

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ИЖЕВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ АКАДЕМИЯ»

На правах рукописи

**Касаткина Елена Анатольевна**

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ  
ВЗАИМООТНОШЕНИЙ РАЗНЫХ УРОВНЕЙ УПРАВЛЕНИЯ  
ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ**

**Специальность:**

**08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством  
(региональная экономика)»**

**Диссертация на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук**

**Научный руководитель:  
доктор экономических наук,  
профессор Шишкин М.И.**

**Ижевск 2006**

## Содержание

<b>Введение</b> .....	3
<b>Глава 1. Основы формирования региональной экономической политики и стратегии в условиях рыночной экономики</b> .....	8
1.1 Государственные полномочия в разработке и реализации экономической политики.....	8
1.2 Роль органов самоуправления в формировании региональной экономической политики и стратегии .....	15
1.3 Оптимальное сочетание интересов в системе «государство – региональные органы управления – хозяйствующий субъект».....	23
1.4 Опыт экономических отношений государственных органов управления и органов местного самоуправления за рубежом.....	34
<b>Глава 2. Состояние экономических отношений в системе «государство – регион – хозяйствующий субъект».....</b>	44
2.1 Экономическая роль государства в современной России .....	44
2.2 Роль республиканских органов управления в формировании экономической политики и стратегии в современных условиях .....	64
2.3 Органы самоуправления в реализации своих полномочий в повышении эффективности экономики.....	86
<b>Глава 3. Совершенствование экономических взаимоотношений разных уровней управления территориальной организации.....</b>	123
3.1 Концепция разграничения полномочий между федеральными, региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере экономической политики и стратегии .....	123
3.2 Обоснование модели экономической оптимизации сельского местного самоуправления по критериям правовой поддержки, кадрового и финансового обеспечения .....	134
3.3 Определение приоритетных направлений совершенствования экономических отношений на государственном и местном уровнях.....	142
<b>Заключение</b> .....	165
<b>Список использованных источников</b> .....	169
<b>Приложение 1</b> Направления экономической политики Удмуртской Республики, ее цели, задачи и запланированные мероприятия (в соответствии с Программой СЭР УР на 2005-2009 годы)	
<b>Приложение 2</b> Результаты проведения опроса по теме «Взаимосвязь гражданского общества и местного самоуправления»	

## Введение

**Актуальность темы исследования.** В настоящее время в России происходит процесс коренной трансформации механизма экономической политики, основанной на распределении полномочий между федерацией, субъектами федерации, муниципальными образованиями. Гармонизация интересов субъектов экономической деятельности, учет особенностей каждого уровня системы управления предопределяет необходимость научных исследований и разработки практических рекомендаций в области формирования стратегии развития и реализации экономической политики на различных уровнях территориальной организации. Несбалансированность целей, задач, направлений экономической политики на государственном и местном уровнях явилась предпосылкой жесткой централизации основных полномочий (особенно в финансовой сфере) на государственном уровне. Кризис России в том, что сегодня государство не выполняет свои функциональные обязанности; целью реформирования на государственном уровне зачастую является реализация интересов государственной власти, а не государства, которое представляет собой институциональный базис общественного развития. Происходит замещение общественных интересов частными.

Совершенствование экономических отношений, экономической политики непременно должно учитывать интересы и особенности субъектов экономики. Оптимизация сочетания государственной власти и местного самоуправления зависит от уровня разрешенности проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Необходимость создания эффективной системы управления на всех уровнях территориальной организации, проблема ее развития, а также разработки и обоснования механизмов взаимодействия органов власти различных уровней территориальной организации, разделение полномочий в зависимости от их компетенции в целях повышения уровня экономического и социального

развития регионов и страны в целом обуславливает чрезвычайную актуальность темы исследования, уровень ее научной и практической значимости.

**Область исследования** соответствует требованиям Паспорта специальностей ВАК 08.00.05. – Экономика и управление народным хозяйством (5. Региональная экономика): 5.15 – региональная социально-экономическая политика; анализ особенностей и эффективности экономической политики на различных уровнях территориальной организации (национальном, в крупных экономических районах; субъектах Федерации, муниципальном); 5.16 – управление экономикой регионов на национальном, региональном и муниципальном уровнях, функции и механизм управления; разработка, методическое обоснование, анализ, оценка эффективности организационных схем и механизмов управления; 5.17 - региональное стратегическое планирование; региональные программы развития; региональные проблемы федерализма; экономическая симметрия и асимметрия в развитии Российской Федерации; проблемы разграничения полномочий и предметов ведения и эффективность государственного управления в территориальном аспекте; экономические проблемы местного самоуправления.

**Степень научной разработанности проблемы.** Последние годы характеризуются значительным увеличением заинтересованности в решении проблем разграничения полномочий, особенно в сфере экономической политики и стратегии, между различными уровнями управления – государственным и местным. Системность и комплексный характер общественного развития, наряду с произошедшими в экономике институциональными изменениями, радикальная смена приоритетов, инструментов, механизмов экономического развития обуславливает усиление научного интереса как отечественных, так и зарубежных ученых к проблеме реализации экономической политики и формирования стратегии на федеральном, региональном и местном уровнях. Изучением вопросов в области экономической политики занимались такие зарубежные ученые, как Я. Тинберген, Ф.-Л. Кнемайер, В. Ойкен, О. Оффердал, Р. Дарендорф и др. Большой вклад в развитие данной области внесли отечественные ученые Л.

Абалкин, Е. Анимица, Е. Бухвальд, Л. Велихов, А. Воронин, В. Гневко, В. Лексин, А. Швецов, К.В. Павлов, О.М. Рой, Е. Ясин. В Удмуртии исследованиями в данной области занимаются ученые О. И. Боткин, И.О. Боткин, В.Ю. Войтович, В.И. Некрасов, А.К. Осипов, М.И. Шишкин и др.

Вместе с тем, несмотря на своевременность, разнообразие и глубину исследований, в силу происходящих реформ, сложности самого процесса разграничения полномочий и достижения оптимального, сбалансированного механизма распределения проблема экономической политики и стратегии на различных уровнях территориальной организации остается чрезвычайно актуальной и изученной не до конца.

Научно обоснованный подход к системному анализу механизма реализации экономической политики и формирования стратегии на различных уровнях территориальной организации (центр – регион – муниципалитет) предоставит органам государственной власти и местного самоуправления возможность сбалансировать интересы, оптимизировать компетенцию в иерархической системе управления в зависимости от критерия экономической и социальной эффективности.

**Цели и задачи исследования.** Целью исследования является разработка механизма совершенствования экономических взаимоотношений разных уровней управления территориальной организации.

В соответствии с целью в диссертационной работе были поставлены следующие задачи:

- обобщение опыта России в сфере формирования экономической политики и стратегии в условиях рыночной экономики;
- определение экономической роли государства в современной России;
- выявление роли органов местного самоуправления в реализации своих полномочий в сфере экономической политики и стратегии;
- разработка основных направлений совершенствования экономических отношений на различных уровнях управления экономикой.

**Объектом исследования** является система государственного и муниципального управления на примере Удмуртской Республики.

**Предметом исследования** является выявление тенденций, закономерностей, взаимосвязи, механизмов совершенствования экономических отношений в процессе управления экономикой региона.

**Теоретической и методологической основой исследования** послужили научные труды и разработки зарубежных и отечественных специалистов в области формирования экономической политики на государственном, региональном и местном уровнях в условиях рыночной экономики, законодательные и нормативные акты Российской Федерации, субъектов Федерации, местных органов власти.

**Основные методы исследования.** В качестве основных методов исследования использованы общенаучные методы экономического, сравнительного, функционального, системного анализа.

**Информационной базой исследования** послужили материалы статистической отчетности Госкомстата РФ, Министерства экономики Удмуртской Республики, органов местного самоуправления; информация, опубликованная в периодических изданиях и монографиях.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в разработке научно обоснованных рекомендаций по формированию экономической политики и стратегии по уровням иерархической системы управления, позволяющего в условиях развития рыночной экономики комплексно подходить к процессу социально-экономического развития и выстраивать экономические отношения между уровнями территориальной организации по критерию экономической и социальной целесообразности.

Научная новизна диссертационного исследования характеризуется следующими основными положениями (результатами):

- систематизированы цели и особенности экономической политики и стратегии на разных уровнях территориальной организации;

- обоснованы механизмы эффективной взаимосвязи между государством и гражданским обществом, местным и производственным самоуправлением;
- сформулированы концептуальные положения механизма разграничения полномочий в сфере экономической политики и стратегии на государственном и местном уровнях;
- предложена модель оптимизации экономических взаимоотношений органов управления разных уровней.

**Теоретическая и практическая значимость работы** заключается в том, что положения диссертации позволяют систематизировать, ранжировать экономические интересы, разработать эффективные механизмы экономической политики на государственном и местном уровнях, рационализировать механизм распределения полномочий между уровнями управления, в результате – усовершенствовать экономические отношения органов местного самоуправления в регионе.

**Публикации.** Результаты научных исследований опубликованы в 11 публикациях общим объемом 2,82 п.л., авторский вклад – 2,04 п.л.

**Структура работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений. Работа содержит 168 страниц основного текста, 21 таблицу, 54 рисунка и 2 приложения. Список литературы включает 150 наименований.

## **Глава 1. Основы формирования региональной экономической политики и стратегии в условиях рыночной экономики**

### **1.1 Государственные полномочия в разработке и реализации экономической политики**

Основополагающая роль в процессе общественного развития принадлежит вопросу о том, в каком положении находится экономическая политика страны. Коллектив авторов под редакцией А.И. Архипова формулирует *экономическую политику* как систему методов, инструментов и форм государственного воздействия на социально-экономические процессы, реализующую тот или иной тип экономической стратегии [141, с. 254].

Коллектив авторов под редакцией Ю.А. Белика считает, что *экономическая политика* – это совокупность научных положений и идей, целей и задач, политических средств и практических мероприятий, с помощью которых государство регулирует отношения между классами, социальными группами, нациями и национальностями в области экономики, обеспечивает руководство развитием народного хозяйства в интересах всего общества [50, с. 380].

