализация товаров	412,2	7,8	1 577	3 880	10 320	42 458	16,3	↑ 2,1
Жилищное и коммунальное хоз-во	124	2,3	737	1 651	3 267	1 841	0,7	↓ 3,3
Здравоохранение	133	2,5	120	765	2 587	12 649	4,8	↑ 1,9
Образование, культура	170	3,2	435	883	2 606	12 226	4,7	↑ 1,7
Управление	50	0,9	315	821	2 718	22 678	8,7	↑ 9,7

Сократилось производство автомобилей, металлорежущих станков, сократилась заготовка и реализация пиломатериалов, сократилось в разы производство цемента, железобетонных изделий, перевозка грузов, пассажиров, выросло представительство торговли, управления, сферы ЖКХ. Снизились натуральные объемы производства (производство автомобилей снизилось почти на 40%, металлорежущих станков в 35,6 раза, цемента – в 2,7 раза, сборных железобетонных конструкций – 5,8 раза, шерстяных тканей – 7,6, перевозка грузов железнодорожным транспортом снизилось более чем в 2,7 раза.

Сокращение физических объемов производства в промышленности, в строительстве, в сельскохозяйственном производстве повлекли за собой

⁴² Статистический ежегодник. Ульяновская область // -Ульяновск, 2013. – С. 26.

«корректировку» занятых в соответствующих отраслях экономики и в социальной сфере области.

Из табл. 2.2 видно, что за период с 1990 по 2015 гг. «ушли» из промышленности Ульяновской области 101,7 тыс., строительства – 43,2 тыс., образования и культуры – 23,2 тыс. работников, из сельскохозяйственного производства вынуждены были уйти 37,6 тыс., ранее занятых в колхозах и совхозах. Теперь они ищут работу и заработки в основном в регионах, где еще можно найти какую-то работу, это – гастарбайтеры в собственной стране, кто-то ушел в торговлю и в мелкий ремонт (около 30 тыс.), а кто-то и в управление (26,1 тыс.).

Таблица 2.2 Структура численности занятых в основных отраслях экономики и в социальной сфере Ульяновской области за 1990 – 2015 гг.⁴³

Отрасли экономики и социальной сферы	Численность занятых, тыс. чел., в т. ч:					в 2015 к 1990 г., %	Высвобождено к 2015 г.
	1990	2000	2004	2011	2015		
Всего	650,0	619,3	576,4	605,3	600,2	92,3	
Промышленность	256,4	178	154,1	160,4	154,7	60,3	- 101,7
Сельское, лесное, рыбное хозяйство	112,1	98	85,2	83,0	74,5	66,7	- 37,6
Строительство	82,8	38	29,8	35,0	39,6	47,8	- 43,2
Транспорт и связь	45,2	40,9	39,3	42,3	42,0	92,9	- 3,2
Образование, культура	70,6	61,4	59,3	50,4	47,4	67,1	- 23,2
Всего высвобождено	Уменьшена численность работающих						208,9*
	Увеличена численность работающих в отраслях:						
Торговля и реализация товаров	51,1	75	74,4	80,5	79,8	156,2	+ 28,7
Жилищное и коммунальное хоз-во	27,8	25,4	39,5	41,0	41,0	147,5	+ 13,2
Здравоохранение	35,8	42,6	40,3	43,4	42,0	117,3	+ 6,2
Управление	9,4	24,7	31,6	37,3	35,5	377,6	+ 26,1
Всего увеличено							74,2

* Минтруд назвал регионы с наибольшей безработицей. В список вошла и Ульяновская область. Эти данные в марте 2016 года опубликовало Министерство труда России.

⁴³ Статистический ежегодник. Ульяновская область, 2015. – Ульяновск, 2015. – С. 36.

В десятки раз сократилось количество сельхозтехники на селе. До настоящего времени не разрабатывается и не производится малая сельхозтехника для ЛПХ, как и для фермеров-животноводов.

Все федеральные округа имеют низкие показатели обеспеченности комбайнами на 1000 га – 3 (вместо положенных 7-8). Исключение составляют ДФО (11 ед. на 1000 га) и СЗФО (6 ед. на 1000 га). Примечательно, что в ведущих мировых странах количество техники на 1000 га значительно больше. Так в США на 1000 га посевов зерновых культур приходится 15 комбайнов; в Германии – 28, в Великобритании – 14, Франции – 16, Дании – 21. Данный факт позволяет сделать вывод, что паркам отечественных сельхозпроизводителей есть куда расширяться.⁴⁴

Анализ состояния сельскохозяйственного производства, например, Ульяновской области, показывает, что в десятки раз сократилось количество тракторов, всех видов комбайнов, грузовых автомобилей для обслуживания полеводства и животноводства (табл. 2.3).

Таблица 2.3 Состояние механизации сельскохозяйственного производства в Ульяновской области за период с 1990 по 2015 гг. (ед.)⁴⁵

С/х техника	1990	1999	2009	2015	Сокращ. раз
Тракторы	17 660	10 641	2 712	2 239	17,9
Комбайны, из них:					
– зерноуборочные	7 062	3 640	963	701	10,0
– кормоуборочные	1 511	921	152	100	15,1
– картофелеуборочные	227	57	13	11	20,6
– свеклоуборочные	244	125	29	25	9,8
Автомобили грузовые	15 534	7 782	3 270	3 550 *	4,37

* Данные 2013 года.

«Со следующего года в агропромышленном комплексе Ульяновской области будет запущена программа модернизации моторного парка. В ближайшее время мы подпишем еще одно соглашение, которое позволит

⁴⁴ <http://uikc.ru/articles/rynok-zernouborochnykh-kombajnov-rossii>

⁴⁵ Статистический ежегодник. Ульяновская область, 2015 – Ульяновск, 2015. – С. 102. - Том. 2.

создать новое производство комбайнов и тракторов Республики Беларусь. Сначала это будет узловая сборка, затем выйдем на локализацию, и потом у нас появятся собственные производства, которые будут собирать сельхозтехнику», - заявил Губернатор С. Морозов⁴⁶.

Кроме того, «ФедералПресс», сообщает, что комбайновый завод «Ростсельмаш» до конца июля 2015 года поставит 100 единиц техники аграриям России. Машины будут поставлены в рамках федеральной программы «1432», предусматривающей их 15-процентное удешевление для клиентов.⁴⁷

Российский рынок тракторов для сельхозработ и лесного хозяйства в январе-сентябре 2016 года по сравнению с январем-сентябрем 2015 года показан на рис. 2.2.

Следует отметить, что в январе-сентябре 2016 года в структуре рынка тракторов произошло уменьшение рыночной доли импорта новых тракторов из Республики Беларусь и Казахстана, которая снизилась с 44,8% до 38,5%. Доля импорта новых тракторов иностранных марок также снизилась с 23,6% до 20,6%, а продажи упали на 33,3% до 3306 ед., из них 1673 минитрактора; импорт подержанных тракторов уменьшился на 45,4% до 1258 ед., а их доля снизилась с 11,0% до 7,8%. В целом, продажи новых импортных тракторов, включая импорт из республик Беларусь и Казахстана, уменьшились на 33,8% с 14355 ед. до 9497 ед. Продажи иномарок российской сборки (кроме МТЗ) снизились на 19,0% до 833 ед. Продажи тракторов МТЗ российской сборки выросли на 65,4% до 2422 ед.

Общий объем продаж тракторов за январь-сентябрь 2016 года составил 16,1 тыс. ед., из которых только 2061 трактор российских марок, их продажи выросли на 13,7%, а доля на рынке выросла с 8,6% до 12,8%.

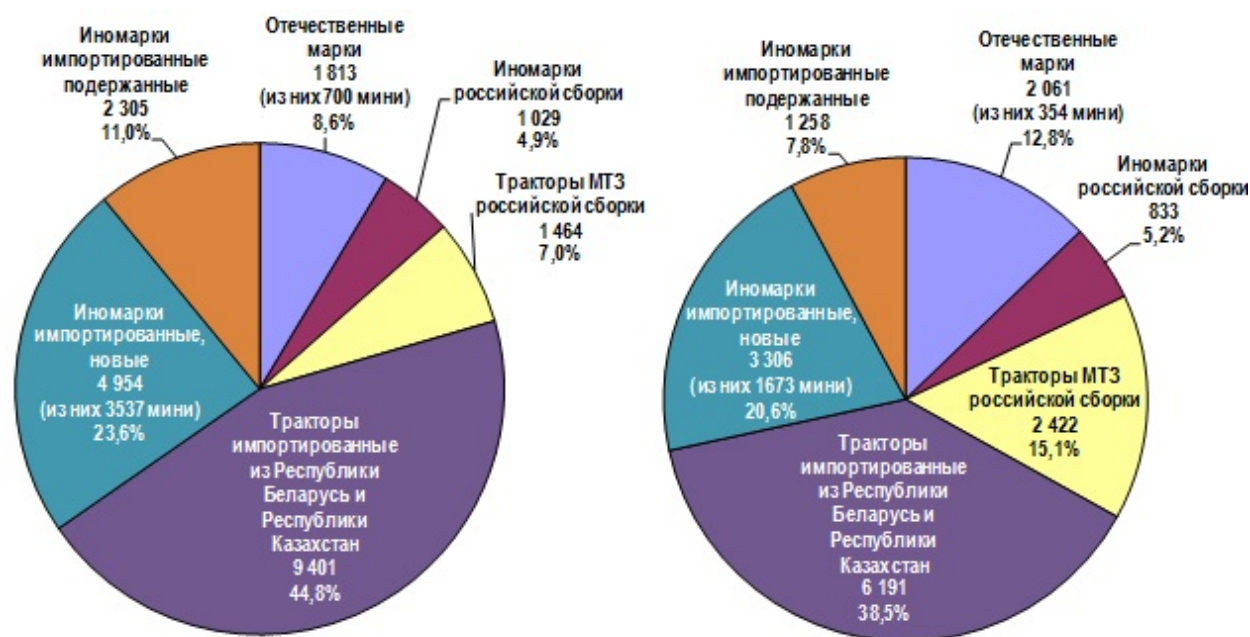
По данным аналитической компании «АСМ-холдинг», рынок сельскохозяйственных тракторов России в январе-сентябре 2016 года по отношению к соответствующему периоду 2015 года снизился на 23,32%.

⁴⁶ <https://ulpressa.ru/2015/09/22/beloruskie-kombaynyi-budut-proizvodit-v-ulyanovskoy-oblasti/>

⁴⁷ Там же.

Январь-сентябрь 2015 г.

Январь-сентябрь 2016 г.



Весь рынок - 20 966 ед. (100%) Весь рынок - 16 071 ед. (100%) (-23,3%)

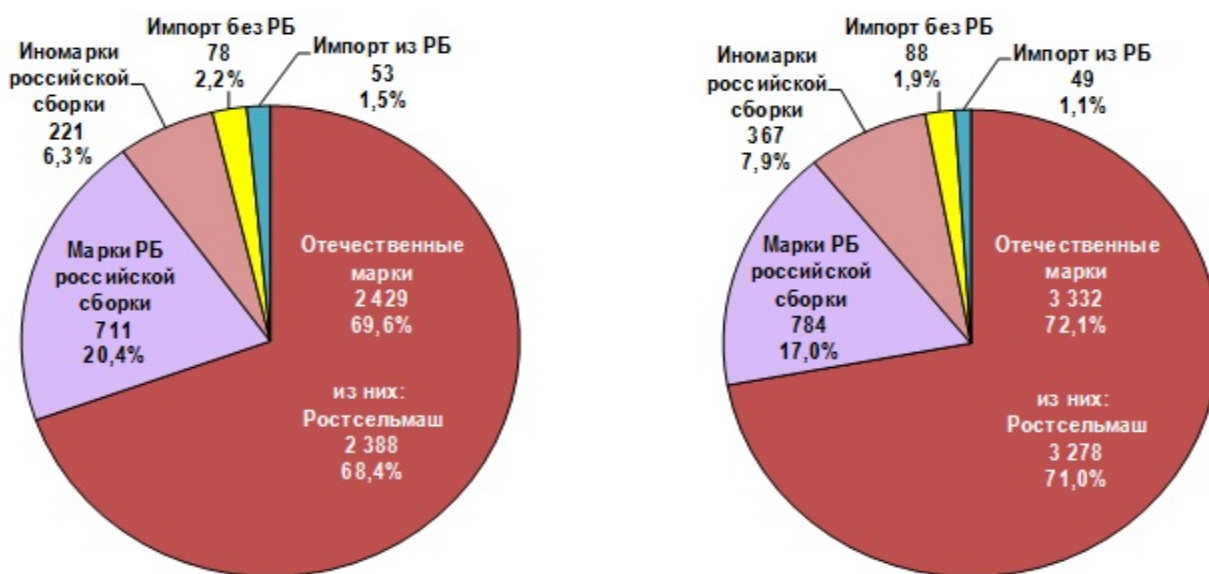
Рис. 2.2 Российский рынок тракторов

Эти сведения убеждают нас в том, что в последние годы происходит постепенное увеличение доли сельхозтехники, выпускаемой отечественными производителями. Однако общее уменьшение реализации техники показывает, что потребители не имеют достаточных финансовых ресурсов на обновление парка и обеспечение сельхозработ новейшей техникой.