В монографии [139] под *экономической политикой* понимается единый процесс разработки целей и путей их достижения, научно обоснованного предвидения основных тенденций экономического развития, разработки задач и методов борьбы масс за создание и развитие материально-технической базы (речь идет о коммунистическом обществе), организации и руководства их действиями в ходе повседневной созидательной работы.

Автор трактует понятие «**экономическая политика**» как **политическая деятельность органов власти в иерархической системе управления на всех уровнях территориальной организации (государственном, региональном, местном) в сфере экономических отношений**. Механизмом экономической политики является система целей, задач, инструментов воздействия органов управления на экономические процессы для достижения намеченных целей.

Под **территориальной организацией** поднимается определенный способ упорядочения и регулирования деятельности в обществе в зависимости от уровня иерархической системы управления (центр – регион – местная власть).

Анализируя специфику предыдущего периода, следует подчеркнуть, что экономика командно-административного типа находилась под абсолютным влиянием государственного планирования как основного метода регулирующего воздействия на основные этапы воспроизводственного процесса: производства, распределения, обмена. Поэтому результатами такой системы являются следующие (рис. 1).

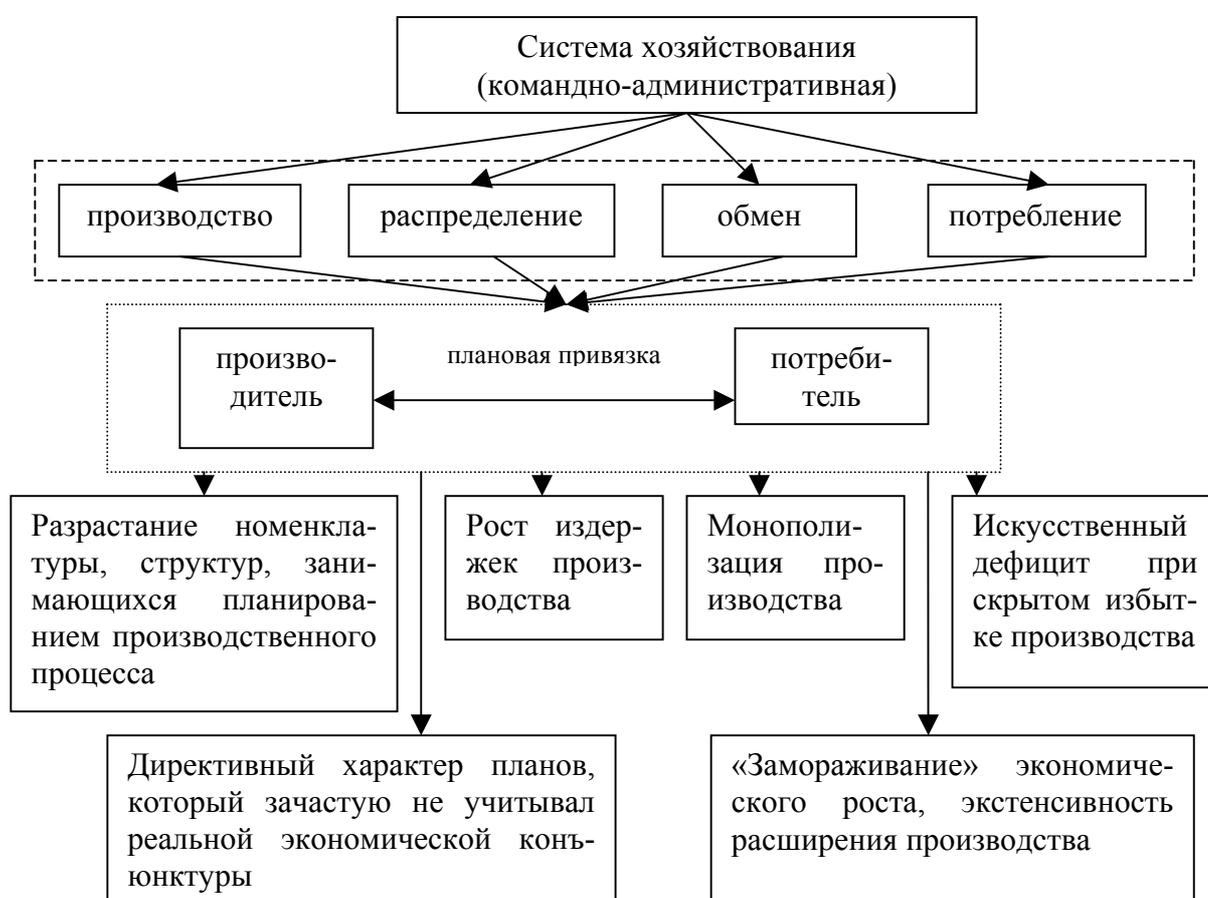


Рис. 1 Результаты использования метода государственного планирования в командно-административной экономике на основных этапах воспроизводственного процесса

Однако, это не означает, что государство как субъект экономических отношений перестает осуществлять функции, присущие ему как высшей управляющей структуре в стране. Необходимость государственного регулирования развития экономики обусловлена рядом объективных обстоятельств (рис. 2).



Рис. 2 Направления государственного регулирования возможного отрицательного влияния рыночного механизма

Нельзя не согласиться с Е.С. Строевым, считающим, что одна из самых опасных и ложных иллюзий, поставивших нашу страну на грань катастрофы, сводится к тому, что рыночная экономика – экономика саморегулирующаяся. Достаточно отделить её от государства, освободить от оков, ликвидировать государственную собственность, отменить плановое распределение производимой продукции, централизованное регулирование цен – и экономика прекрасно заработает [118, с. 130]. Автор подчёркивает: «В общемировом плане сегодня можно считать доказанным глобальным опытом: ни в социальной, ни в экономической сфере долгосрочное и управляемое поступательное развитие страны невозможно без государства».

Для оптимизации взаимоотношений органов управления разных уровней необходимо определение целей экономической политики. На современном эта-

пе развития общества наиболее перспективными стратегическими целями развития экономических отношений, на наш взгляд, являются цели, выделенные академиком Абалкиным Л. И. [52, с. 82]:

- становление многосекторной (многоукладной) экономики, являющейся экономической основой общества смешанного типа и обеспечивающей нахождение каждой социальной группой своего места в экономической системе, а также возможности динамики и взаимодействия социальных секторов и укладов;

- становление современного рыночного хозяйства, ориентация которого на реализацию интересов разных социальных групп гарантируется многосекторностью экономики, участием государства (государственных структур) в рыночных отношениях как субъекта этих отношений, выполняющего как предпринимательские, так и регулирующие функции;

- переход к новому типу экономического роста, ориентированному на удовлетворение потребностей различных групп населения, создание материальных предпосылок для благоприятной и комфортной жизненной среды, соответствующей современным возможностям технического и социального прогресса.

Государство должно создавать условия на микроуровне и координировать макроэкономические отношения по следующим важнейшим направлениям (рис. 3).

Конституция Российской Федерации определяет статус человека как высшей ценности. Провозглашение социальной направленности Конституции, необходимость стратегической реализации интересов населения составляет конституционно-правовую базу непосредственной реализации экономических и социальных интересов населения. Государство в данном случае – машина, которая защищает интересы населения и страны. В связи с этим представляется необходимым подчеркнуть факт содержательного разграничения сущности понятий «государство» и «государственная власть»; основным фактором разграничения является разнонаправленность вектора интересов. С одной



Рис. 3 Направления, задачи и рычаги государственного регулирования экономических процессов

стороны, государство как институциональная составляющая общественного развития выступает гарантом социальной справедливости, с другой – государственная власть, реализуемая субъектами управления, характеризующимися превалированием личного интереса над общественными, некомпетентностью государственных служащих, наличием значительного количества бюрократических препятствий, крайне высокой поляризацией интересов государственной власти и населения, препятствует развитию эффективной, стабильной системы управления как на государственном, так и на местном уровнях. Преобразование отношений собственности в России предусматривало разгосударствление и передачу объектов собственности человеку-трудящемуся, члену трудового коллектива. Фактический инвестиционный эффект приватизации в большинстве случаев оказался ничтожным [52, с. 301].

Профессор В. Андреев отмечает, что российская приватизация в форме теневого вывода ресурсов с государственных предприятий началась еще до распада СССР [3, с. 57]. После ее легализации приватизация прошла через ряд этапов, на каждом из которых использовались особые методы изменения формы собственности (табл. 1.1).

Таблица 1.1

#### Стратегия российской приватизации

Этапы приватизации	Периоды	Основные методы	Выигравшие группы
Спонтанная приватизация	1987-1991 гг.	Вывод активов	Номенклатура
Массовая приватизация	1992-1994 гг.	Раздача ваучеров	Инсайдеры (менеджеры и работники)
Денежная приватизация	1994-1997 гг.	Продажа и перепродажа активов	Аутсайдеры и некоторые инсайдеры (менеджеры)
Залоговые схемы	1995-1996 гг.	Мошенническая продажа банкам	Олигархи
Перерыв в приватизации	1997-2000 гг.	-	Олигархи
«Точечная» приватизация	2001г. По настоящее время	Продажа активов	Олигархи, иностранные инвесторы, аутсайдеры

В результате приватизации не была достигнута ни одна из поставленных целей, не была создана база рыночной экономики - широкий слой собственни-

ков, людей, трудящихся сами на себя; напротив, произошло небывалое отчуждение трудящихся масс от собственности, основные объекты которой сосредоточились в руках узкого ограниченного круга.

Сегодня чрезвычайно важно осознать, что трансформация российского общества, социальная интеграция и согласованное развитие экономической свободы и политической демократии невозможно без *укрепления правового государства и развития гражданского общества*; при этом эффективное взаимодействие государственных органов и институтов гражданского общества должно основываться не на противостоянии друг другу, а на симбиозе, совместной концентрации усилий для достижения главной цели – формирования «общества человека», общества как совокупности свободных индивидов, осознающих себя гражданами государства. Среди ученых и практиков существует несколько дефиниций гражданского общества, которые условно можно разделить на две категории. Первая характеризуется тем, что основным критерием развития государства считается противостояние государства и общества, в основе которого – разность интересов, потребностей, возможностей. Согласно этой точке зрения, государство выполняет, в основном, властные, директивные полномочия и использованием преимущественно силовых инструментов. Институты гражданского общества призваны защищать интересы населения, в том числе от противоправных действий государства. Поляризация интересов, как следствие этого – целей, механизмов и инструментов развития приводит к различным негативным последствиям, особенно это находит отражение в социальной сфере.

Вторая позиция, по нашему мнению, более соответствующая диалектическому развитию общества, исходит из того, что цель развития общества должна быть одна - улучшение благосостояния населения страны, содействие развитию личности, человека, свобода в выборе предоставленных возможностей. Поэтому, несмотря на определенные объективные различия, вся совокупность инструментов как государства, так и общества в целом (в том числе институтов гражданского общества) должна быть направлена на достижение этой

цели. Не противостояние, а продуманная, взвешенная экономическая политика, разработанная государством для общества и ориентированная исключительно на его комплексное развитие, - мы считаем, что именно это есть базовая концепция эффективного государства.

Россия, обладая огромным природно-ресурсным и человеческим потенциалом, не может обеспечить своим гражданам цивилизованный с социально-экономической точки зрения уровень жизни. Важно осознать, что становление гражданского общества – процесс не столько политический, сколько экономический, именно через экономику, экономические отношения возникают институты гражданского общества. Для того, чтобы оно не только зародилось, но и эффективно развивалось, необходимо повышать статус человека, способствовать развитию его потенциала.

Именно поэтому мы сегодня говорим о необходимости государственного присутствия в экономических процессах, причем это присутствие должно носить не формальный, а практический, активный характер. Государство обязано целенаправленно создавать условия для экономического развития субъектов хозяйственной деятельности. Следовательно, от государства требуется четкая политика, основанная на выстраивании приоритетов экономического развития, создании рамочных условий функционирования хозяйствующих субъектов всех уровней.

## **1.2 Роль органов самоуправления в формировании региональной экономической политики и стратегии**

Будучи выведенным за пределы государственной власти, местное самоуправление является одним из важнейших структурных и функциональных элементов гражданского общества, обеспечивающих непосредственное участие населения в определении приоритетных направлений, целей, задач, форм развития территории.

В силу своего сущностного, концептуального содержания местное

самоуправление имеет огромное политическое, экономическое и социальное значение (рис.4).

Местное самоуправление как базовый элемент гражданского общества					
Политическое значение МС	Развитие народо-властия	Экономическое значение МС	Право населения на участие в решении вопросов местного значения	Социальное значение МС	Решение проблем социального интереса
	Расширение возможностей участия населения муниципального образования в решении вопросов местного значения		Повышение экономической самостоятельности субъектов хозяйствования		Ориентация на улучшение качества жизни населения
			Участие в принятии решений по вопросам развития муниципальной экономики		Соблюдение системы минимальных государственных социальных гарантий
					Абсолютная ориентация на социальную сферу (в том числе в силу законодательно закрепленных полномочий)

Рис. 4 Значение местного самоуправления в общественном развитии

Основы правового регулирования местного самоуправления закреплены Конституцией Российской Федерации – это говорит об уровне важности, который государство придает этому институту (статьи Конституции РФ). М.В. Баглай считает, что «включение этих статей в число основ конституционного строя – свидетельство принципиального отношения государства к местным органам власти, несомненный признак правового государства» [5, с. 135]. По словам Президента Российской Федерации В.В. Путина, «местный уровень власти – это самый короткий и прямой путь к решению насущных, жизненно важных для граждан проблем... И, безусловно, роль местного самоуправления здесь становится ключевой» [100, с. 3].

Право и способность местных органов управлять частью общественных дел в интересах населения и под свою ответственность выражает совокупность взаимосвязанных и взаимообусловленных принципов, составляющих своеобразную системную модель [36, с. 256] (рис. 5).

Необходимость конституционно-правового закрепления местного самоуправления логически вытекает из исторического развития этого института. На более раннем этапе становления местное самоуправление рассматривалось в

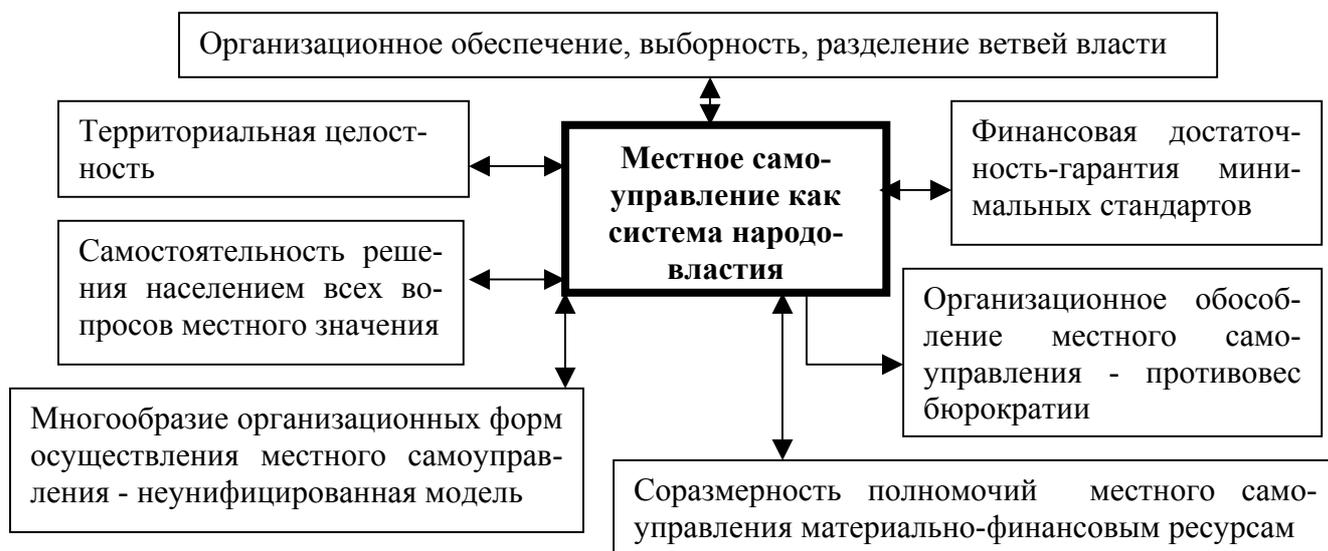


Рис. 5 Системная модель местного самоуправления

качестве структурной составляющей государственной власти, следовательно, не обладало самостоятельностью в объеме, необходимом для осуществления самоуправления.

После 1917 года на смену старым органам местной власти пришли новые, в основу организации которых был положен принцип единства системы Советов как органов государственной власти [125, с. 27]. Пионерным стал принятый 9 апреля 1990 года Закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». В нем четко закреплялись принципы существования местного самоуправления, определялись структуры и функции его организации. Документ ясно обозначил независимость и самостоятельность органов местного самоуправления с финансовой и экономической точки зрения [2, с. 67].

Несмотря на проводимые реформы, сохранялось доминирование государственных интересов. В октябре-декабре 1993 года рядом указов Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина была ликвидирована система Советов народных депутатов и положено начало формированию местного самоуправления на новой правовой основе. В 1994 году вместо распущенных городских, районных, поселковых и сельских Советов прошли выборы в представительные органы местного самоуправления на переходный период сроком на два года. Их проведение регламентировалось Указом Президента РФ от 26 октября 1993 го-

да №1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации». Определенный этим указом перечень полномочий представительных органов местного самоуправления был признан исчерпывающим в Указе Президента РФ «О гарантиях местного самоуправления в РФ» от 22 декабря 1993 года № 2265. В соответствии с ним в формировании системы местного самоуправления ключевая роль закреплена за главами местных администраций, а сам процесс выборов в органы местного самоуправления находился под жестким контролем федеральных органов и исполнительной власти субъектов РФ [35, с. 32]. Далее автор подчеркивает, что «время, прошедшее после 1993 года, показало поспешность, непродуманность этого решения, повлекшего серьезные отрицательные последствия: сосредоточение всех властных полномочий в руках назначаемых глав администраций, неподконтрольных населению даже формально; усиление влияния бюрократического аппарата».

Новый этап развития местного самоуправления начался с принятия 12 декабря 1993 года новой Конституции РФ, которая определила суть местного самоуправления как самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (статья 130). Именно Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 года, выделила органы местного самоуправления из системы органов государственной власти. Конституционные принципы были заложены в основу Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ, который в значительной степени уменьшил несогласованность ряда параллельно действующих ранее законов и подзаконных актов по вопросам структуры, компетенции и полномочий органов местного самоуправления, снял ряд важных причин конфронтации, предоставив главам районных администраций функции территориальных представителей городской администрации, наделив их полномочиями по формированию и расходованию бюджетов и внебюджетных фондов [119, с.133].

Основным документом, определяющим современную систему местного

самоуправления, является Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, который, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяет государственные гарантии его осуществления. Данный закон вносит коренные изменения в существовавшую систему местного самоуправления. Можно сказать, он является выражением новой парадигмы новой России, опирающейся на развитое гражданское общество и сильное и эффективное государство.

Особенностью закона являются достаточно подробно описанные нормы ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, в том числе глав муниципальных образований и глав местных администраций, перед государством. Впервые появляется институт временного исполнения полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов РФ [4, с. 80]. Авторская позиция исходит из отрицательности такого подхода. На наш взгляд, это свидетельствует о стремлении государственных органов максимизировать степень контролируемости местного самоуправления государством. Положительным аспектом можно считать вероятность снижения нецелевого использования управленческого ресурса на местном уровне. Введение двухуровневой системы местного управления позволит оперативно решать проблемы территорий и населения, что повысит эффективность функционирования местного самоуправления. Кроме того, исключается дублирование одних аспектов и игнорирование других. Каждый уровень власти должен исполнять полномочия, четко определенные законом, при этом никто не вправе вмешиваться в дела территорий (при условии их соответствия федеральному и региональному законодательству). В этом суть нового законодательства о местном самоуправлении.