Рынок зерноуборочных комбайнов в России в январе-сентябре 2016 года составил 4 620 ед., рост рынка к соответствующему периоду 2015 года составил 32,3% (см. рис. 2.3). Отечественные марки, занимающие доминирующую позицию на рынке, увеличили свою долю с 69,6% до 72,1%, при этом их продажи увеличились на 37,2% до 3 332 ед.

Продажи комбайнов, изготовленных в России из белорусских сборочных комплектов, выросли на 10,3% до 784 ед., а их рыночная доля упала с 20,4% до 17,0%. Продажи комбайнов иностранных (кроме белорусских) марок, собранных в России, увеличились на 66,1% до 367 ед. Совокупный объем продаж зерноуборочных комбайнов, произведенных в России (комбайнов отечественных марок, иностранных и белорусских моделей российской сборки), вырос на 33,4% с 3361 ед. до 4483 ед., а их общая доля на рынке выросла с 96,3% до 97,0%. Импорт комбайнов из

Белоруссии незначительно снизился до 49 комбайнов. Импорт зерноуборочных комбайнов из других стран (кроме Белоруссии) вырос на 12,8% до 88 комбайнов. Губернатор Ульяновской области в апреле 2017 года сообщил, что с 2016 года в Ульяновске начат выпуск белорусских тракторов.



Весь рынок – 3 492 ед. (100%)

Весь рынок – 4 620 ед. (100%) (+32,3%)

Рис.2.3 Структура российского рынка зерноуборочных комбайнов

Сопоставительный анализ колхозно-совхозного землепользования с общинной формой показывает, что при формировании в советское время использования земель были учтены безусловные преимущества коллективных форм организации сельскохозяйственного производства. История развития коллективных форм доказала жизнеспособность и в тяжелые для страны период индустриализации, и в годы Великой Отечественной войны.

В последующие за 1990-м годы в стране были утеряны высокомеханизированные мощности и в животноводстве (табл. 2.4).

По данным Статистического регистра хозяйствующих субъектов Росстата на основе данных о госрегистрации, по состоянию на 1 октября 2013 года в нашей стране числится 227 836 крестьянских фермерских хозяйств и предпринимателей, заявивших в сведениях о госрегистрации сельскохозяйственную деятельность как основную. За ними закреплено более 12,5 млн га земли.

Следствием позиции Б. Ельцина, Е. Гайдара стало: крупные сельско-хозяйственные предприятия выведены из экономического и политического поля России: капиталовложения в основной капитал в РФ (инвестиции) в сельское хозяйство, охоту и лесное хозяйство с самого начала реформы упали более чем втрое и уже с 1995 года их доля не превышала 5% – это меньше, чем в годы Великой Отечественной войны (15% – в 1980 году, 17% – в 1990 году, 3,5% – в 2013 году), что привело к разрушению материально-технической базы сельского хозяйства. Ввод в действие основных фондов в 1995 году упал до 0,6%, а в 1998 году до 0,5%, и оставался менее 1% до 2005 года.

Резко повысилась доля хозяйств населения в производстве сельско-хозяйственной продукции по сравнению с предприятиями. В 1990 году хозяйства населения производили 26,3% продукции сельского хозяйства (в том числе 66,1% картофеля и 30% овощей), а уже в 1998 году 57,4% (в т.ч. 90,4% картофеля и 77,9% овощей). Однако к 2015 году доля сельхозпродукции хозяйств населения несколько снизилась до 36% по картофелю и 54% по овощам.

Следует отметить, что, несмотря на увеличение объемов продукции, производимых в подсобных хозяйствах населения, общие объемы производства сельхозпродукции сокращались (см. табл. 2.5).

Таблица 2.4 Численность скота в хозяйствах всех категорий Симбирской губернии – Ульяновской области (тыс. голов)⁴⁸

Численность скота	1895	1911	1990	2015	В 1990 г. к 1911 г. (в %, раз)	В 2015 г. к 1990 г. сниж., раз
Всего КРС и мелкого скота, в т. ч.:	1 356,8	1 431,7	1 831,0	410,0	↑ 1,3 раз	↓ 4,5 раза
– лошадей	272,4	300,1	20,0	2,0	↓ 15,0 р.	↓ 10,0 р.
– коров	279,5	306,6	244,0	51,0	↓ 1,25 раз	↓ 4,8 р.
– овец простых	613,0	731,0	527,0	75,0	↓ 1,39 раз	↓ 7,0 р.
– овец тонкорунных	51 125	6 061	Статистика учитывает в числе овец			
– свиней	132,5	81,1	583,0	207,0	↑ 7,2 раз	↓ 2,8 р.
– коз	8 192	6 794	Статистика учитывает в числе овец			

⁴⁸ Статистический ежегодник. Ульяновская область, 2015. – Ульяновск, 2015. – С. 106.

Структурный анализ сельскохозяйственного производства показывает, что в Ульяновской области в 2014 году сельскохозяйственные организации произвели 45,9% от общего объема продукции, произведенной в области; на землях, принадлежащих населению – 44,3%, а крестьянские фермерские хозяйства и индивидуальные предприниматели на своих землях – 9,85% ⁴⁹.

Современные мелкие фермерские и семейные крестьянские хозяйства работают с очень малой долей наемного труда. «Белая книга» сообщает, что в 187,6 тыс. хозяйствах всего занято 235,8 тыс. наемных работников (в среднем 1,3 работника на одно хозяйство), причем в среднем один работник за год отработал только 43,9 человеко-дня⁵⁰. Затраты на оплату труда с отчислениями на социальные нужды составляли в расходах фермерских хозяйств всего 10%.

Таблица 2.5 Производство с/х продукции во всех хозяйствах, в т. ч. в личных подворьях крестьян Ульяновской области (тыс. т).⁵¹

Наименование продукции сельхоз-производства	1985		1990	1995	2015		Все хоз-ва в 2015 г. к 1990 г.	Произв. населением в 2015 г. к объему 2015г., %
	Все хоз-ва	в т. ч. насел. %	Все хоз-ва	Все хоз-ва	Все хоз-ва	в т. ч. насел. %		
Продукция животноводства:							Сокр. (↓), Увел. (↑)	
- мясо в живом весе	154,3	18,8	190,7	111,6	43,0	21,5	↓ 4,4 р.	51,0
- молоко	612,5	27,7	676,6	555,2	211,0	111,0	↓ 3,2 р.	53,0
- яйца, млн шт.	510,5	34,3	586,6	536,9	255,0	109,6	↓ 2,3 р.	43,0
- зерновые	1 726	—	1 942	718,8	860,0	—	↓ 2,2 р.	—
- сахарная свекла	308,9	—	301,2	180,5	599,0	53,7	↑ 2,0 р. *	н/д
- подсолнечник	55,0	—	50,8	31,4	135,3	9,38	↑ 2,6 р. *	н/д
- картофель	390,4	65,3	372,0	355,1	240,0	85,9	↓ 64,5%	35,8
- овощи	88,7	31,2	91,8	112,3	116,0	61,5	↑ 1,26 р.	53,5

* Данные 2013 года.

⁴⁹ Развитие малых форм хозяйствования в сельском хозяйстве Ульяновской области за 2014 г. Статистический сборник 2010–2014 гг., каталог № 06-13. Ульяновск, 2015г.

⁵⁰ Гражданкин А. И., Кара-Мурза С. Г. Белая книга России: строительство, перестройка и реформы: 1950–2012 гг. – М. : Либроком, 2013. – 560 с.

⁵¹ Инвестиционная программа развития Ульяновской области / Кузнецов В. В., Милов А. А., Одарченко А. В., Лаптев Н. В. – Ульяновск. : УлГТУ, 2014. – 103 с.

С выводом крупных предприятий из сельскохозяйственного производства в области резко снизилось использование пахотных земель (табл. 2.6).

Таблица 2.6 Динамика использования посевных площадей в Ульяновской области за 1990–2015 гг. (тыс. га)

	1990	2008	2010	2011	2015	в 2015 % к 1990 г.
Зерновые культуры	983,1	576,5	595,7	592,2	579,0	57,3
Кормовые культуры	521,8	168,9	163,1	167,3	169,0	16,7
Вся посевная площадь	1 650,0	878,9	950,2	988,7	1 010,0	61,2

3. КАЧЕСТВО ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ

3.1. Показатели качества жизни населения

В 2000 году ООН приняла документ «Цели развития тысячелетия», в котором появляются понятия качества человека, качества жизни, качества общественного интеллекта, качества управления, качества информации и др. Категория качества становится символом прогресса и выживаемости цивилизации.

ООН ежегодно проводит исследования с целью ранжирования стран мира по индексу «качества жизни». В качестве главных индикаторов используются: ожидаемая продолжительность жизни, уровень образования и покупательная способность населения. В конце 80-х годов прошлого столетия СССР по названному показателю находился среди высокоразвитых государств (в середине рейтинга). За последние годы Россия переместилась в более низкую категорию - на 72-е место.

Теоретическим инструментом оценки уровня и качества жизни, разработанным на основе международных норм и требований, в России в настоящее время используется **индекс развития человеческого потенциала** (ИРЧП), в основу которого положены те же три элемента: средняя продолжительность предстоящей жизни, уровень образования и уровень среднедушевого дохода населения.

Безусловно, необходимо согласиться с высказыванием академика Э. Е. Дроздовского, что «современный человек не может быть только

рабочей силой, а должен быть тем центром, вокруг развития и потребностей которого должны создаваться планы, прогнозы. Следовательно, приоритетным необходимо считать разработку и прогнозирование развития потребности самого человека, общества во всех аспектах, а развитие экономики должно рассматриваться как средство обеспечения развития населения данной территории»⁵².

Следует отметить, что «реформы» 90-х годов внесли весьма существенные изменения в отраслевую структуру экономики и Ульяновской области, что послужило важнейшей причиной снижения привлекательности области. Основной причиной неудовлетворенности населения области, очевидно, следует считать, что «реформы» 90-х привели к резкому сокращению производства продукции оборонных предприятий, включая автомобильную промышленность и самолетостроение.

Безусловно, в сокращении численности населения сыграло важнейшую роль состояние экономики и России и регионов. В табл. 3.1 приведены характеристики и количественные измерители оценочных показателей качества жизни. К числу наиболее острых проблем в отдельных отраслях социальной сферы можно отнести следующие:

- опережающий рост минимального прожиточного уровня по сравнению с доходами населения из-за низкого уровня доходов населения и постоянного роста цен на продукты питания, тарифов на ЖКХ и энергетические ресурсы;
- недостаточность жилья для малообеспеченных категорий населения, особенно молодых семей, изношенность инженерных сетей в ЖКХ, приводящая к постоянному увеличению затрат на поддержание жилья и коммуникаций;
- высокий уровень распространения заболеваний, в том числе социально опасных, отсутствие достаточных государственных гарантий медицинской помощи.

⁵² Э. Е. Дроздовский. Некоторые принципы формирования региональных программ устойчивого развития. – Ульяновск : УлГТУ, 1999.