Одним из наиболее серьезных вопросов становления местного само-

управления является определение его экономических основ. В начале XXI века на территории муниципальных образований действовало более 3 млн. предприятий различных форм собственности [130, с. 71]. При этом во всех отраслях неуклонно уменьшался удельный вес муниципальных предприятий в общем числе предприятий (в среднем в 5 раз), сокращались объемы муниципального производства (в 5 раз) и численность работающих (в 2 раза). Далее автор статьи подчеркивает, что следствием нерационального перераспределения финансовых ресурсов явилось то, что из имевшихся на 1 января 2002 года свыше 11,7 тыс. муниципальных образований всего 400 (3, 4%) не являются дотационными. Собственные бюджеты вообще числились только у 40 % муниципальных образований, остальные имели сметы, идущие с регионального уровня. Современное состояние таково, что в стране лишь 3 % районов и городов (муниципальных образований) самодостаточны в финансово-бюджетном смысле. Финансовое положение 97 % муниципальных образований накануне реформы иначе как кризисным назвать было нельзя [40, с. 23]. Переход к рыночным отношениям позволил сделать принципиально важный вывод: территории с неконкурентоспособными производственными мощностями (либо отсутствием таковых) резко проиграли по сравнению с теми, для которых рыночная конъюнктура оказалась благоприятной.

Таким образом, институт местного самоуправления – важнейший наравне с институтом частной собственности элемент организации государственной экономической власти, построенный на сугубо профессиональной основе, а успех его функционирования – как показывает опыт промышленно развитых стран – связан в первую очередь с наличием в распоряжении местных органов власти *достаточных финансовых ресурсов* [7, с. 9]. Представляется принципиально важной точка зрения В. Мокрого, согласно которой ключом развития местного самоуправления являются финансовые расходные полномочия. Автор считает, что «уровень собственных доходов муниципальных образований должен стать принципиальным вопросом. Вот когда он достигнет 30-35 процентов,

как в большинстве цивилизованных стран, тогда муниципалитеты получают финансовую базу для принятия решений, для социально-экономического развития территорий. Пока же мы пребываем на уровне 5-6 процентов...» [66, с. 34].

Центральным вопросом процесса оптимизации взаимоотношений органов управления, в том числе на местном уровне, является отношение собственности, следовательно, все формы, методы и инструменты воздействия направлены на рационализацию и оптимизацию этих отношений, причем муниципальная собственность имеет специфическую природу - она в своей основе создается на общемунципальные средства. При этом необходимо иметь в виду прежние годы тогда еще советского общества, в котором реально существовало бесплатное образование, здравоохранение, культура и иные услуги предприятий социальной сферы, что привело к утере взаимосвязи между экономической деятельностью (трудом) и его результатами. Между тем, только труд людей есть единственный источник финансовых ресурсов, именно он, независимо от уровня власти, является основой как материальных, так и духовных благ. Поэтому создание необходимых условий для эффективной трудовой деятельности каждого человека – важнейшая обязанность органов управления всех уровней территориальной организации. Абсолютно правы авторы [59, с.8] в том, что социальный прогресс возможен при условии паритета экономики и человека. Главная производительная сила в обществе есть не вещественно-энергетическая часть, а рабочая сила. Они подчеркивают, что «Отличительная особенность нашего кризиса – перемена отношения человека к вещам и связям, созданным его трудом или при его косвенном участии. Эту особенность можно было бы определить как отторжение человека от его творений».

Одним из наиболее острых вопросов федеративного устройства был и остается до сих пор вопрос о разграничении предметов ведения и полномочий между 3 иерархическими уровнями управления:

I. Органы государственной власти РФ.

II. Органы государственной власти субъекта РФ.

### III. Органы местного самоуправления.

Неурегулированность вопросов о разграничении полномочий и соответствующем финансовом обеспечении обязательств приводит к отсутствию системности в реализации экономической политики. В этой связи следует отметить, что, по существу, следовало бы обратить внимание на принципиальную проблему, а именно: сложившаяся современная система управления не направлена на воспроизводство всех без исключения сфер жизнедеятельности населения страны (экономической, правовой, социальной, демографической). Местное самоуправление России рассматривается сегодня не как основной пласт, «платформа» при осуществлении процесса реформирования, а как инструмент, обязанный выполнять государственную волю. На современном этапе органы местного самоуправления, которые должны представлять интересы населения, реализовывать его волю, способствовать повышению благосостояния населения территории в пределах своих полномочий, на деле осуществляют функции посредников между государственной властью и населением, причем эта деятельность носит, в основном, односторонний характер, а именно: воля органов государственной власти передается через органы местного самоуправления населению, однако, потребности населения не находят полного отражения в принимаемых законодательных актах органов государственной власти создается парадоксальная ситуация, при которой органы местного самоуправления, с одной стороны, по определению рассматриваются населением как выражающие его интересы, с другой стороны, органы местного самоуправления все дальше отдаляются от людей, не имея реальной возможности защищать интересы населения территории, следовательно, выполняя свои функции все более формально.

К сожалению, в современной России зачастую справедлива точка зрения авторов «Муниципального манифеста» [62, с. 15], которые считают, что государство «должно создать условия, при которых местное самоуправление функционировало бы с наибольшей эффективностью как для населения, так и для

самого государства. Практически же в Российской Федерации сложилось положение, при котором население воспользовалось правом на осуществление местного самоуправления, а государство не обеспечило в полной мере реализацию этого права, и прежде всего в сфере межбюджетных отношений, обеспечения бюджетной самостоятельности местного самоуправления, взаимодействия с органами государственной власти и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований, лишив муниципальные образования стимула к развитию». Анализ показывает, что институты местного самоуправления, как правило, экономически маломощны, а их возможности влиять на хозяйственную и экономическую ситуацию на местах весьма ограничены [105, с. 101-102].

На практике происходит так, что, с одной стороны, разрабатывается законодательная база, в соответствии с которой местному самоуправлению отводится возрастающая роль, способствующая становлению и развитию гражданского общества. С другой стороны, парадокс состоит в том, что финансовой обеспеченности передаваемых обязанностей нет. Следовательно, весь процесс приобретает формальный, не отвечающий требованиям демократии, характер.

Подлинная самостоятельность и реальное самоуправление возможны лишь при наличии стабильной, гарантированной финансово-экономической базы, способствующей эффективной реализации органами местного самоуправления своих функций в области формирования и реализации региональной стратегии развития и экономической политики. Выделим основные проблемы в этой области (рис. 6).

Современный механизм развития территорий представляет собой непрерывный процесс поиска (на практике – «выпрашивания») денежных средств, в то время как все усилия необходимо направить на их целенаправленное использование.



Рис. 6 Основные проблемы процесса становления местного самоуправления

### **1.3 Оптимальное сочетание интересов в системе «государство – региональные органы управления - хозяйствующий субъект»**

Функционирование всех без исключения субъектов экономической деятельности так или иначе оказывает влияние на состояние общества. Уровень структурной взаимосвязи его элементов, уровень их развития находится в прямо пропорциональной зависимости от баланса интересов и уровня развития гражданского общества. В свою очередь, проблема разделения интересов в своем развитии напрямую связана и в конечном итоге зависит от концепции гражданского общества как способа реализации интересов.

Л.Б. Гапоненко и Ю.Г. Ершов [120, с. 9] считают, что гражданское общество – это система социально-экономических, культурных, духовно-нравственных отношений общества, не входящих в систему государственно-политической власти, основанных на принципах самоорганизации, самоуправления, саморазвития и саморегулирования соответствующих подсистем, структур и институтов социума. Профессор В.Д. Перевалов определяет гражданское общество как «свободное демократическое правовое общество, ориентированное на конкретного человека, создающего атмосферу уважения к правовым традициям и законам, общегуманистическим идеалам, обеспечивающее свободу творческой и предпринимательской деятельности, создающее возможность достижения благополучия и реализации прав человека и гражданина, органично вырабатывающее механизмы ограничения и контроля за деятельностью государства» [121, с. 346-347].

Основными критериями гражданского общества, символизирующего эффективность государства, можно считать следующие:

- действительное наличие реально функционирующих институтов гражданского общества;
- направленность всех действий и усилий на достижение цели удовлетворения интересов всех субъектов общества, в том числе, конкретного гражда-

нина;

- уровень жизни населения, обеспечивающий максимум потребностей человека.

Отличительным признаком сегодняшнего управления можно считать чрезвычайно высокий уровень рассогласованности интересов как по вертикали (между уровнями управления), так и по горизонтали (между отраслями и хозяйствующими субъектами). В сущности, экономическая и политическая власть сегодня - тождественные понятия, поскольку являются выражением интересов определенных категорий населения. Причем к этим категориям относятся, как правило, субъекты, далеко не имеющие непосредственного отношения к процессу общественного производства.

Труд людей неразрывно связан с их экономическими интересами, которые представляют форму проявления производственных отношений в виде объективной направленности хозяйственной деятельности людей. Экономический интерес – это категория, в которой выражаются производственные отношения между отдельными участниками общественного производства: индивидами, их группами, классовыми общностями. На наш взгляд, механизм достижения баланса интересов основных субъектов (носителей) экономического интереса в условиях формирования рыночной системы выглядит следующим образом (рис.7).

Профессор О.Ф. Русакова подчеркивает, что сегодня «идея насущной потребности в гражданском обществе нового типа связывается с современными проблемами социального управления, а точнее – с негибкостью и инертностью административно-бюрократического аппарата государственного управления в ситуациях, когда требуется принятие нестандартных решений в нестандартных ситуациях. Государственные институты не всегда способны поставить под контроль деятельность ТНК, предотвратить процесс олигархизации власти, последовательно бороться с тенденциями свертывания демократического пространства» [120, с. 110]. Экономические реформы современного этапа развития



Рис. 7 Схема достижения сбалансированности интересов в развитии территории

России требуют новой «концепции экономического централизма», основанной на «сочетании рынка и плана, на экономических методах реализации целей при соблюдении интересов общества, трудящихся, предприятий, городов, районов и других административно-территориальных единиц» [136, с. 32]. Существование проблемы заключается в том, что ответственность за комплексное социально-экономическое развитие субъекта Федерации записана в нормативно-правовых актах практически каждого из них. Ответственность за развитие государства в целом лежит на органах власти федерального уровня. При этом, как подчеркивается в [62, с. 17], «опыт практических действий, закрепленных механизмами взаимодействия органов власти всех трех уровней по поводу развития муниципальных образований, создания новых принципов, привлечения инвестиций сегодня фактически отсутствует. Не существует также налаженных механизмов взаимодействия по поводу развития между муниципаль-

ными органами власти и хозяйствующими субъектами, действующими на территории и заинтересованными в развитии территории». Далее авторы считают (и с этим нельзя не согласиться), что организационным механизмом управления развитием территории является программа. На основе муниципальных программ развития должна строиться программа развития субъекта Федерации, а на основе программ субъектов – программа развития государства. При этом основной частью программ, рычагом создания новых производств и активизации инвестиционного процесса необходимо рассматривать профессиональное бизнес-планирование. Эффективность подобной практики индикативного планирования подтверждена опытом многих экономически развитых стран, и авторы уверены, что он может успешно применяться и в нашей стране.

Основой выражения и реализации интересов выступает **собственность**. Российское законодательство закрепляет более 30 видов собственности. Основу любой экономики составляет производство, формой организации производства в современном мире является хозяйствующий субъект, поэтому он выступает как основное звено экономики. При любой форме хозяйствования организации играют важнейшую роль в экономике государства. С макроэкономических позиций они являются основой для [114, с. 6]:

- увеличения национального дохода, валового внутреннего продукта, валового национального продукта;
- возможности существования всего государства и выполнения им своих функций. Это связано с тем, что значительная часть государственного бюджета формируется за счет налогов и сборов с предприятий;
- обеспечения обороноспособности государства;
- простого и расширенного воспроизводства;
- развития национальной науки и ускорения НТП;
- повышения материального благосостояния всех слоев граждан страны;
- развития медицины, образования и культуры;
- решения проблемы занятости;

- решения многих других социальных проблем. Эту роль организации будут выполнять только в том случае, если они эффективно функционируют.

На наш взгляд, одним из основных звеньев комплексного социально-экономического развития территории является малый бизнес. Как правило, крупные предприятия играют более существенную, масштабную роль в развитии экономики; потенциально они ориентированы и связаны с региональными (иногда – федеральными) органами управления, реализуя интересы отраслевой и региональной направленности. Напротив, малый бизнес для основной части муниципальных образований является основой муниципальной экономики, практически единственным источником удовлетворения экономических и социальных потребностей населения. В малом бизнесе заложен огромный потенциал социально-экономического развития территории. Проблема заключается в нерациональных межбюджетных отношениях, которые сегодня складываются таким образом, что малый бизнес практически не в состоянии эффективно развиваться, тем более в качестве основы муниципальной экономики. Авторы «Муниципального манифеста» [62] справедливо считают, что ситуацию с отношением местных органов власти к среднему и малому бизнесу необходимо изменить коренным образом, «нормативно создав прямую зависимость благополучия граждан муниципального образования и самого муниципального образования от развития и успехов малого бизнеса. Для этого необходимы изменения в налоговом и бюджетном законодательстве: все налоговые поступления от предприятий малого и среднего бизнеса необходимо закрепить за местным бюджетом». Здесь показательным является опыт Китая, в котором развитию малого бизнеса уделяется особое внимание как основе развития национальной экономики. Мы считаем необходимым на всех уровнях поддержку тенденции сближения самоуправления местного и производственного. На наш взгляд, необходимо осознать теснейшую связь между самоуправлением местным и производственным. Самоуправление на предприятии является залогом эффективного функционирования субъекта хозяйствования при том, что для этого

созданы все необходимые условия. Здесь нельзя не отметить особенности территориального размещения производства – это объективный факт, имеющий существенное значение в условиях современной России. В процессе реформ факт масштабной дифференциации российских регионов учтен не был. И это при том, что различия в социально-экономическом развитии субъектов Федерации зачастую не зависят и не связаны с их неспособностью развиваться самостоятельно – здесь фактически не создана платформа для эффективного развития рыночной инфраструктуры. Поэтому при решении данной проблематики существенную роль играют региональные органы управления и их позиция в отношении развития территории (рис. 8).

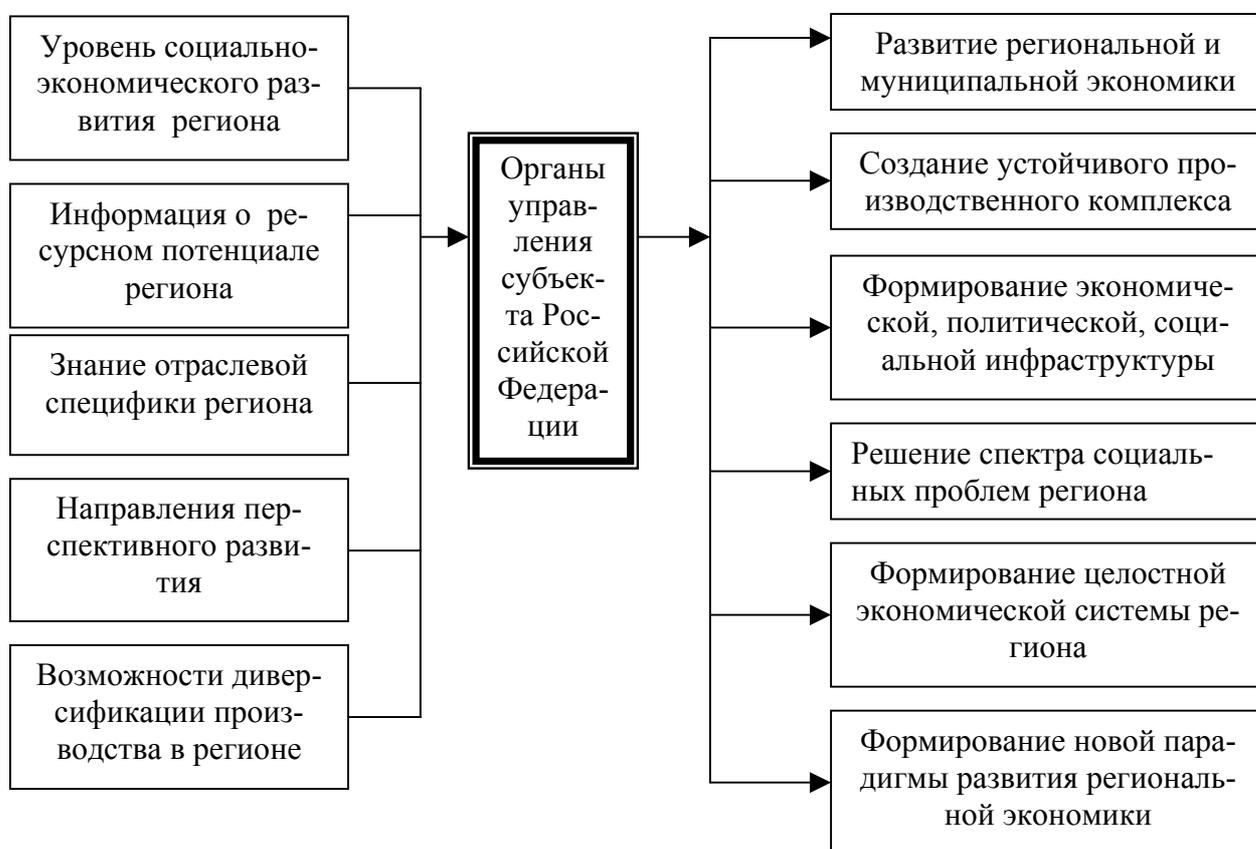


Рис. 8 Факторы и направления реализации общественных интересов на региональном уровне

Местная власть, находясь в непосредственной близости к хозяйствующим субъектам, оказывает на них наибольшее влияние. Будучи самой близкой к населению властью, местное самоуправление в большей мере, чем государственная власть, выполняют хозяйственные функции, связанные с реализацией инте-

ресов населения. Наличие местного самоуправления подразумевает, что в стране наряду с интересами личности и интересами государства признаются и гарантируются еще и местные (муниципальные) интересы – интересы, связанные с решением вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения [63, с. 5].

Многие эксперты считают, что уровень финансовой обеспеченности муниципальных образований еще достаточно продолжительное время не будет соответствовать объему полномочий, переданных на муниципальный уровень. Поэтому здесь основным оптимальным вариантом является объединение усилий всех субъектов хозяйствования на конкретной территории, а именно – создание условий для взаимодействия власти и производства на местах. Так, Комитетом по поддержке и развитию отечественного производителя «Деловая Россия» разработан проект «Местное самоуправление и развитие предпринимательства», цель которого – вовлечение представителей среднего и крупного бизнеса в решение задачи увеличения темпов роста валового продукта в муниципальных образованиях. Разработчики проекта считают, что привлечение предпринимателей в представительную власть муниципального района «позволит создать условия для привлечения инвестиций в муниципальные образования через предоставление муниципальных и региональных налоговых льгот» [37, с. 61-62]. В проекте четко сформулированы задачи, разработаны механизмы привлечения инвесторов, определены этапы (шаги) работы муниципального образования с бизнесом. Вероятно, подобный подход к развитию муниципальных образований, созданию благоприятной предпринимательской среды сегодня является одним из приоритетных направлений нахождения оптимума местных интересов. Одним из направлений совершенствования мы считаем привлечение отечественных инвесторов, крупных бизнесменов в российскую экономику. Для этого на уровне государства должны быть созданы условия, более привлекательные, чем при вложении финансовых средств в иностранные экономики.

Сочетание региональной власти и производственного самоуправления означает, что со стороны региона создаются оптимальные условия для функционирования предприятий; местные товаропроизводители ведут свою рациональную хозяйственную политику, при этом государство создает благоприятные условия для их эффективного функционирования (одним из основных условий является обеспечение экономической свободы товаропроизводителей). Поскольку предприятия формируют хозяйственный комплекс региона, но изначально ориентированы на осуществление хозяйственной деятельности с целью достижения определенного эффекта, региональная власть обязана создать условия развития в границах конкретной территории, субъекта РФ, при этом координация и оптимизация отраслевой региональной структуры – одна из прямых обязанностей региона. Регион может и должен проводить самостоятельную политику, в противном случае функции федерального государственного аппарата будут перегружены, а цели регионального развития не будут достигнуты. В первую очередь это касается вопросов социально-экономического развития. Речь идет не о полной, а об относительной самостоятельности, поскольку пропорции и экономический потенциал субъектов РФ не дают возможности полнейшей хозяйственной обособленности региона. Не случайно, подчеркивает академик Л.И. Абалкин, в достаточно развитых и сформировавшихся федеративных государствах центральное правительство как властная структура имеет ничуть не меньше прав, нежели субъекты федерации, просто у них разные сферы деятельности. Функции федерального уровня состоят в создании наиболее благоприятных общих условий для функционирования общенационального (общегосударственного) процесса воспроизводства, что и создает благоприятную среду для эффективного функционирования воспроизводственных комплексов субъектов федерации [52, с. 169].