Таблица 3.1 Характеристика показателей для оценки качества жизни

Направление деятельности	Характеристика показателей	Количественная и качественная характеристика показателей
1. Экономическая основа благосостояния населения	1. Валовой продукт. 2. Доходы семей на душу населения.	1. Динамика дохода на душу населения с учетом инфляции. 2. Динамика величины прожиточного минимума. 3. Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума. 4. Доля расходов семьи на питание, услуги ЖКХ и городской транспорт.
2. Экономический потенциал и эффективность его реализации	1. Предприятия: промышленные, сельскохозяйственные, торговые, услуги населению, транспортные, связи, и др. 2. Инвестиции на развитие. 3. Возможность трудоустройства по месту жительства.	1. Прирост валового продукта к уровню прошлого года с учетом инфляции. 2. Наличие планов развития муниципального образования. 3. Количество новых рабочих мест. 4. Коэффициент миграции населения.
3. Условия труда	1. Занятость населения. 2. Возможность трудоустройства по квалификации. 3. Возможность повышения или получения новой квалификации.	1. Динамика численности экономически активного населения 2. Доля занятых от числа активной части населения территории 3. Динамика средней заработной платы 4. Динамика изменения числа безработных
4. Жилищные условия	Обеспеченность жильем	1. Динамика средней обеспеченности (кв. метров на одного жителя). 2. Динамика числа семей-очередников на получение жилья. 3. Доля затрат на ЖКУ в доходах семей. 4. Динамика роста тарифов на ЖКУ. 5. Динамика численности населения, получающих жилищные субсидии.
5. Социальные условия	Стабилизация уровня жизни населения	Синтетический показатель, отражающий качество жизни населения Индекс человеческого развития

Направление деятельности	Характеристика показателей	Количественная и качественная характеристика показателей
6. Образование	Доступность населения к образованию	1. Доля населения с высшим образованием. 2. Доля затрат на образование в бюджете семьи. 3. Динамика затрат на образование в бюджете МО. 4. Динамика дошкольных учреждений. 5. Динамика общеобразовательных школ. 6. Динамика лиц, получающих среднее профессиональное и высшее образование.
7. Качество потребляемых товаров и лекарственных средств	1. Степень удовлетворения потребностей в ТНП. 2. Безопасность здоровья.	1. Доля продуктовых товаров собственного производства на рынке. 2. Число претензий населения на качество товаров.
8. Здравоохранение	1. Доступность населения к услугам медицины. 2. Доступность к занятиям спортом. 3. Безопасность лекарственных средств.	1. Средняя продолжительность жизни. 2. Динамика всех видов заболеваний. 3. Динамика числа больничных коек для детей. 4. Динамика расходов в здравоохранение в бюджете МО. 5. Динамика жалоб населения на дефицит лекарственных средств. 6. Динамика занимающихся спортом.
9. Политические условия	Правовая защищенность и возможность самовыражения личности, свобода творчества, политических взглядов	1. Случаи дискриминации прав личности по политическим мотивам. 2. Динамика всех преступлений. 3. Правонарушения против личности.
10. Нравственная обстановка в обществе	Национальные традиции, обычаи, нравственные принципы, семейные устои	1. Количество часов национальных передач в региональных программах телевидения. 2. Возможность исполнять религиозные потребности. 3. Процентное соотношение браков и разводов. 4. Доля занятых за пределами своего региона.
11. Качество управления	Прозрачность принимаемых управленческих решений	1. Жалобы населения на работников МО. 2. Прозрачность сведений о доходах и наличия собственности у работников МО.

Продолжается процесс сокращения населения (особенно в регионах Центральной России) по причине социальной неудовлетворенности (рис. 3.1).

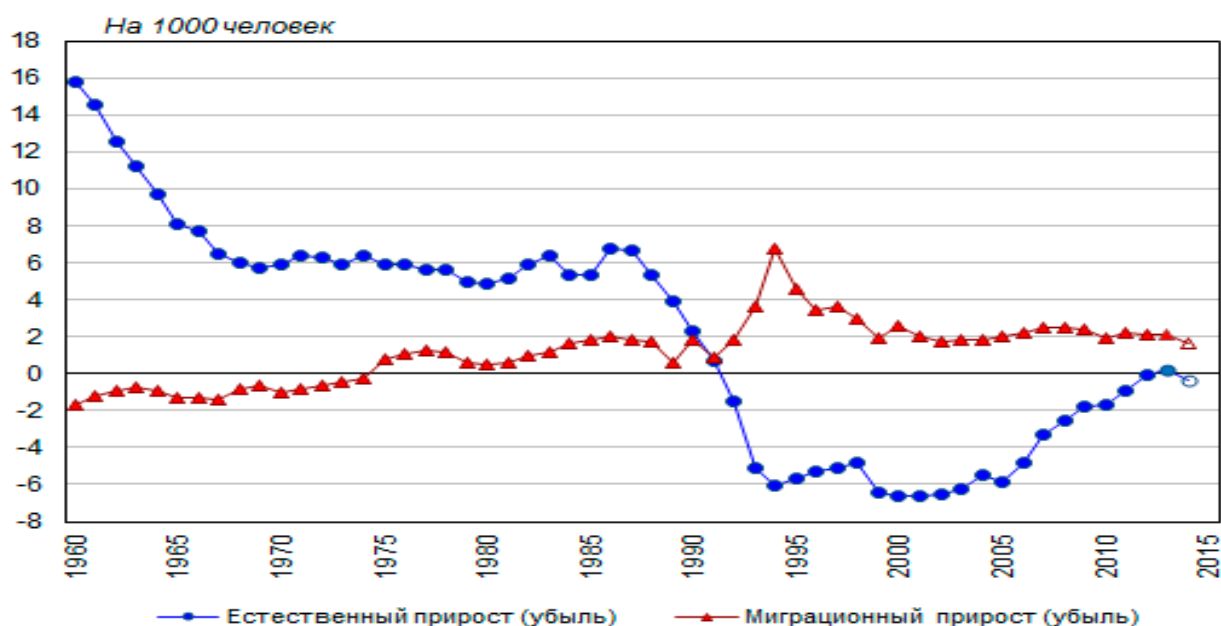


Рис. 3.1 Коэффициенты естественного и миграционного прироста населения России (без учета Крымского федерального округа).

3.2. Продолжительность предстоящей жизни

Таблица 3.2 Основные демографические показатели Ульяновской области⁵³

Показатели	2005	2012	2013	2014	2015
Родившихся, чел.	11 995	14 702	14 739	14 999	15 005
Умерших - всего, чел.	22 759	18 135	18 241	18 443	18 748
Естественный прирост, убыль (-) населения, чел.	- 11 164	- 3 433	- 3502	-3444	-3743
Число браков	9 294	10 380	10 640	10 347	10 949
Число разводов	5 489	7 046	6 306	6 080	5827
Миграционный прирост населения, тыс. чел.	- 3,1	- 1,2	- 3,4	- 1,6	- 4,2
Продолжительность предстоящей жизни, лет:					
- оба пола	65,2	68,8	68,5	70,4	70,6
- мужчины	58,6	62,6	62,4	64,5	64,7
- женщины	72,6	75,0	74,9	76,2	76,4
Средний возраст населения	39,8	40,2	40,7	41,4	41,1
Естественный прирост, убыль (-) населения	-8,3	-3,4	-3,3	-2,7	-3,7
Браков	6,9	8,0	8,4	8,2	8,6
Разводов	4,1	5,4	4,6	4,8	4,6

⁵³ Демографический ежегодник Ульяновской области. 2015: – Ульяновск, 2015. – 152 с.

Из данных таблиц 3.2 и 3.3 следует, что смертность населения области за последние годы опережает рождаемость. Естественный прирост населения по показателям родившихся и умерших, начиная с 2000 года, в Ульяновской области уступает данным по России.

Таблица 3.3 - Рождаемость, смертность и естественный прирост населения Ульяновской области и России (на 1000 человек, все население)⁵⁴

Годы	Родившихся		Умерших		Естественный прирост	
	Ульяновская область	РФ	Ульяновская область	РФ	Ульяновская область	РФ
1970	14,2	14,6	8,8	8,7	5,4	5,9
1980	15,1	15,9	11,0	11,0	4,1	4,9
1990	14,1	13,4	11,2	11,2	2,9	2,2
1995	8,9	9,3	13,4	15,0	-4,5	-5,7
2000	7,9	8,7	15,1	15,3	-7,2	-6,6
2005	8,6	10,2	16,9	16,1	-8,3	-5,9
2006	8,7	10,4	16,4	15,2	-7,7	-4,8
2007	9,3	11,3	15,8	14,6	-6,5	-3,3
2008	10,3	11,8	15,3	15,7	-5,0	-3,9
2009	10,5	12,4	14,9	14,2	-4,4	-1,8
2010	10,6	12,5	15,8	14,2	-5,2	-1,7
2011	10,8	12,6	14,8	13,5	-4,0	-0,9
2012	11,5	13,3	14,2	13,3	-2,7	0,0

Численность населения Ульяновской области представлена в табл. 3.4.

Население области, как видно из данных табл. 3.4 из года в год сокращается, особенно сельское население области. Рождаемость и смертность – не единственные причины сокращения численности населения.

Таблица 3.4 Численность населения Ульяновской области в 2011–2015 гг.

Показатели	Годы					2015 г. в % к 2011 г.
	2011	2012	2013	2014	2015	
Всего, в том числе:	1 290 478	1 282 094	1274487	1267561	1262549	97,83
по городской местности	949 356	946 299	943 552	940 852	940 345	99,05
по сельской местности	341 122	335 795	330 935	326 709	322 204	94,45

⁵⁴ Происходит уменьшение доли населения, как моложе трудоспособного, так и трудоспособного, увеличивается доля населения старше трудоспособного возраста, особенно на селе (Сайт Росстата: <http://www.gks.ru>).

За период с 1992 по 2014 годы (на начало 2015 г.) население Ульяновской области сократилась с 1290,7 до 1262,5 тыс. чел., то есть на 28,2 тыс. чел. (в среднем по 5,64 тыс. чел. ежегодно).

Демографические показатели по Ульяновской области. Одним из важнейших сопоставимых по всем регионам России показателей является средняя продолжительность предстоящей жизни. Средняя продолжительность предстоящей жизни населения Ульяновской области в 2015 году составила 70,6 лет, в том числе: женщин – 76,4 лет и мужчин – 64,7 года.

Таблица 3.5 Распределение населения по возрастным группам, (чел.)⁵⁵

Структура населения	2009	2010	2011	2012	2015
Все население, человек	1 308 692	1 301 689	1 290 478	1 282 094	1 257 900
в т. ч. в возрасте:					
– моложе трудоспособного	188 379	187 195	185 467	186 591	195 300
– трудоспособном	818 949	806 920	792 548	777 463	724 300
– старше трудоспособного	301 364	307 574	312 463	318 040	338 300

Стареет население области, уменьшается численность населения области в трудоспособном возрасте.

Статистика отмечает, что на уровень жизни и на социальную удовлетворенность населения области оказывает значительное воздействие то обстоятельство, что после «реформ» в экономике доля товарного производства (продукция промышленности, сельского хозяйства) в региональном продукте снизилась, что сказалось на доходах населения. Основным сдерживающим фактором для дальнейшего развития является наличие физически и морально устаревших основных фондов, что негативно сказывается на качестве и конкурентоспособности продукции.

Отсюда вытекает основной приоритет социально-экономического развития и деятельности органов власти всех уровней: повышение качества жизни населения, последовательный рост благосостояния и платежеспособного спроса населения, создание эффективной системы предоставления социальных услуг и благоприятных условий для развития трудового, интеллектуального и творческого потенциала

⁵⁵ Статистический ежегодник. Ульяновская область, 2016. – Ульяновск, 2016. – 180 с.

граждан, увеличение доли населения с доходами выше прожиточного минимума, повышение уровня заработной платы во всех отраслях экономики.

Численность безработных представлена в табл. 3.6. Из таблицы видно, что общая численность безработных в Ульяновской области в 2015 году составила 4087 граждан при 6804 в 2011 году.

Таблица 3.6 Численность безработных, зарегистрированных в государственных учреждениях службы занятости Ульяновской области в 2011 - 2015 гг.

Показатели	Годы					2015 г. в % к 2011 г.
	2011	2012	2013	2014	2015	
Численность безработных, зарегистрированных в учреждениях службы занятости	6804	4541	3528	3114	4087	60,07
в том числе:						
– женщины	4289	2668	2052	1741	2183	50,89
– лица, проживающие в сельской местности	1748	994	834	630	722	41,30

Администрация области предпринимает энергичные усилия по поиску и реализации в области «Инвестиционных проектов», позволяющих созданию дополнительных рабочих мест.