На наш взгляд, справедлива точка зрения авторов [143, с. 32-33] о том, что в современных условиях «оздоровление экономики, формирование механизмов устойчивого и динамичного экономического развития должно *идти снизу* – от

бизнеса и от региона». Далее авторы подчеркивают, что «функция национального правительства заключается не в том, чтобы самостоятельно определять и реализовывать долгосрочные приоритеты, а в том, чтобы создавать условия для мобилизации ресурсов и реализации тех возможностей, которые есть у частного бизнеса. Конкретные бизнес-проекты всегда привязаны к той или иной организации и обладают спецификой, которую сегодня практически невозможно учесть на федеральном уровне, особенно когда речь идет о среднем бизнесе, реально формирующем конкурентную среду в экономике. Вот почему многое зависит от региональных и местных властей, которые могут создать или не создать условия для развития бизнеса и реализации эффективных бизнес-планов. Преимущество региональных властей (в тех случаях, когда они компетентны и мотивированы) здесь заключается в близости к самому потенциальному проекту, к его рынку сбыта и к рынку капитала, а также в высокой заинтересованности в реализации каждого конкретного проекта, способного дать быстрый экономический, бюджетный и социальный эффект. Подобные малые и средние проекты, означающие серьезный успех практически для любого региона, с точки зрения федерального центра могут быть незаметны и не вызывать интереса.

Соответственно задача федерального центра – поддержать инициативы региональных и местных властей по улучшению условий для ведения бизнеса, выявлять и распространять лучшую практику такого рода. Инструментом решения данной задачи может стать конкурс региональных проектов повышения конкурентоспособности, предполагающий распределение федеральных трансфертов регионам на новых принципах – не только бедным и слабым, но и тем, кто улучшает бизнес-климат, привлекает инвестиции и т.д.».

Мы считаем, что одним из направлений повышения эффективности экономической политики должен стать метод индикативного планирования (в условиях бескризисного развития), сущность которого заключается в базировании экономического развития на процессе разработки системы параметров перспективного состояния экономики, взаимно связанных между собой (индикаторов),

и определение комплекса мер со стороны государства для достижения запланированного уровня индикаторов (в практике экономического планирования используются такие индикаторы, как динамика структуры экономики, показатели эффективности экономического развития, динамика ВВП, показателей уровня жизни населения и т.д.). Предпочтительность индикативного планирования заключается в том, что содержательно этот метод способствует достижению сбалансированности общественных интересов (интересов всех субъектов общественной жизни вне зависимости от уровня управления), увязывает экономическую политику с перспективными прогнозами и планами, способствует достижению запланированных целей за счет рационального распределения ресурсов (в том числе инвестиционных).

#### **1.4 Опыт экономических отношений государственных органов управления и органов местного самоуправления за рубежом**

В Европе было сформировано две основные модели местного самоуправления, которые в том или ином сочетании распространились по всему миру – англосаксонская и континентальная.

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

Ее черты:

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

*Континентальная модель* распространена в странах Континентальной Европы (Франция, Италия, Испания, Бельгия) и в большинстве стран Латинской

Америки, Ближнего Востока, франкоязычной Африки [96, с. 32].

Ее черты:

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

В Германии, Австрии, Японии, в некоторых постсоциалистических и развивающихся странах действуют смешанные модели, вобравшие в себя разные черты англосаксонской и континентальной [68, с. 32].

Рассмотрим основные аспекты организации взаимодействия уровней власти в отдельных странах.

Ярким примером континентальной модели местного самоуправления является **Франция**, где предусмотрено самоуправление на уровне коммун, более крупные кантоны и округа являются местными уровнями государственной власти, элементы самоуправления вновь появляются на уровне департамента, чтобы полностью смениться государственной властью на уровне региона. Основное звено местного самоуправления – коммуны, каждая коммуна имеет свой представительный орган – совет и мэра, избираемого из числа депутатов совета. Мэр и депутаты муниципального совета, работающие на постоянной основе, образуют муниципалитет. В то же время мэр является государственным служащим, чья деятельность осуществляется под контролем муниципального совета и под административным контролем комиссара Республики. Последний также наблюдает за законностью принимаемых коммуной решений и в случае необходимости обращается в суд за их отменой (то есть в отношении муниципального совета принцип административного контроля уже не действует).

В **Швейцарии** в основу управления заложены принципы субсидиарности и самоуправления, начиная с уровня муниципальных образований. Основой государства считаются коммуны, именно они, их интересы стоят на первом месте. Полномочия коммун на практике сводятся к следующему: сбор местных налогов; дошкольное воспитание; детские сады; школьное образование; энерго-снабжение; вывоз мусора; строительство; социальная сфера; организация дорожного движения на территории кантона (региона); содействие развитию культуры и спорта.

Финансовая самостоятельность местного самоуправления Швейцарии основана на принципе фискальной автономии. То есть государством установлено право самостоятельного установления размеров налогов в целях удовлетворения местных потребностей. Одной из особенностей местного самоуправления здесь можно считать наличие собственных социальных программ, которые являются одновременно инструментом создания благоприятного инвестиционного климата территории.

Систему управления в зависимости от территориальной организации **Швеции** представляют коммуны (местный уровень), лены (округа, составляющие территорию государства). Полномочия между уровнями государственной и местной власти разделены четко (например, высшее образование, здравоохранение находятся в компетенции региональной власти, муниципалитеты решают проблемы местной социальной инфраструктуры, среднего образования и так далее), при этом если государство передает на местный уровень выполнение определенных функций, то это в полном объеме обеспечивается принципами налоговой и бюджетной политики. Один из принципиальных отличий формирования бюджета муниципалитета Швеции от России является начало его формирования на основе прогноза перспектив на следующий бюджетный год. При этом изначальным ориентиром является формирование бездефицитного бюджета. Основным источником доходов местных бюджетов является прямой местный подоходный налог с физических лиц (его величина колеблется от 14 до

23 % от общего дохода граждан). Разграничение налогов по уровням бюджетной сферы в Швеции осуществляется очень четко. На местный и региональный уровни поступает только подоходный налог, все остальные налоги поступают в федеральный бюджет. Особое внимание заслуживает система выравнивая местных бюджетов, которая осуществляется федеральным правительством в двух направлениях. Первое – перераспределение доходов, призванное сглаживать дифференциацию развития муниципалитетов в силу существенной разницы налогооблагаемой базы. Второе ориентировано на снижение структурных различий муниципалитетов, то есть доходы перераспределяются в зависимости от структуры общества (объективные различия в состоянии социальной, инженерной, транспортной инфраструктуры).

Вероятно, наибольшего внимания в числе скандинавских стран заслуживает **Финляндия**. Расположенная в схожих с Россией природно-климатических условиях, но не имеющая богатой минерально-сырьевой базы, Финляндия за последние годы стала одной из достаточно развитых в социально-экономическом аспекте стран Европы.

Финляндия – одна из тех стран, где государственное регулирование на протяжении длительного периода демонстрирует свою эффективность. В финляндской экономической политике наблюдается определенное постоянство, стабильность основных взглядов и целей независимо от способов и форм ее проведения. Эту линию можно охарактеризовать как линию традиционной экономической политики, согласно которой обеспечение общих условий развития экономики, поддержание инвестиций предприятий, работающих на экспорт, регулирование заработной платы и потребления являются центральной задачей [108, с. 79].

Государственное управление Финляндии включает центральный государственный, региональный уровни и собственно местное (муниципальное) самоуправление.

Местное самоуправление в Финляндии основано на принципе самоуправле-

ния граждан, проживающих на территории муниципалитета; это самоуправление гарантируется Конституцией Финляндии и Коммунальным законом 1995 г. – законом о местном самоуправлении, гарантирующим принципы осуществления демократических прав граждан. Органами местной власти являются муниципальные советы, избираемые населением. В отличие от российского законодательства, Коммунальный закон достаточно детально регулирует деятельность органов местного самоуправления Финляндской Республики в области финансов. Он содержит нормы, которые касаются бухгалтерского учета и отчетности, и иные положения, которые, как правило, в российских условиях регулируются уставами местного самоуправления конкретных городов и иных населенных пунктов [131, с. 75].

В Финляндии достаточно велика доля налогов, которые считаются местными (от 30 до 70 %), при этом на их использование в пределах компетенции органов местного самоуправления нет практически никаких ограничений. И.Д. Черник [131, с. 75-76] выделяет весьма важный и заслуживающий внимания принцип функционирования местного самоуправления Финляндии, согласно которому Коммунальным законом Финляндской Республики предусматривается содержание специальной главы (в частности, глава 8 «Хозяйство коммуны»), посвященной финансовым вопросам. В соответствии с параграфом 65 названного Закона, муниципальный совет обязан к концу года принять бюджет коммуны на следующий год, при этом в обязанности местных органов входит функция планирования развития муниципалитета с составлением экономически обоснованного хозяйственного плана развития территории в ближайшие 3 и более лет. Названные документы (бюджет и хозяйственный план) определяют социальные и экономические перспективы развития коммуны, а именно: образование, здравоохранение, техническая инфраструктура, социальное обеспечение, контроль за сохранением окружающей среды и т.п. Наличие научно обоснованных и социально-экономически оправданных планов развития (помимо собственных доходов) дает право на получение целевых субсидий от централь-

ных органов власти.

**Федеративная Республика Германия** является одним из типичных примеров федерального государства. Основным законом ФРГ закреплено два уровня государственной власти: федерация и федеральные земли – субъекты федерации; в административном устройстве выделяются федерации, земли и общины. Таким образом, в государственной структуре Германии выделяются центр (федерация) и децентрализованный уровень (земли, общины, их подразделения).

Распределение полномочий в законодательстве Германии закреплено достаточно четко. *Те задачи, которые могут быть решены как можно более близко к гражданам, решаются на уровне поселений.* Задачи, которые поселениям решить не под силу, поскольку они требуют более значительных затрат или могут более эффективно реализоваться на большей территории, передаются на уровень районов.