Проблемы демографии и сбережения народа вышли на первый план социально-экономического развития страны. В связи с этим 9 октября 2007 года Указом Президента РФ была утверждена Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года. Она представляет целенаправленную деятельность государственных органов и иных социальных институтов в сфере регулирования процессов воспроизводства населения.

Средний вариант прогноза численности постоянного населения Ульяновской области на перспективу приводится в табл. 3.7.

Но при этом в среднем за последнее десятилетие годовое сальдо миграции составляет 4 тыс. человек. Регион продолжает оставаться донором для других, более динамично развивающихся территорий России и стран.

Таблица 3.7 Динамика численности постоянного населения Ульяновской области и прогноз на период до 2031 г. (средний вариант прогноза, на начало года, тыс. чел.)⁵⁶

Годы	2001	2010	2014	2015	2016	2017	2018	2026	2031
Численность	1 414	1302	1 266	1 257	1 248	1 239	1 229	1 136	1 073

Основные характеристики развития демографических процессов в Ульяновской области на перспективу следующие:

- сохранится убыль населения за счет естественных причин в связи с постарением населения, продолжится сокращение численности населения трудоспособного возраста: к 2021 году на 16%;

- сохранится сокращение численности населения за счет естественного и миграционного движения до 1200 тыс. человек на начало 2018 года;

- значение суммарного коэффициента рождаемости не превысит 2,0, что снижает возможности расширенного воспроизводства населения;

- продолжится рост демографической нагрузки на трудоспособное население (на начало 2021 года до 873 человека на 1000 трудоспособных).

- ожидается рост продолжительности жизни до 71,6 в 2020 году.

Не лучше обстоит дело с обеспечением здоровья населения. «Импорт лекарственных средств (ЛС) в Россию, например, вырос с 6 млрд долл. в 2006 году до 14,4 млрд долл. к 2012 году и удовлетворяет до 65% потребностей российских граждан в ЛС и до 80% – российских предприятий фармацевтической промышленности в сырье для производства готовых лекарственных средств. Только 30% объема продаж аптечной сети приходится на отечественные ЛС» – указывает М. Шевкуненко в статье «Совершенствование экономико-правовых мер, направленных на минимизацию зависимости России от импорта лекарственных средств»⁵⁷.

Анализируя состояние рынка ЛС в России, автор указанной статьи отмечает:

⁵⁶ Предположительная численность населения по полу и возрасту по Ульяновской области. Средний вариант прогноза (сайт «ТОР»: <http://www.uln.gks.ru>), дата публикации: 07.05.2013).

⁵⁷ http://www.online-science.ru/m/products/economi_sciense/gid923/pg0/vx. 29.01.2015г.

– начиная с 1991 года, российский фармацевтический рынок развивался в условиях нарастающей импортной лекарственной зависимости;

– снижение платежеспособности населения России ведет к увеличению доли (современное состояние – 40%) низкокачественных препаратов, получаемых из стран Юго-Восточной Азии и Китая;

– низкий уровень инвестирования в российскую фармацевтическую промышленность и в сферу научных разработок и производства оригинальных патентованных препаратов;

– преобладание импортных препаратов на рынке зачастую препятствует продвижению перспективных российских лекарственных средств.

Правительство России предпринимает ряд мер по обеспечению участия отечественных производителей на российском рынке ЛС. Однако, как сообщают статистические источники, закупки ЛС по импорту из года в год растут. Например, в 2013 году закупки по импорту ЛС в расчете на душу населения России составили 4,6 тыс. руб., при ежегодном росте порядка на 13%. Но к концу 2014 года ситуация усугубилась резким изменением курса доллара в сторону увеличения, что в переводе на рубли может дойти до 6,2 тыс. руб. на душу населения. В современных условиях, с учетом специфики становления и развития российского фармацевтического рынка, полный отказ от импорта готовых лекарств и субстанций не представляется возможным. Опять-таки нужно время на восстановление, развитие фармацевтической промышленности России. Все вышеперечисленное привело к возникновению и нарастанию угрозы экономической безопасности России в сфере обеспечения населения лекарственными препаратами.

Но высокопоставленные лица, находящиеся на вершущке пирамиды власти России, в том числе «сотрудники администрации президента, аппарата правительства и Совфеда, федеральные министры, депутаты и сотрудники аппарата Госдумы, послы России, высокопоставленные сотрудники Генпрокуратуры, Следственного комитета, Счетной палаты, в соответствии с Указом президента России от 16 марта 2015 года будут получать лекарства бесплатно или с 50-процентной скидкой»⁵⁸. Чтобы обеспечить эти категории, из бюджета придется выделить около

⁵⁸ «Известия»: депутаты и их семьи будут получать лекарства бесплатно. Справочно: ранее в число лиц, имеющих льготы, входили «блокадники Ленинграда», «Чернобыльцы», участники войн, узники концлагерей.

10 млрд руб. дополнительно. Данный «приказ», говорится в «Известиях» вступает в силу с 1 января 2015 года.

Рынок труда Ульяновской области, меры по обеспечению занятости и диверсификация трудовых ресурсов. В области за прошедшие четверть века произошли существенные сдвиги в отраслевой структуре производства, в структуре занятости. В табл. 3.8 приведены статистические данные об участии отдельных отраслей в создании общего регионального продукта и трансформации, происшедшей на рынке труда Ульяновской области. Промышленность области за этот период в 2 раза потеряла свое представительство в региональном продукте, сельское хозяйство – в 4 раза, строительство – в 2,6 раза.⁵⁹ Сокращение физических объемов производства повлекли за собой «корректировку» занятых в соответствующих отраслях экономики и в социальной сфере области.

В условиях, когда значительная часть финансовых средств страны ежегодно вывозится за рубеж, остро стал вопрос инвестирования в экономику регионов по созданию рабочих мест, что стало в последние 5–6 лет важнейшей задачей региональных властей.

Администрация Ульяновской области наработала большой опыт привлечения в регион новых инвестиций на развитие и техническое перевооружение промышленности, сельскохозяйственного производства, что позволяет повысить занятость и уровень доходов населения.

Таблица 3.8 Структура численности занятых в основных отраслях экономики и в социальной сфере Ульяновской области за 1990–2015 гг.⁶⁰

Отрасли экономики и социальной сферы	Численность занятых, тыс. чел., в т. ч:					в 2015 к 1990 г., %	Высвобождено к 2015 г.
	1990	2000	2004	2011	2015		
Всего	650,0	619,3	576,4	605,3	600,2	92,3	
Промышленность	256,4	178	154,1	160,4	154,7	60,3	- 101,7
Сельское, лесное, рыбное хозяйство	112,1	98	85,2	83,0	74,5	66,7	- 37,6
Строительство	82,8	38	29,8	35,0	39,6	47,8	- 43,2
Транспорт и связь	45,2	40,9	39,3	42,3	42,0	92,9	- 3,2
Образование, культура	70,6	61,4	59,3	50,4	47,4	67,1	- 23,2
Всего высвобождено							- 208,9

⁵⁹ Статистический ежегодник. Ульяновская область, 2015. – Ульяновск, 2015. – С. 26.

⁶⁰ Статистический ежегодник. Ульяновская область, 2015. – Ульяновск, 2015. – С. 36.

Окончание табл. 3.8

Отрасли экономики и социальной сферы	Численность занятых, тыс. чел., в т. ч:					в 2015 к 1990 г., %	Высвобождено к 2015 г.
	1990	2000	2004	2011	2015		
Торговля и реализация товаров	51,1	75	74,4	80,5	79,8	156,2	+ 28,7
Жилищное и коммунальное хоз-во	27,8	25,4	39,5	41,0	41,0	147,5	+ 13,2
Здравоохранение	35,8	42,6	40,3	43,4	42,0	117,3	+ 6,2
Управление	9,4	24,7	31,6	37,3	35,5	377,6	+ 26,1
Всего увеличено							74,2

Создание в регионе ресурсных (обучающих) центров. «Считаю, что вузам необходимо взять на себя областные учреждения среднего профессионального образования и создать производственные цепочки, – говорит Губернатор Ульяновской области. – Нашим университетам нужно усиливать интеграцию с предприятиями региона. Учебные программы и специализация университетов должны быть жестко увязаны с нашими кластерами в экономике: авиационным, ядерно-инновационным, стекольно-строительным, автомобилестроительным, кластерами творческих индустрий и информационных технологий. Необходимо продолжить работу по созданию ресурсных центров. Сейчас у нас в соответствии с отраслевой и кластерной структурой экономики действует десять таких центров, обеспечивающих кадрами строительство, машиностроение, транспорт и другие ведущие отрасли. Мы планируем наращивать компетенции действующих центров и придать им статус автономных учреждений...

Еще одно направление, в котором мы продолжим работать - это создание многофункциональных центров прикладных квалификаций. Буквально в сентябре 2013 года на базе “Димитровградского технического колледжа” создан центр, отвечающий за кадровое обеспечение ядерно-инновационного и транспортно-логистического кластеров. Планируется, что контингент обучающихся по различным программам здесь составит почти 1,5 тысячи человек в год. Уже заключены договоры с организациями-партнерами, в интересах которых будет осуществляться подготовка кадров.

...Подчеркну, что, исходя из требований к современному профобразованию, все наши центры должны работать в рамках дуальной

системы образования, связывающей учебный и производственный процессы».

...«Ключевыми отраслями, в которые привлекаются новые инвестиции, – считает С. Морозов, – по-прежнему являются авиа- и автомобилестроение, строительство, ЖКХ и энергетика, сельское хозяйство, переработка и утилизация ТБО, станкостроение, деревообработка, медицина, образование. Кроме того, в муниципальных образованиях области планируется запустить в эксплуатацию не менее 180 объектов с количеством рабочих мест более 2,5 тысяч (и это без учета рабочих мест, которые будут созданы в ходе реализации крупных инвестпроектов). В области к 2018 году планируем добиться увеличения ввода в эксплуатацию более 1 миллиона квадратных метров жилья, что позволит поднять уровень обеспеченности жилым фондом на треть, с нынешних 22 квадратных метров до 34 квадратных метров на человека, а также повысить интеллектуальный уровень работников, особенно молодых людей».

«Регион уходит, – говорит Губернатор области, – от зависимости от государственных вложений». «Стратегия развития трудовых ресурсов в соответствии с потребностями социально-экономического развития Ульяновской области на 2014–2018 годы» предусматривает создание структуры по управлению человеческим капиталом в области и объединяет усилия Правительства Ульяновской области, Ульяновского авиационного кластера, Закрытого акционерного общества «Авиастар-СП», Ульяновского государственного университета, а также авиационного и технического колледжей. Эти меры оставляют надежду населению Ульяновской области на повышение социальной удовлетворенности и решение вопросов конкурентоспособности на рынке труда.

3.3. Образование и подготовка населения к общественно полезному труду

Состояние общего образования. Приоритетами образования, в свете этих реформ, обозначены:

- облегчение социализации в рыночной среде;
- противодействие негативным социальным процессам и обеспечение социальной мобильности в обществе;
- поддержка интеграции новых поколений в глобализированный мир, в открытое информационное пространство;

– реализация ресурса свободы, формирование выбора общественно полезной деятельности для каждого человека, получившего образование.

Одними из главных базовых условий модернизации образования признаются:

– информатизация образования, обеспечивающая модернизацию его методов и технологий, переход к открытому образованию;

– формирование новых институтов системы образования, обеспечивающих максимально полную мобильность населения и предприятий;

– высокое качество и возможности широкого выбора образовательных программ и услуг;

– эффективное использование ресурсов кадров.

По мнению профессора Н. А. Волгина⁶¹, ожидаемыми результатами этого образования должны стать:

– качественное усвоение учащимися на допрофессиональном этапе обучения общеобразовательной программы с углубленным изучением профильных для последующего профессионального образования предметов;

– осознанный выбор будущей профессии и ориентация в специфике избранной профессиональной деятельности и др.

На начало 2012/2013 учебного года в области работало 497 общеобразовательных учреждений, в том числе в городской местности – 169, в сельской – 328; по области сокращено за 7 лет из каждых семи общеобразовательных учреждений два, на 34,5% сократилось учащихся; более трети сократилось учащихся в средних специальных учебных заведениях, а на селе остаются в действии каждые три школы из пяти, что отрицательно сказывается на демографическом движении сельских жителей.