Основной закон Германии для каждого уровня власти устанавливает четко определенные, соответствующие его компетенции и сферам деятельности задачи, для выполнения которых он должен нести расходы. Представляет интерес исследование К.К. Барановой [7], в котором весьма четко проанализированы и представлены полномочия органов управления Германии в зависимости от уровневой структурированности власти.

*Компетенции федерального Центра.* Правом законоотворчества на исключительной и конкурирующей основе обладают федерация и земли. Согласно ст. 73 Основного закона, к исключительному законодательному праву федерации относятся вопросы международных отношений, федерального гражданства, обороны, денежной единицы, таможни и охраны границы и ряд других. Ст. 74 предусматривает возможность «конкуренции» между федерацией и землями в области законодательства по целому ряду вопросов.

*Компетенция федеральных земель.* К исключительной компетенции земель в соответствии с законодательством относится законоотворчество в области коммунального права (деление земель на округа, районы, общины; вопросы орга-

низации коммунальных выборов; вопросы финансирования коммун), полицейского права, культуры. Кроме того, земли имеют область полномочий, определяемых так называемым «рамочным» законодательством, в соответствии с которым общие направления развития (концепция) определяются федеральным законодательством, а земли в установленных рамках принимают конкретные детальные решения. Сюда относятся такие вопросы как здравоохранение, водное хозяйство, охрана природы, территориальное планирование.

*Компетенция местных органов власти.* Основной закон Федеративной Республики Германия содержит лишь общие положения, регулирующие организацию и функционирование местного самоуправления. Пункт 2 ст. 28 Основного закона гласит: «Общинам должно быть предоставлено право самостоятельного решения всех проблем общины в рамках закона и под свою ответственность» [125, с. 104]. Однако, существуют общепризнанные положения, регламентирующие ведение дел местного сообщества.

Задачи, выполняемые коммунами, делятся на «добровольные» и «обязательные». «Добровольные» задачи – задачи, находящиеся в исключительной компетенции Коммунального совета (обеспечение населения водой и энергией, вопросы в области культуры, спорта, социальной защиты населения); «обязательные» задачи устанавливаются землями, местная власть занимается их конкретным исполнением (например, планирование застройки).

Приведем примерный список задач общины [25, с. 88]: снабжение граждан водой, электроэнергией, газом и теплом; канализация, очистка сточных вод и вывоз мусора; планировка развития территории общины с разграничением на жилые, промышленные и прочие районы (планы эксплуатации территории); строительство и содержание местных дорог и скверов, парков и кладбищ; сооружение и эксплуатация собственных спортивных учреждений; культурная и учебно-образовательная работа, включая строительство и содержание муниципальных больниц и домов престарелых; местный пассажирский транспорт; строительство и содержание школ; вопросы пожарной охраны; содействие раз-

витию коммунального хозяйства.

В Германии действует четкий принцип: если государство передает на муниципальный уровень решение определенных задач, то такая передача должна подкрепляться соответствующим финансированием [43, с. 97].

Коммунальная экономическая политика в ФРГ проводится в трех направлениях:

- содействие созданию нового производства на территории коммуны (политика размещения);
- содействие развитию уже имеющихся производств с целью увеличения числа рабочих мест (политика развития);
- содействие размещению на территории коммуны инновационных наукоемких производств (политика создания технологических парков).

Следовательно, существующая система германского «вертикального выравнивания» обеспечивает минимальный уровень финансирования всех трех уровней власти, а на коммунальном уровне является базовой финансовой гарантией местного самоуправления [7, с. 23].

Таким образом, местное самоуправление в рассмотренных государствах на практике является основой гражданского общества, его выражением. Сущность местного самоуправления как непосредственно приближенной к населению власти, определяющей и защищающей его интересы, находит свое выражение. Самоуправление, самостоятельное распоряжение финансами, самоответственность – принципы, реализуемые за рубежом и которые, по нашему мнению, должны находиться в основе российской системы местного самоуправления.

Положительным моментом является тот факт, что механизм взаимодействия местного самоуправления как с населением, так и с государством проработан достаточно четко, он эффективен. Основной вопрос - финансовое обеспечение функционирования местного уровня управления – решен достаточно просто: государство финансирует необходимые затраты из государственного бюджета либо обеспечивает гарантированные источники финансов за местным уровнем;

местная власть выполняет свою работу по удовлетворению насущных потребностей населения муниципального образования. Следовательно, эффективность местного самоуправления за рубежом заключается в его практической, непосредственной близости к населению и обеспечении гарантий со стороны государства.

### **ВЫВОДЫ:**

Во-первых, экономическая политика страны как стратегическая характеристика ее развития является одним из основных направлений деятельности государства для создания стабильности в условиях рыночной экономики; общехозяйственные трансформационные процессы показали, что государство есть фундаментальный субъект общественного развития. При этом особенностью экономико-правового положения государства можно считать право внешнеэкономического вмешательства в экономические отношения (сюда относятся законотворчество, контролирующие функции) и полномочия определять рамки и направления развития.

Во-вторых, в российской экономике существуют определенные проблемы, сформулированы цели и задачи, определены рычаги государственного регулирования экономических процессов, однако механизм реализации не разработан или не функционирует, социально-экономические показатели развития не отвечают потребностям и стандартам развития.

В-третьих, основной концепцией развития должна служить концепция, основанная на развитом гражданском обществе. При этом гражданское общество должно рассматриваться в качестве базового элемента системы, равноправного и необходимого партнера государства в деле достижения стратегических целей. Институциональная роль государства заключается в создании условий, гарантирующих потенциальные возможности функционирования всех субъектов хозяйственно-экономической деятельности.

В-четвертых, самоуправлению как самостоятельному управлению про-

цессом жизнедеятельности принадлежит особая роль в стратегии становления гражданского общества. Будучи составной частью государства, органы местного самоуправления тем не менее имеют принципиальные, присущие только им, характерные особенности (подзаконность, строгая очерченность компетенции, необходимое наличие собственной финансово-экономической базы, выборность). Сегодня Россия переходит к следующему этапу формирования новой концепции системы местного самоуправления. В ее основе - перераспределение полномочий и ответственности между уровнями власти, определение компетенции каждого из них. Однако нельзя не отметить подчиненное по отношению к вышестоящим уровням власти положение местного самоуправления, что не в полной мере способствует полному раскрытию его потенциала. Местное самоуправление в рыночной экономике раскрывает свои сущностные особенности, главной из которых является теснейшая взаимосвязь и взаимозависимость рынка и местного самоуправления.

В-пятых, основа развития любой экономики – производство, ядром которого выступает хозяйствующий субъект. Переходный период, создание рыночной инфраструктуры, глобальные трансформационные процессы привели к тому, что сегодня предприятия должны восприниматься в качестве фундамента муниципального, регионального и федерального развития. При этом интересы организаций, трудового коллектива должны иметь абсолютный приоритет. Следовательно, формирование механизма согласования экономических интересов разных уровней власти – актуальнейшая задача государственного строительства в России.

Таким образом, задача государства – создание благоприятных условий функционирования всех структур общества. Задача местного самоуправления – не подменять собой органы управления хозяйствующим субъектом, а создавать нормальные экономические условия для эффективной работы предприятий и организаций, удовлетворения потребностей трудовых коллективов непосредственно в данных, конкретных условиях хозяйствования.

## **Глава 2 . Состояние экономических отношений в системе «государство – регион – хозяйствующий субъект»**

### **2.1 Экономическая роль государства в современной России**

Экономическая роль государства характеризуется по целому ряду критериев (показателей), в основе которых заложена экономическая функция государства, отношения собственности, документы, осуществляющие концепцию развития. На наш взгляд, особенностями экономического положения современных органов государственной власти РФ являются 2 аспекта.

Во-первых, это самоустранение государства от решения экономических и социальных задач. Этот процесс наблюдался до конца 90-х годов XX века, когда экономические процессы носили стихийный характер. Экономическая политика обусловлена субъективными факторами, ориентированными на решение интереса небольшого, узкого количества людей. Характерной особенностью российской экономики этого периода можно считать:

- отсутствие стабильности экономических процессов;
- невозможность планирования развития экономики (особенно это касается мезо- и микроуровня);
- вынужденное использование инструментов экономической политики в краткосрочной перспективе вместо ориентации на более длительную перспективу.

Во-вторых, государство все равно остается мощным субъектом экономической деятельности, заинтересованным во всестороннем развитии всех его сфер. Поэтому особый экономический статус государства – объективная реальность.

Российские либеральные реформы привели к тому, что фактически государство перестает быть активным субъектом экономической деятельности. К каким последствиям это привело, мы можем увидеть, проанализировав данные табл. 2.1.

Таблица 2.1

## Основные показатели социально-экономического развития РФ

Показатель	2000 год	2001 год	2002 год	2003 год	2004 год	Темп рос- та (2004 г. к 2000 г.), %	Темп роста (2004 г. к 2003 г.), %
Численность насе- ления (на конец года), млн. человек	144,8	144,0	145,0	144,2	143,5	99,1	99,5
Среднедушевые де- нежные доходы насе- ления в месяц, руб.	2290,1	3078,4	3972,3	5161,8	6337,1	276,7	122,8
ВВП:							
млрд. руб.	7306,0	8944,0	10834,0	13285,0	16779,0	229,7	126,3
в расчете на душу на- селения, руб.	50192,0	61785,0	75294,0	91897,0	116664,0	232,4	127,0
Объем промышлен- ной продукции, млрд. руб.	4763,0	5881,0	6858,0	8498,0	11209,0	235,3	131,9
Продукция сельского хозяйства, млрд. руб.	774,5	961,2	1029,2	1155,3	1366,3	176,5	118,3
Инвестиции в основ- ной капитал, млрд. руб.	1165,2	1504,7	1762,4	2186,2	2729,8	234,3	124,9

Данные табл. 2.1 свидетельствуют об увеличении основных показателей социально-экономического развития в абсолютном выражении. Так, денежные доходы населения за рассматриваемый период увеличились в 2,8 раза, величина ВВП – в 2,28 раза, в том числе в расчете на душу населения – в 2,32 раза. Объем промышленной продукции в стоимостном выражении вырос на 135 %, продукции сельского хозяйства – 76 %, таким образом, динамика производства продукции сельского хозяйства значительно уступает в стоимостном выражении соответствующим темпам роста промышленной продукции.