Например, Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2006 года показывает, что по области заброшено 27,7 тыс. (11% хозяйств с заброшенными земельными участками)⁶².

⁶¹ Социальная политика : учебник / под редакцией Н. А. Волгина. – М. : Изд-во «ЭКЗАМЕН», 2008.

⁶² Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года (Agro-ul.ru.; дата обращения 1.10.2014).

В табл. 3.9 и 3.10 даны характеристики учебных заведений в Ульяновской области. Из данных, приведенных в табл. 3.10 видно, что в последнее десятилетие сохраняется тенденция сокращения образовательных учреждений и численности учащихся в общеобразовательных школах, в средних специальных образовательных учреждениях и студентов вузов.

Отрицательная миграция граждан, получивших среднее (полное) образование в иные регионы Российской Федерации в целях получения в них высшего профессионального образования и оставшихся за пределами Ульяновской области, приводит к недостатку граждан с высшим профессиональным образованием.

Таблица 3.9 Общеобразовательные учреждения (единицы)

	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2012	2013
Число общеобразовательных учреждений, всего, в т. ч.:	1 278	1 012	758	721	724	511	497	470
– в городской местности	180	207	209	184	205	152	169	145
– в сельской местности	1 098	805	549	537	518	359	328	325

В недавнем около 42 тысяч детей, то к концу 60-х годов в средних школах насчитывалось уже свыше 150 тысяч учащихся. С 1990 года сохраняется тенденция сокращения подготовки квалифицированных рабочих училищами начального профессионального образования.

Начиная с 2001 года, 9 профтехучилищ начального профессионального образования реорганизованы в средние специальные учебные заведения, в связи с этим в 2004 году подготовлено квалифицированных рабочих на 1,3 тысячи (19,3 %) меньше, чем в 2000 году. В 2012 году в области действовало 20 учреждений начального профессионального образования, в которых обучалось 6355 человек. За этот год ими подготовлено (выпущено) 5,9 тысячи квалифицированных рабочих кадров. В 2013 году 44-мя средними специальными учреждениями подготовлено 5,2 тысяч и 5-ю вузами – 9,8 тысяч человек.

Таблица 3.10 Основные показатели образования на начало учебного года

Показатель	2003	2004	2005	2007	2008	2009	2010	2012	2013
Число государственных школ, ед.:	693	682	648	596	566	527	501	494	470
– в них учащихся, тыс. чел.	169,5	153,9	140,9	122,7	116,7	113,1	108,7	111,1	107,3
Число государственных средних спец. учебн. завед., ед.:	33	33	39	40	44	45	44	44	44
– в них учащихся, тыс. чел.	30,7	30,9	30,6	27,9	25,4	23,6	21,9	20,0	20,0
Число государств. вузов / филиалов, ед.:	5/6	5/6	5/6	5/6	5/6	5/6	5/6	5/5	5/5
в них студентов, тыс.чел.	43,3	46,5	49,1	52,1	53,2	53,1	52,6	45,5	45,5

Интеллектуальный капитал. В последнее время в мировой экономической литературе все шире стало использоваться понятие «интеллектуальный капитал». Эта экономическая категория в практике развития регионов, как нам представляется, займет определяющее место. По определению К. Маркса, «экономические эпохи различаются не тем, что производится, а тем, как производится, какими средствами труда». В этой связи значимость отдельных видов ресурсов изменяется по мере перехода от доиндустриальной к индустриальной и от нее – к постиндустриальной технологии.

В доиндустриальном обществе приоритет принадлежал природным и трудовым ресурсам, в индустриальном – материальным, в постиндустриальном – интеллектуальным и информационным ресурсам. В истории развития человечества было время, когда, например, земля, производительный скот определяли основное богатство того или другого народа, страны. В настоящее время технологическая революция с информационными технологиями в центре заново формирует материальную основу общества.

В новой информационной экономике – экономике, основанной на знаниях, – источник производительности заключается в технологии генерирования знаний.

Согласно определению К. Маркса, «развитие основного капитала является показателем того, до какой степени всеобщее общественное знание превращается в непосредственную производительную силу, и отсюда – показателем того, до какой степени условия самого общественного жизненного процесса подчинены контролю всеобщего интеллекта и преобразованы в соответствии с ним».

Разработанная в соответствии с изложенными подходами типология интеллектуального капитала представлена в табл. 3.11. «Интеллектуальный капитал» (ИК) – это знания, навыки и производственный опыт конкретных людей и нематериальные активы, включающие патенты, базы данных, программное обеспечение, товарные знаки и др., которые производительно используются в целях максимизации прибыли и других экономических и технических результатов.

Таблица 3.11 Уровень образования населения регионов ПФО и России⁶³

Наименование административно- территориального образования	На 1000 человек населения в возрасте 15 лет и более, имеющих соответствующий уровень образования							
	имеют образование:							не имеют начальн. общего образо- вания
	профессиональное				общее			
	высшее	неполное высшее	среднее	началь- ное	среднее (полное)	основ- ное	началь- ное	
Российская Федерация	228	46	312	56	182	110	54	6
Приволжский федеральный округ	199	41	315	68	188	116	62	6
Ульяновская область	185	37	337	40	204	120	65	8

3.4. Денежные доходы и расходы населения

Денежные доходы населения России. Доходы населения являются одним из важнейших показателей, характеризующих состояние экономики и качество жизни населения.

Основные данные по источникам денежных доходов населения РФ за период 1990–2013 годы приведены в табл. 3.12.

⁶³ Регионы России. Социально-экономические показатели, 2013. – М., 2013. – 990 с.

Таблица 3.12 Структура статей денежных доходов населения РФ (1990-2013гг.)⁶⁴

	1990	1990	2000	2005	2010	2012	2013	2013
	трлн	%	млрд руб					%
Денежные доходы - всего	383	100	3984	13819	32498	39904	44650	100
в том числе:								
- доходы от предпринимательской деятельности	14	3,9	612	1580	2873	3745	3848	8,6
- оплата труда	2931	76,4	2502	8782	21190	25993	29140	65,3
- социальные выплаты	56	14,7	551	1756	5762	7321	8296	18,6
- доходы от собственности	10	2,5	271	1425	2023	2046	2474	5,5
- другие доходы	10	2,5	48	276	650	798	893	2

Основной удельный вес доходов населения России составляет заработная плата наемных работников. Ускорился процесс спада реальных доходов по этой статье.



Рис. 3.2 Динамика номинальных и реальных доходов населения России

Как видно из табл. 3.12, доля заработной платы в доходах населения снижается (с 76,4% в 1990 до 65,3% в 2013 году). Снижение объемов

⁶⁴ Майорова Л. Н. Формирование и инвестиционный потенциал сбережений населения : монография [Электронный ресурс] / URL:<http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/ru/> (дата обращения: 15.02.2015).

товарной продукции, особенно в обрабатывающих производствах, привело к снижению средней заработной платы и доходов населения.

В последние годы денежные средства населения уменьшаются. Аналитики семейных доходов населения показывают, что начиная с 2007 года, (рис. 3.2) идет снижение реальных доходов населения. За семь лет (2007–2013 гг.) при общем росте номинальных доходов на 15% реальные доходы снизились на 73,7%.

В поисках ответа на вопрос, куда же деваются финансовые ресурсы России, В. Жуковский в статье «О вывозе капитала из России» сообщает, что «представители Банка России обнаружили, что ежегодно вывозится порядка 1,5 трлн руб. Речь идет, о том, что 1,7 тыс. юридических лиц участвуют в этом воровстве. Только за три последних года (2010–2012 гг.) ими вывезено из страны 126,6 млрд долл. Это происходит, отмечает автор, в условиях отказа правительства от структурно-технологической модернизации экономики, развития инфраструктуры и возрождения наукоемкой промышленности»⁶⁵.

Разумеется, что вывезенные финансовые ресурсы России где-то на Западе всплывают. В каких-то банках они (эти средства) по каким-то схемам отмываются и становятся предметом расследований. Так, газета «The Guardian» пишет, что в схеме, которую издание называет «Глобальная прачечная», отмываются вывезенные из России за 2010–2014 годы 20 млрд долларов (общая сумма отмытых денег может достигнуть до 80 млрд долларов).⁶⁶

Исследования РАНХиГС показывают, что число долларовых миллиардеров в стране выросло с 2015 года на 2016 с 90 до 96 человек, в январе 2017 года к январю 2016 года число лиц в России, состояние которых превысило миллиард долларов, стало больше на 11%. Их в России стало 132. Таким образом, в карманах 0,1% населения России сконцентрировано 62% совокупного финансового состояния страны.

Нам, авторам данного учебного материала, представляется, что случай воровства полковником Д. Захарченко денежных средств РЖД надо описать более подробно и довести до студентов.

⁶⁵ http://ruskline.ru/analitika/2013/07/02/o_vyv0ze_kapitala_iz_rossii/. вх. 9.12.2014г.

⁶⁶ Izvestia/ru вх. 21/03/2017 г.

Правоохранительные органы установили источник происхождения \$120 млн и 2 млн евро, изъятых у полковника Дмитрия Захарченко,⁶⁷ так как в России образовалась еще одна «громадная дыра» утечки финансовых средств - ежегодно только за 2014–2016 года передаются в суд по 13 тыс. коррупционных дел. Ущерб только за 2016 год составил 111,3 млрд руб.⁶⁸

Так вот, эти деньги (более подробно расскажем о Д. Захарченко) сначала находились у фирм и банков, связанных с РЖД, а потом оказались на депозитах у частных лиц, контролируемых Д. Захарченко. Оперативники подозревают, что данную сумму готовили к отправке в Швейцарию, где у отца полковника есть счета, и через них проходили сотни миллионов евро. Как рассказал «Росбалту» источник в правоохранительных органах, отследить судьбу денег помогли их упаковки. Захарченко хранил средства в целлофановых брикетах по \$200 тыс., расфасованных еще ФРС США, – с кодами и печатями. Через Центробанк был отправлен запрос в Штаты, из ответа стало известно, что данные средства «заказывали» два российских банка. По данным оперативников, летом 2016 года полковник почувствовал, что у фирм, от которых ему приходили деньги, начались неприятности, да и самим им заинтересовались представители ФСБ. Как рассказал источник агентства, Захарченко решил снять все средства с депозитов, затем при помощи одного финансового канала перевести в Швейцарию.

Для этих целей туда вылетал отец полковника Виктор Захарченко, который открыл в данной стране несколько счетов. Это подтвердил ответ на официальный запрос следствия. Более того, швейцарцы сообщили, что Виктор Захарченко ранее открывал другие счета – как на себя лично, так и на несколько фирм, однако с правом личного управления счетами. Через эти счета в общей сложности прошло более 300 млн евро.

Что касается владельцев двух банков, куда «поступили» средства для Захарченко, и фирм, работавших с деньгами РЖД, то большинство из них, по версии источника агентства, сейчас находятся за границей.

«Росбалт» уже подробно рассказывал о судьбе 14,695 млн евро из состояния Захарченко. Еще летом 2016 года полковник (тогда он был на свободе) передал эту сумму одной своей близкой знакомой наличными, сообщил «Росбалту» источник в правоохранительных органах.

⁶⁷ Юрий Вершов. <http://www.rosbalt.ru>. 30 апреля 2017, 13:00.

⁶⁸ <https://ria.ru/society/20170302/1489131624.html><https://yandex.ru/images/search?text=>

Как выяснилось в ходе расследования, девушка 2 и 4 августа разместила эту сумму двумя траншами на своем лицевом счете в одном из столичных банков, а затем сразу конвертировала в доллары. Получившиеся \$16,404 млн знакомая полковника перевела на депозит в этом же банке.

9 сентября 2016 года Д. Захарченко был задержан сотрудниками ФСБ. А уже 12 сентября девушка закрыла вклад и забрала всю сумму наличными. 12 сентября девушка передала деньги своей близкой подруге Анастасии Горшковой, которая, открыв в столичном банке два счета на свое имя, разместила на них \$1,154 млн и \$15 млн. Примечательно, что обе девушки официально числятся неработающими.

Опасаясь, что деньги могут быть в любой момент сняты из банка, ГСУ СК по Москве приняло решение о наложении на них ареста.

Кроме прямых потерь в результате коррупционных сделок, вывоза финансовых ресурсов за пределы России, нельзя, как нам представляется, проходить мимо роли таких структур, как Европейский университет в Санкт-Петербурге, места Центробанка в банковской системе России и пр.

Кто реальный собственник ЦБ России и куда ведут страну ЦБР и Минфин РФ? Эти и многие аналогичные вопросы задают ученые, промышленники, предприниматели, политики и простые граждане России – все те, кому небезразлична судьба России.

«Центральный банк России не принадлежит России, – пишут аналитики. Формально являясь федеральной собственностью, Центральный банк, тем не менее, не несет каких-либо обязательств по отношению к государству. Центральный банк России, если государство российское захочет использовать то, что ему, российскому государству, якобы принад-лежит... пожалуется в международный суд!»⁶⁹

Читаем закон: «Статья 6.: Банк России вправе обращаться с исками в суды в порядке, определенном законодательством Российской Федерации. Банк России вправе обращаться за защитой своих интересов в международные суды, суды иностранных государств и третейские суды». Банк России и наше государство сами решить свой спор не могут, а будет решать Стокгольмский арбитраж или независимый суд штата Нью-Йорк. Это все равно, как если бы при Сталине Центральный Комитет партии и

⁶⁹ Центральный банк России не принадлежит России! <http://krasvremya.ru>

Народные комиссары финансов решали бы свои споры не в Кремле или на заседании правительства, а в суде Третьего рейха.

Но самое смешное то, что, обратиться ЦБ в какой-нибудь «гаагский суд», он этот процесс неизбежно выиграет. А Россия, то есть все мы, неизбежно проиграет. Почему? Потому что ЦБ вписан в целую систему подобных центральных банков, которые, в свою очередь, включены в целостную паутину под названием Международный валютный фонд (МВФ). И главное: ЗВР Центрального банка России. За исключением небольшого процента золота, хранящегося в России, все остальные «резервы» нашего ЦБ представляют собой вовсе не пачки перетянутых резинками банкнот разных государств, а компьютерные «нолики», лежащие, между прочим, в компьютерах других государств. Ведь золотовалютные резервы нашего ЦБ вкладываются в государственные облигации других стран. В основном в облигации правительства США: «Больше 30% золотовалютных запасов потратила Россия на покупку ценных бумаг казначейства США... По данным американского Минфина, наша страна за минувший год увеличила инвестиции в американские гособлигации в 3,5 раза – с 32,6 млрд до 116,4 млрд долларов. И теперь Россия занимает седьмое место в рейтинге стран-кредиторов Соединенных Штатов».

Вернемся к вопросу о доходах населения. Процессы поиска финансовых ресурсов сопровождаются ужесточением режима экономии средств на уровне всех структур-работодателей. У населения снизилась доля доходов, на которую люди покупали товары, - с 71,4 процента до 65,2 процента. В феврале текущего года доля субъективно бедных россиян, которым денег хватало только на еду или не хватало даже на нее, составила, судя по данным экспертов РАНХиГС, 40 процентов».⁷⁰

Кроме всего этого, заметно уменьшается численность занятого населения, что не способствует росту доходов населения. Из табл. 3.8 мы видим, что за период с 1990 по 2015 годы из основных товаропроизводящих отраслей только по Ульяновской области «ушли» 209 тыс человек, в том числе из промышленности «ушли» 101,7 тыс., строительства – 43,2 тыс., образования и культуры – 23,2 тыс. работников,

⁷⁰ <http://rg.ru/2017/03/16kolichestvo-dollarovyh-millionerov-v-rossii>

из сельского хозяйства - 37,6 тыс. работающих. Кто их кормит, кто и как кормит их семьи?

Приведенные нами сведения по России убеждают нас в том, что у населения все меньше остается реальных доходов.

Денежные доходы населения Ульяновской области. Процессы, происходящие в России, не минуют и Ульяновскую область. Губернатор области С. Морозов в ходе выступления перед депутатами ЗСО сообщил, что «два года подряд доходы населения падают на 17,4%».⁷¹

Таблица 3.13 Динамика денежных доходов и расходов населения Ульяновской области за период с 1990 по 2015 гг.⁷² (млн. руб.)

Доходы, расходы	1990	2000	2010	2013	2015	2015 г. к 1990 г., раз
Доходы, всего, в т. ч.:	3 233,5	21 811	19 998	285 798	344 311	106,5
– оплата труда	2 232,5	9150,2	67 795	96 690	108 804	48,7
– социальные выплаты	577,28	3934,6	48 396	71 005	81462	141,1
Расходы, всего, в т. ч.:	3 163,5	20 639	181 627	269 371	344 311	100,0
– покупка товаров	2 317,3	14 713	60 300	153 959	151 079	65,2
– оплата услуг	218,94	3 236,7	42 864	44 211	195 677	274,5
– обязательные платежи и взносы	383,02	1 126,9	14 893	31 214	34 188	89,3

Так же как и по России в целом, основной источник доходов населения области (заработная плата) отстает даже от социальных выплат. При росте социальных выплат за весь период «реформ» (при том, что социальные выплаты выросли в 141 раз), оплата труда населения области выросла всего в 48,7 раза. Разрыв составил 2,9 раза.

Оплата услуг за рассматриваемый период опередила в своем росте покупку товаров в 3,26 раза. Весьма сильное давление на величину покупаемых товаров оказывают цены на них. В табл. 3.14 даны сравнительные данные по ПФО, которые показывают, что рост заработной платы работников из года в год отстает от роста цен.

⁷¹ С. Морозов. «Отчет Правительства за 2016 год. 19.04. 2017г».

⁷² Денежные доходы населения Ульяновской области в 2011-2015 гг. Каталог № 01-3, 2016 г...

Таблица 3.14 Основные экономические показатели по регионам ПФО
в 2014 году (руб в месяц)⁷³

Регионы ПФО	Средняя зар. плата в 4-м кв. 2013 г., руб в мес.	Средняя зар. плата янв-нояб. 2014 г., руб. в мес.	Индексы роста сред. з/пл. (янв-нояб. 2014 г. к 4 кв. 2013 г.)	Стоимость миним. набора по- треб. корз., руб. в мес.	Индексы роста цен на прод. тов. янв-дек. 2014 г.
Респ. Башкотостан	23 139	35 300	152,5	3 070	115,4
Респ. Марий Эл	19 306	19 909	103,1	2 933	117,2
Респ. Мордовия	18 591	19 610	105,5	2 870	116,8
Респ. Татарстан	26 422	27 597	104,4	2 984	114,2
Респ. Удмурдская	22 087	23 165	104,9	3 001	112,2
Респ. Чувашская	19 854	20 351	102,5	2 919	117,7
Пермский край	24 684	26 325	106,6	3 160	113,9
Кировская обл.	20 099		130,9	3 002	115,9
Нижегородская обл.	24 376	25 095	102,9	3 128	116,6
Оренбургская обл.	21 602	23 123	107,0	2 887	115,4
Пензенская обл.	21 583	21 971	101,8	2769	115,4
Самарская обл.	24 486	25 319	103,4	3 245	118,7
Саратовская обл.	21 130	21 555	102,0	2 716	115,2
Ульяновская обл.	20017	20 598	102,9	2 910	117,3

3.5. Питание и цены на продовольственные товары

Мировой опыт продовольственной обеспеченности населения показывает, что все страны стремятся обеспечивать свое население собственным производством сельхозпродукции (в Италии – 79%, в Германии – 93%). Бюджетные ассигнования на сельское хозяйство во всех странах являются важнейшим элементом государственного регулирования экономического и социального состояния сельского хозяйства. Например, в США порядка 30% фермерского дохода составляют различные правительственные субсидии и дотации.

Фактическое потребление населением области в 2013 году приближается к утвержденным Правительством в 2016 году нормам. Годовой набор «минимальной потребительской корзины» в пересчете на месячное потребление приведен в табл. 3.15.

⁷³ http://vavozh-raion.udmurt.ru/doc/2015/02.02.2015/danilov_02_02_2015.pdf

Таблица 3.15 Фактическое потребление основных продуктов питания населением Ульяновской области⁷⁴

Наименование продуктов питания	Месячное потребление на душу населения, кг, (яйца – шт.), по годам			Утв. Правительством РФ нормы потребления ⁷⁵	Факт. потребл. в 2013 г. к 1991 г.	Потребл., утвержд. Правительством РФ к факту 2013 г.
	1991	1995	2013			
Мясо, мясные продукты	4,9	4,8	6,2	6,08	1,26	0,98
Молоко, молочн. прод-ты	25,5	26,7	23,6	27,1	0,92	1,51
Яйца (млн шт.)	16,1	18,0	17,9	21,7	1,11	1,21
Сахар	2,3	2,3	2,5	2,0	0,87	0,80
Масло растительное	0,5	0,5	0,8	1,0	2,0	1,25
Картофель	8,1	11,3	5,4	7,5	0,93	1,39
Овощи, бахчевые	5,9	7,8	14,1	20,0	3,39	1,42
Хлеб, хлебные продукты	7,2	9,0	7,9	8,0	1,11	1,11
Рыба, рыбные продукты	1,1	0,6	2,0	1,83	1,66	0,91

Таблица 3.16 - Темпы роста потребительских цен в Ульяновской области за 2001–2011 гг.⁷⁶

Годы	Индекс потребительских цен	в том числе:		Стоим. миним. набора прод. питания
		продов. товары	непрод. товары	
2001	128,1	122,0	115,5	126,0
2002	118,0	113,6	117,1	119,8
2003	114,6	115,5	110,1	106,9
2004	114,9	112,5	108,4	111,2
2005	110,8	110,0	110,3	109,5
2006	108,5	107,7	106,8	106,1
2007	113,8	117,2	109,1	124,4
2008	114,1	116,8	109,4	114,0
2009	107,6	104,0	109,9	98,0
2010	110,6	115,1	105,5	132,3
2011	106,7	104,3	107,9	90,5
2011 к 2000 г.	394,5	364,6	283,9	347,9

Тревогу вызывает состояние сельскохозяйственного производства, так как в сельских, поселковых и районных муниципальных

⁷⁴ Основные показатели обследования бюджетов домашних хозяйств в Ульяновской области в 2009 - 2013 гг. - Ульяновск, 2014.

⁷⁵ ГАРАНТ. РУ: приказом Министерства здравоохранения РФ от 19 августа 2016 г. № 614 <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71385784/#ixzz4hEXwTyjW>

⁷⁶ Об изменении стоимости минимального набора продуктов питания в Ульяновской области. Ульяновск: 2012. Территориальный орган Федеральной службы Государственной статистики по Ульяновской области.

образованиях сельскохозяйственное производство является основным видом деятельности, который может обеспечить собственными доходами при формировании бюджетов муниципальных образований этих уровней. В современных условиях жизнедеятельности регионов инвестиции рассматриваются как средство вывода экономики на конкурентоспособный уровень, что позволило бы обновить производственные основные фонды, поднять технический уровень производства, обеспечить бюджеты.

Из статистических данных по Ульяновской области следует, что, например, за 2013 год потребность населения области не удовлетворяется продукцией собственного сельскохозяйственного производства (в том числе более 40 тыс. тонн мясных продуктов, 93 тыс. тонн молочных продуктов и др.), в то время как эти важнейшие для населения продукты в 1991 году в области производились в излишке.

На наш взгляд, предостережения Центра агропродовольственной политики РАНХиГС имеют под собой почву в том, что в короткие сроки Россия не сможет быстро перестроить современное сельскохозяйственное производство. Наталья Шагайда с коллегами уверена, что государству необходимо поддержать малоимущих россиян, и предлагает ввести для них продуктовые талоны.

Ссылаясь на результаты опроса населения Фонда «Общественное мнение», «АиФ» приводит сведения, что население экономит на продуктах питания и на других расходах, в том числе:

- мясо, птица – 29%,
- сыр, колбаса - 23%,
- развлечения – 17%,
- одежда, обувь – 27%,
- рыба, морепродукты – 21%,
- косметика, рестораны – 16%.

Следует отметить еще и то обстоятельство, что со временем меняется не только структура продуктов питания, но и структура потребительских расходов населения.

«Так, до 76% увеличилась доля респондентов, чувствительных к уровню цен. До этого четыре квартала подряд она оставалась на уровне 75%. Доля тех, кто перешел на более дешевые товары, достигла 70%», – подсчитали в начале апреля 2016 года эксперты Sberbank CIB.

Безусловно, Указ Президента будет активизировать отечественное производство сельскохозяйственной продукции на полное обеспечение населения, в том числе и продуктами питания.

Но кто же может повлиять на сетевые организации? Бюджетные ассигнования на сельское хозяйство во всех странах являются важнейшим элементом государственного регулирования экономического и социального состояния сельского хозяйства (в США порядка 30% фермерского дохода составляют различные правительственные субсидии и дотации).

В табл. 2.5 приведены статистические данные, из которых следует, что, по сути дела, судьба сельскохозяйственного производства России отдана СПХ – крестьянскому подворью. Анализ приведенных данных показывает, что современное немеханизированное, мелкотоварное российское сельскохозяйственное производство, как в фермерских хозяйствах, так и в личных подворьях, в условиях вхождения России в ВТО, не может конкурировать своей продукцией даже на внутреннем рынке России и не может прокормить население.

В Ульяновскую область в 2013 году ⁷⁷ завозились, дополнительно к собственному производству, следующие продовольственные товары (в процентах от величины собственного производства в регионе):

- мясо КРС и птицы – 33,1%,
- колбасные изделия – 80%,
- молоко, молочные продукты – 3%,
- масло сливочное – 9,5%, сыры – 60,3%,
- мука, крупы – 23,7%,
- сахар белый – 98,5%,
- рыба – 4,4%.

Анализ уровня доходов и расходов населения в настоящее время показывает, что основные расходы население вынуждено направлять на питание. Приведенные ниже данные показывают, что население Ульяновской области на питание тратит не менее половины дохода.

«ВТБ КАПИТАЛ» считает, что за последние годы в России расходы на питание имеют устойчивый рост. Так, если в 2007 году доля расходов

⁷⁷ Статистический ежегодник. Ульяновская область, 2013, Ульяновск, 2013, С. 80.
Ввоз продукции из других регионов России в Ульяновскую область в 2013 г.
Статистический бюллетень. Ульяновск, 2014 г.

на питание составляла 25%, то – в 2014 году – 40%, а в 2015 году – все 50%. Средний американец тратит всего 6,5% своего бюджета на еду дома. Если добавить к этому еду вне дома, то затраты на питание вырастут до 11%.

Специалисты Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС при Президенте РФ в феврале в ежемесячном мониторинге социально-экономического положения и самочувствия населения 2016 года сообщили, что впервые с 2008 года расходы россиян на продовольствие превзошли другие расходы и составили 50,1%. Доля бедных россиян, которые стали экономить на товарах и услугах, в марте 2016 года выросла до 89%.⁷⁸

Эксперты РАНХиГС подсчитали, что в феврале 2016 года реальные доходы россиян в сравнении с аналогичным периодом прошлого года снизились на 6,9%, а реальная зарплата – на 2,6%. Уровень бедности по итогам 2015 года вырос на 2,2 процентного пункта (п. п.) – до 13,4%. Ответом на негативные явления в экономике стало сокращение потребительской активности: в режим экономии вошли не только малообеспеченные, но и средние слои. В первом квартале 2016 года, по данным РАНХиГС, цены на продукты выросли на 9,7%, на услуги – на 8,5%.⁷⁹

М. Грегоров в статье «Хитросплетениями Росстата большую экономику не вылечить»⁸⁰ указывает на несовпадение данных инфляции (дефляции) цен на товары, приобретаемые населением. Ссылаясь на данные роста цен, получаемые холдингом «Ромир» в январе 2016 года, который следит за ценами на 156 наименований продуктов питания (промтоваров, лекарств, алкоголя, табака), производимых ежемесячно 11 тысячами домохозяйств из 180 городов, пишет, что данные этого холдинга более чем в пять раз (при 0,6% инфляции Росстата Ромир показал рост цен на 3,2%) выше». Кроме того, происходит не только рост цен, но и уменьшается оборот розничной торговли – у населения просто нет средств, и около 40% населения экономит на продуктах питания.

⁷⁸ <http://www.vestifinance.ru/articles/61382>.

⁷⁹ http://www.dv-reclama.ru/news/data/advansed/2006-11-27_potreb_korzina_3.gif
19.04.2016

⁸⁰ <http://mirnov.ru/ekonomika/hitrostjami-rosstata-bolnuyu-yekonomiku-ne-vylechit.html>

3.6. Бюджетное устройство муниципальных образований (пример городского округа «город Ульяновск»)

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

С 1991 года РФ начала переход к бюджетному устройству, предусматривающему независимость местных бюджетов от бюджетов вышестоящего уровня. Ни один из уровней этой системы не может считаться важнее другого: каждому отводится своя роль и любой из них незаменим в едином механизме финансового обеспечения жизнедеятельности государства. В 1998 году были приняты нормативные документы, регламентирующие экономические отношения всей бюджетной системы страны. К ним, в первую очередь, следует отнести Налоговый и Бюджетный Кодексы. В настоящее время отрабатывается законодательный механизм перераспределения компетенции между территориальными и федеральными уровнями государственной власти, органами местного самоуправления.

Местные бюджеты являются фундаментом бюджетной системы, не укрепив который нельзя кардинально улучшить бюджетные взаимоотношения в соответствии с функциями, возлагаемыми на каждый уровень государственной власти. К компетенции местных органов власти относится решение многих вопросов: социальной защиты населения, здравоохранения, образования, культуры, жилья, транспорта, коммунального хозяйства, экологии. «Однако, – пишет А. А. Захарченко⁸¹, – принятые за годы реформ законы не создали механизма гарантий местному самоуправлению и обеспечению финансовой самостоятельности и независимости местных органов самоуправления, в том числе для 19864 сельских поселений, 236 внутригородских муниципальных образований городов федерального значения⁸²».

Доходы бюджетов муниципальных образований, как и других уровней бюджетной системы России, образуются за счет:

- 1) налоговых поступлений;

⁸¹ «Реформирование муниципальных финансов»././ Бюджет ноябрь 2007. – С. 60.

⁸² Информационно-аналитический материал об итогах заседания Министерства регионального развития Российской Федерации по реализации Федерального закона.

- 2) неналоговых поступлений;
- 3) безвозмездных поступлений.

К налоговым доходам местного бюджета относятся предусмотренные налоговым законодательством Российской Федерации местные налоги и сборы, пени и штрафы (за неуплату налогов и иные нарушения законодательства о налогах и сборах), а также отчисления от федеральных и региональных налогов и сборов по нормативам, установленным региональными органами государственной власти субъектов РФ.

В состав местных налогов в соответствии со ст. 15 Налогового кодекса РФ включены:

- 1) земельный налог по нормативу 100%;
- 2) налог на имущество физических лиц по нормативу 100%.

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

Так, например, пункт 1 ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления (ратифицирована Федеральным Собранием России 11.04.1998 г., и вступила в силу для РФ с 01.09.1998 г.) определяет, что органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами⁸³.

К собственным доходам местных бюджетов относятся:

- местные налоги и сборы;
- доли федеральных налогов и доли налогов субъектов Российской Федерации, закрепленные за местными бюджетами на постоянной основе;
- доходы от приватизации и реализации муниципального имущества;

⁸³ Местные налоги: земельный налог, налог на имущество физических лиц, часть от федеральных налогов: НДФЛ – 30%, ЕНВД – 90%, ЕСХН – 60%, гос. пошлины – 100%; дополнительные налоговые доходы: НДФЛ – 50% по субъекту РФ, от прибыли предприятий – 5%, НДС – 10%, акцизы – 5%; неналоговые доходы: от использования имущества, платные услуги и от приватизации имущества – 10%, от аренды имущества, платежи за пользование недрами, налоги на имущество предприятий – 50%.

Таблица 3.17 Структура бюджетов г. Ульяновска в 2004, 2008–2010 гг. (млн руб.)

Доходы					Расходы				
Показатели	2004 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	Показатели	2004 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Всего доходов	3031,2	6531,6	7482,8	8568,2	Всего расходов	3179,9	6626,8	6360,3	8911,9
в том числе:					в том числе:				
1. Налоговые,	2094	3392,5	3277,4	3886,2	1. На образование,	953,5	2295,7	2620,1	3006,8
из них: уд. вес	69,0%	51,9%	43,8%	45,3%	уд. вес	30,0%	34,6%	38,7%	33,7 %
– НДФЛ,	939,1	2666,0	2565,0	2830,0	2. На ЖКХ, уд. вес	707,5	1038,4	909,8	2662,5
уд. вес	31,0%	40,8%	37,7%	33,0%		22,2%	17,2%	13,4%	29,9%
– прибыль,	634,4	–	–	–	3. На экономику города,	50,5	80,0	644,3	432,7
уд. вес	20,9%				уд. вес	1,6%	1,2%	9,5%	4,8%
– совокупный.	132,9	268,0	302,1	287,2	4. На здравоохранение и	980,4	1916,2	1383,8	1475,3
доход, уд. вес	4,4%	4,1%	4,4%	3,3%	спорт., уд. вес	30,8%	29,0%	20,4%	16,5%
– на имущество,	86,1	355,9	410,2	423,3	5. На общегос. расходы,	214,5	214,5	422,3	589,0
уд. вес	2,8%	5,4%	6,0%	5,0%	уд. вес	6,7%	1,2%	6,2%	6,6%
- прочие ,	70,8	–	–	159,4	6. Межбюджетные	–	–	–	285,0
уд. вес	2,3%			1,9%	трансф., уд. вес				3,2%
2. Неналоговые,	313,3	1527,2	1460,8	1604,3	7. На социальную	179,9	170,9	247,9	287,7
уд. вес	10,3%	23,3%	19,5%	19,2%	политику, уд. вес	5,6%	2,5%	3,7%	3,2%
– от платн. услуг,	–	–	–	825,3	8. На культуру, уд. вес	19,8	85,9	90,3	113,4
уд. вес				9,6%		0,6%	1,3%	1,3%	1,3%
– от продажи	139,7	368,5	266,9	319,0	9. Прочие расходы,	73,5	725,2	38,2	59,0
активов, уд. вес	4,6%	5,6%	3,9%	4,0%	уд. вес	2,5%	13,0%	0,6%	0,7%
– прочие,	189,8	502,9	576,0	159,4					
уд. вес	6,3%	7,7%	7,7%	1,9%					
3. Безвозмездные	478,2	1671,9	1972,9	3079,0					
поступления,									
уд. вес	15,8%	25,6%	29,0%	35,9%					

- 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.

Неналоговые доходы местных бюджетов формируются за счет:

- доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- доходов от продажи муниципального имущества;
- безвозмездных перечислений и др.

Основным бюджетообразующим доходным источником бюджетов муниципальных образований является налог на доходы физических лиц, который, например, по городу Ульяновску в 2010 году составил 33% в общем объеме доходов местных бюджетов (в 2008 г. – 40,8%). В соответствии с Налоговым кодексом РФ данный налог относится к федеральным налогам (ст.13 НК РФ) и зачисляется в бюджеты муниципальных образований по нормативам отчислений в размерах от 10 до 30 процентов.

В целях увеличения неналоговых доходов в городе Ульяновске Комитетом по управлению городским имуществом и Комитетом по земельным ресурсам и землеустройству города проводится работа по пополнению бюджета города:

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

К безвозмездным перечислениям относятся перечисления в виде:

- финансовой помощи из бюджетов других уровней в форме дотаций и субсидий;
- субвенций из Федерального фонда компенсаций и региональных фондов компенсаций.

Расходы бюджета муниципального образования. Согласно ст. 14 – 16 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», органы местного самоуправления осуществляют расходы на:

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

Некоторые расходы могут финансироваться из бюджетов различных уровней, исходя из полномочий, относимых к предметам совместного ведения РФ и муниципальных образований, в том числе и государственная поддержка отраслей промышленности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

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

При рассмотрении «государственного управления» как учебной дисциплины, нужно определить цели, задачи, источниковую базу предмета, законодательное обеспечение и отметить взаимосвязь с такими правовыми дисциплинами, как конституционное право, административное право, государственное право и др.

Экономика любого государства должна ориентироваться на разумное соотношение развития основных отраслей народного хозяйства: промышленности, транспорта, строительства, сельского хозяйства и др. Особенность современной переходной экономики в России такова, что произошло нарушение соотношений, достигнутых в ходе развития последних десятилетий. Происшедшие трансформации не могли не сказаться на экономических показателях и на уровне жизни населения страны.

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

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Авакьян С. А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России / С. А. Авакьян // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, перспективы. - 2004. - 210 с.
2. Агропромышленный комплекс Ульяновской области: стат. сб. / отв. за вып. Т. Т. Костина. – Ульяновск, Территориальный орган Федеральной службы гос. статистики по Ульян. обл. 2006. – 60 с.
3. Алексеев Ю. П. Муниципальное управление и поддержка предпринимательства / Ю. П. Алексеев, А. Н. Алисов, Н. Б. Багрова ; под ред. В. П. Белянского, А. Г. Воронина, А. Т. Пономаренко – М. : Логос, 2001. – 392 с.
4. Андрианов В. Д. Национальное богатство России / В. Д. Андрианов // Маркетинг. – 2005. – № 2. – С. 3-10.
5. Андреева Е. М. Правовой режим муниципальной недвижимости / Е. М. Андреева // Юридический мир. – 2001. – № 4. – С. 41–47.
6. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. Издательство Омега-Л, 2010. – 528 с.
7. Бабашкина А. М. Государственное регулирование национальной экономики / А. М. Бабашкина. – М. : Финансы и статистика, 2003. – 476 с.
8. Бондаренко Л. В. Российское село в эпоху перемен / Л. В. Бондаренко. – М. : ВНИЭСХ, 2003. – 510 с.
9. Ващанов В. Прогноз регионального развития сельского хозяйства России / В. Ващанов // Экономист. – 2001.
10. Виханский О. С. Стратегическое управление : учебник для студ. по спец. и напр. «Менеджмент» / О. С. Виханский. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Гардарики, 1998. – 293 с.
11. Воронин А. Г. Муниципальное хозяйствование и управление: проблемы теории и практики / А. Г. Воронин. – М. : Финансы и статистика, 2004. – 176 с.
12. Воронин В. П. Мировое хозяйство и экономика стран мира : учебное пособие / В. П. Воронин, Г. В. Кандакова, И. М. Подмолодина ; под ред. В. П. Воронина. – М. : Финансы и статистика, 2007. – 236 с.
13. Гапоненко А. Г. Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город / А. Г. Гапоненко. – М. : РАГС, 2001.

14. Глазьев С. Ю. Выбор будущего / С. Ю. Глазьев. – М. : Алгоритм, 2005. – 350 с.
15. Государственная политика промышленного развития России : от проблем к действиям / С. С. Сулакшин [и др.] ; под ред. Е. М. Примакова. – М. : Наука, 2004. – 215 с.
16. Государственное и муниципальное управление : учебное пособие / под ред. Е. Г. Коваленко. – М. : ИФРА-М, 2011. – 409 с.
17. Гранберг, А. Г. Дифференциация региональных уровней доходов населения / А. Г. Гранберг // Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза / – М. : Экономика, 2000. – 438 с.
18. Григорьев В. В. Управление муниципальной недвижимостью : учеб.-практ. пособие / В. В. Григорьев, И. А. Острина, А. В. Руднев – М. : Дело, 2001. – 534 с.
19. Гурова И. П. Мировая экономика : учебник / И. П. Гурова. – 2-е изд., стер. – М. : Омега-Л, 2008. – 393 с.
20. Зеркин Д. П. Основы теории государственного управления / Д. П. Зеркин, В. Г. Игнатов. – М. : МарТ, 2007. – 544 с.
21. Кузнецов В. В. Управление экономическими процессами в регионе: курс лекций В. В. Кузнецов – Ульяновск: УлГТУ, 2016. – С. 128.
22. Кузнецов В. В. Вопросы управления развитием региона / В. В. Кузнецов // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2008. – № 5 (24). – С. 60–62.
23. Кузнецов, В. В. Местное самоуправление в системе государственного управления. учебное пособие / В. В. Кузнецов, В. В. Ваховский. – Ульяновск : УлГТУ, 2009.
24. Кузнецов В. В. Региональная экономика и управление: учебное пособие / В. В. Кузнецов – Ульяновск : УлГТУ, 2017. – 243 с.
25. Кузнецов В. В. Экономические модели социально-экономического развития региона / В. В. Кузнецов // Успехи современного естествознания. – 2008. – № 7. – С. 122–125.
26. Кузык Б. Н. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование / Б. Н. Кузык, В. И. Кушлин, Ю. В. Яковец. М. : Экономика, 2008. – 575 с.
27. Кушлин В. И. Формирование рыночных институтов и социально-экономическое развитие Российской Федерации / В. И. Кушлин

// Экономика региона: технологии деловой активности. – М. : Универсум, 1999. – 13 с.

28. Львов Ю. А. Основы экономики и организации бизнеса / Ю. А. Львов. СПб. : ГМП «ФОРМИКА». 1992. – 283 с.

29. Маркс К. Капитал: сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. 2-е изд. Т. 23-25.

30. Мескон М. Основы менеджмента : пер. с англ. / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. – М. : Дело, 1997. – 719 с.

31. Маркова А. Н. Экономическая история России / А. Н. Маркова, А. В. Сметанин, Ю. К. Федулов. – М. : ЮНИТИ- ДАНА, 2009.

32. Методика разработки Генеральной схемы размещения производительных сил СССР на период 1971–1980 гг., М. : Экономика, 1966.

33. Михеев В. А. Социальное партнерство как механизм устойчивого социально-экономического развития / В. А. Михеев, А. В. Михеев // Социально-гуманитарные знания. – 2002. № 5. – С. 194–205.

34. Мухаев Р. Т. Система государственного и муниципального управления / Р. Т. Мухаев. – М. : ЮНИТИ, 2008. – 575 с.

35. Мировое хозяйство и экономика стран мира : учебное пособие / под ред. В. П. Воронина. – М. : Финансы и статистика, 2007. – 240 с.

36. Методические рекомендации по формированию концепции социально-экономического развития муниципального образования / Рос. науч. центр мест. самоупр. [и др.]. ; [В. Е. Рохчин и др.]. – М. : Муниципальная власть, 2000. – 486 с.

37. Нивен П. Р. Сбалансированная система показателей для государственных и неприбыльных организаций : пер. с англ. / П. Р. Нивен. – Днепропетровск : Баланс Бизнес Букс, 2005. – 317 с.

38. Одегов Ю. Г. Экономика труда : учебник / Ю. Г. Одегов, Г. Г. Руденко, Л. С. Бабынина ; РЭА им. Г. В. Плеханова. – М. : Альфа-Пресс, 2007. – 756 с.

39. Одегов Ю. Г. Экономика социально-трудовых отношений в схемах и таблицах : учеб.-метод. пособие / Ю. Г. Одегов, В. Н. Сидорова ; РЭА им. Г. В. Плеханова. – М. : Альфа-Пресс, 2008. – 291 с.

40. Петраков Н. Я. Отношения собственности: анализ трансформации в переходной экономике / Н. Я. Петраков // Проблемы теории и практики управления. – 2005. № 2. – С. 13–20.

41. Пчелинцев О. С. Региональные условия и проблемы экономического роста / О. С. Пчелинцев, М. Минченко // Федерализм. – 2005. – № 31.
42. Радченко А. И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход : учебник / А. И. Радченко – Ростов-на-Дону : Ростиздат, 2001.–719 с.
43. Региональная экономика. Основной курс : учебник / под ред. В. И. Видяпина, М. В. Степанова, – М. : – ИНФРА-М, – 2007. – 666 с.
44. Региональная экономика : учебник / под ред. Т. Г. Морозовой – М. : ЮНИТИ, 2009. – 526 с.
45. Рикардо Д. Начала политической экономии и налогового обложения: избранное / Д. Рикардо. – М. : Эксмо, 2007. – 953 с.
46. Романов В. Н. Социальность бизнеса и политарность социума в пореформенное время / В. Н. Романов, В. В. Кузнецов // Особенности партнерства бизнеса и социума. – Ульяновск : УлГТУ, 2006. – Гл. 1. – С. 4–88.
47. Ромашин И. С. Очерки экономики Симбирской губернии XVII–XIX вв. / И. С. Ромашин. – Ульяновск, 1927.
48. Рой О. М. Система государственного и муниципального управления : учебное пособие / О. М. Рой – СПб. : Питер, 2007. – 368 с.
49. Рохчин В. Е. Социально-экономическое развитие муниципальных образований / В. Е. Рохчин, А. И. Филиппов, 1996.
50. Самофалова Е. В. Государственное регулирование национальной экономики : учебное пособие / Е. В. Самофалова, Э. Н. Самофалова, Ю. В. Кузубов и др. 7-е изд., стер. – М. : КноРус, 2008.
51. Сажина М. А. Национальные модели экономики : учебник для вузов / М. А. Сажина, Г. Г. Чибриков. – М. : Норма, 2003 . – 299 с.
52. Система муниципального управления : учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. – 4-е изд., испр. и доп. – СПб. : Питер, 2008. – 511 с.
53. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / А. Смит. – М., 1962. Т. 1–2.
54. Социальная политика : учебник / Российская академия государственной службы при президенте РФ под ред. Н. А. Волгиной – М. : «Экзамен», 2004. – С. 6.
55. Стиглиц Дж. Куда ведут реформы / Дж. Стиглиц // Вопросы экономики. – 1999. – № 7.

56. Стратегии развития России до 2020 года. Основные параметры плана развития России. – М., 2008 .
57. Статистический ежегодник. Ульяновская область, 2011. – Ульяновск, 2011.
58. Стиглиц Дж. Россия должна преодолеть извращения ельцинизма / Дж. Стиглиц // Российская Федерация сегодня. – 2004. – №17. – С. 44.
59. Суэтин А. О причинах современного финансового кризиса / А. Суэтин // Вопросы экономики. – 2009. – №1. – С. 40 – 67.
60. Тодаро М. П. Экономическое развитие : учебник для вузов / М. П. Тодаро. – М. : МГУ : ЮНИТИ, 1997. – 666 с.
61. Ульяновская область: люди и события, факты и комментарии. Официальное издание администрации Ульяновской области. – Ульяновск, 2004. – 303 с.
62. Широков А. Н. Основы местного самоуправления в Российской Федерации /А. Н. Широков – М. : РИЦ Муниципальная власть, 2000. – С. 112.
63. Харитонов Н. Пагубный путь аграрных преобразований по западной модели / Н. Харитонов // АПК: экономика, управление. – 2002. – № 3.
64. Экономика переходного периода : очерки экон. политики посткоммунистической России 1991–1997 / В. Мау, Е. Гайдар, С. Синельников [и др.] – М., Ин-т экон. проблем переход. периода. 1998. – 1133 с.
65. Фукуяма Ф. Государственное строительство: управление и мировой порядок в 21-м веке / Ф. Фукуяма. – М., 2004.
66. Философия, аграрные и экономические науки, социальная практика : коллективная монография / под рук. В. П. Агафонова. – М.: МСХА. – 2004 - 584 с.
67. Яковец Ю. В. Региональная структурная и инновационно-инвестиционная политика / Ю. В. Яковец // Экономика региона: технология деловой активности. – М. : АМиР, 2002.
68. Яковец Ю. В. Экономика России: перемены и перспективы. / Ю. В. Яковец. – М. : 1966. – 202 с.

Учебное издание

КУЗНЕЦОВ Виталий Васильевич
РЫБКИНА Мария Васильевна
БОЛЬШУХИНА Ирина Сергеевна

ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Учебное пособие

Редактор Е.Галяткина

ЛР № 020640 от 22.10.97

ЭИ № 1105. Объем данных 1,1 Мб

Подписано в печать 14.05.2018. Формат 60×84 ¹/₁₆
Усл. п. л. 6,74. Тираж 100 экз. Заказ 497

Ульяновский государственный технический университет
432027, Ульяновск, Сев. Венец, 32.

ИПК «Венец» УлГТУ, 432027, Ульяновск, Сев. Венец, 32.

Тел.: (8422) 778-113
E-mail: venec@ulstu.ru
venec.ulstu.ru