Для того, чтобы проанализировать показатели уровня жизни населения, представляется необходимым рассмотреть данные табл. 2.2, 2.3, 2.4. Анализ данных табл. 2.1, 2.2, 2.3, 2.4 свидетельствует о том, что в России складывается парадоксальная ситуация. С одной стороны, есть определенная стабилизация, увеличение ВВП (на 129,7 % в 2004 году по сравнению с 2000 годом, в том числе в расчете на душу населения – на 132,4 %) (рис. 9), возрастает уровень

Таблица 2.2

Показатели уровня социально-экономической дифференциации населения  
по доходам

Показатель	2000 год	2001 год	2002 год	2003 год	2004 год
Величина прожиточного минимума в расчете на душу населения (по состоянию на IV квартал), руб. в месяц	1285,0	574,0	893,0	2143,0	2451,0
Минимальный размер оплаты труда, руб. в месяц	107,8	250,0	400,0	487,5	600,0
Соотношение с величиной прожиточного минимума, %					
среднемесячной номинальной заработной платы	168,0	199,0	222,0	239,0	263,0
минимального размера оплаты труда	0,08	0,16	0,21	0,23	0,24

Таблица 2.3

Распределение населения по величине среднедушевых денежных доходов в зависимости от величины получаемых доходов

Показатель	2001 год	2002 год	2003 год	2004 год
Распределение населения по величине среднедушевых денежных доходов, в % к итогу				
все население	100,0	100,0	100,0	100,0
в том числе со среднедушевыми денежными доходами в месяц, руб.:				
до 1000,0	12,4	6,6	3,4	1,9
1000,0-7000,0	80,8	80,7	75,4	67,8
свыше 7000,0	6,8	12,7	21,2	30,3

Таблица 2.4

Распределение населения по величине среднедушевых денежных доходов по группам населения

Показатель	2000 год	2001 год	2002 год	2003 год	2004 год
Распределение общего объема денежных доходов населения, %					
денежные доходы – всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
в том числе по 20 %-ым группам населения:					
I (с наименьшими доходами)	5,8	5,6	5,6	5,5	5,5
II	10,4	10,4	10,4	10,3	10,2
III	15,1	15,4	15,4	15,3	15,2
IV	21,9	22,8	22,8	22,7	22,7
V (с наибольшими доходами)	46,8	45,8	45,8	46,2	46,4
Коэффициент Джини	0,395	0,398	0,398	0,402	0,406

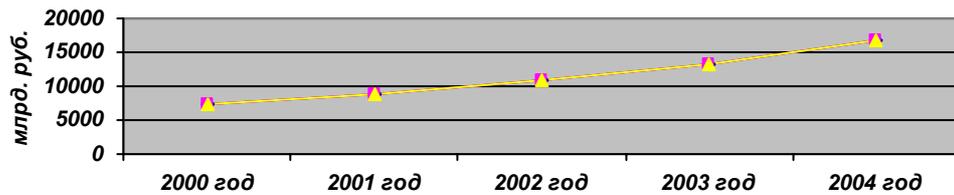


Рис. 9 Динамика ВВП, млрд. руб.

среднедушевых денежных доходов населения (на 176,7 % в 2004 году по сравнению с 2000 годом). Однако, с другой стороны, есть все основания утверждать, что просчитанной и ориентированной на реализацию общих интересов населения страны экономической политики нет. Авторская позиция аналогична позиции академика Л. Абалкина, который утверждает, что «уровень бедности в России превышает критические пороги национальной безопасности страны» [1, с. 3]. Ни в одном государстве мира нет такой масштабной поляризации общества, когда разница в уровнях дохода между самыми богатыми и самыми бедными составляет десятки и даже сотни раз. Распределение населения по группам в зависимости от объема денежных доходов практически неизменно, существенных изменений нет, то есть можно утверждать, что динамика денежных доходов постоянна (рис.10).

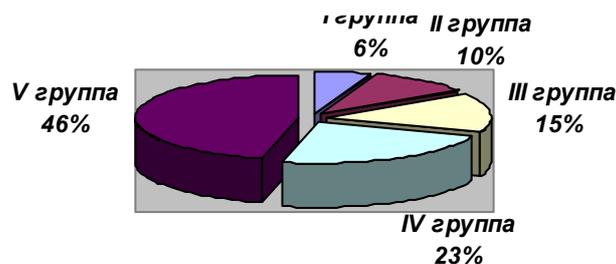


Рис. 10 Структура объема денежных доходов населения по 20 %-ым группам в 2004 году

Между тем величина коэффициента Джини, характеризующего масштабы дифференциации доходов, увеличивается (рис.11). Критическим считается величина коэффициента Джини, равная 0,400. В динамике происходит его увеличение. Следовательно, процесс разделения общества на слои по критерию получаемых доходов продолжается.

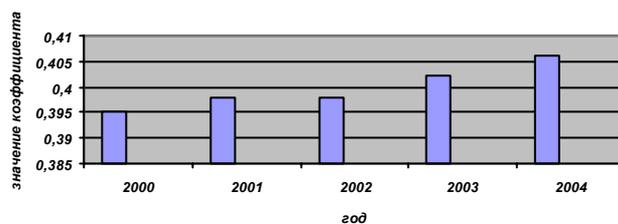


Рис. 11 Динамика коэффициента Джини

Последствия проводимых реформ еще достаточно долгое время будут оказывать существенное влияние на дальнейшее социальное и экономическое развитие России. Поэтому сегодня чрезвычайно актуальной является проблема эффективности управления на всех его уровнях.

Доминирующим аспектом в экономическом развитии в условиях рыночной экономики является определение параметров государственного вмешательства в экономические процессы. Правовой аспект выражается в разработке государственными органами РФ нормативно-правовых актов, регулирующих экономические отношения.

В соответствии со статьей 71 Конституции Российской Федерации, действующее законодательство предусматривает исключительные полномочия РФ по следующим направлениям:

- принятие и изменение Конституции РФ и федеральных законов, контроль за их соблюдением;
- федеративное устройство и территория РФ;
- защита прав и свобод человека;
- установление системы власти, формирование органов государственной власти;
- управление федеральной государственной собственностью;
- федеральная политика в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития РФ;
- установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики;

- федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;
- федеральные энергетические системы; ядерная энергетика; федеральный транспорт, информация, связь;
- внешняя политика РФ;
- внешнеэкономические отношения РФ;
- оборона и безопасность;
- защита государственной границы РФ;
- судоустройство; судебная система;
- федеральное коллизионное право;
- метеорологическая служба, метрическая система;
- государственные награды РФ;
- федеральная государственная служба.

В последнее время наблюдается тенденция, в соответствии с которой государство, в первую очередь, в лице федеральных органов государственной власти, ориентируется на стратегическое развитие России. Разрабатываются Стратегии и Программы развития на долгосрочную перспективу, устанавливаются цели стратегического характера и задачи, решение которых необходимо для достижения намеченных целей.

Направления экономико-правового воздействия государственных органов РФ можно определить следующим образом:

1) прямое (непосредственное):

- принятие нормативно-правовых актов (далее по тексту – НПА), непосредственно касающихся регулирования экономических процессов;
- государственный заказ;
- управление государственной собственностью;
- контроль;

2) косвенное:

- решение кадровых проблем;
- принятие НПА, косвенно регулирующих экономические процессы.

В самом начале реформ российским правительством были допущены грубейшие ошибки, в результате которых страна в своем экономическом развитии оказалась сопоставима с уровнем слаборазвитых в экономическом отношении стран, а именно:

- отсутствовала четкая концепция и, как следствие, стратегия развития;
- не было поставлено конкретных целей экономического развития;
- экономическая политика служила механизмом достижения политических целей (перехода от государственной плановой к рыночной свободной экономике). В этом же контексте проводилась российская приватизация, ориентированная на частные интересы отдельных лиц.

Одним из показателей экономического развития государства является сформировавшийся средний класс. К сожалению, в обществе не сложилось единого мнения о критерии отнесения части общества к среднему классу. Так, по разным оценкам, в России от 7 до 14% населения относится к среднему классу [53, с. 22]. Для сравнения: в экономически развитых странах средний класс составляет около 70% населения. Работник на Западе, получая заработную плату, расходует ее в следующих пропорциях: налоги – до 20-40%; отчисления в негосударственные пенсионные фонды – около 5%; оплата жилья – до 30%, соответственно, около 30% доходов тратится на покупку товаров. В России на приобретение только продовольственных товаров тратится до 60-70% уровня доходов работника. О каком социальном интересе в таком случае может идти речь? Практически у среднего россиянина не остается средств на приобретение самых необходимых товаров и услуг, не говоря уже об улучшении социальных условий.

Специфика российской экономики заключается в ее базировании на богатейших сырьевых ресурсах. Поэтому экономическая политика должна быть направлена на развитие и технологическое переоборудование сырьевых отраслей с целью перевода их на перерабатывающие, выпускающие готовую продукцию целостные технологические линии. Нельзя не согласиться с профессорами Р. Кучуковым и А. Савкой [53, с. 18] в том, что «Массовая приватизация и усло-

вия ее проведения позволили вывести из-под контроля государства рентообразующие отрасли - добычу и экспорт нефти и нефтепродуктов, газа, драгоценных камней, древесины. Структура отечественного производства резко ухудшилась, а российская экономика поставлена в прямую зависимость от колебаний мировых цен». Добавим, что российская экономика сейчас находится в полной зависимости (подчиненности) от мировой рыночной конъюнктуры. Весь инструментарий экономической политики работает на основании относительно высоких цен на сырьевые ресурсы, в первую очередь, нефть. Фактически складывается ситуация, когда весь российский бюджет основан и напрямую зависит не от состояния внутреннего производства (прибыльной работы отечественных предприятий), а от мировых цен на нефть и энергоносители. Такая экономическая политика не является залогом эффективного экономического развития.

Вообще, превалирующим объектом экономической политики в настоящее время становится преимущественно федеральный бюджет, поскольку бюджетная и налоговая политика занимают одну из ключевых позиций экономической политики страны. Уже не один год Правительством РФ разрабатывается и принимается профицитный бюджет (в 2004 году профицит федерального бюджета составил 505,76 млрд. руб., в 2005 - 440,31 млрд. руб., в 2006 году запланировано 776,02 млрд. руб.) (рис. 12).

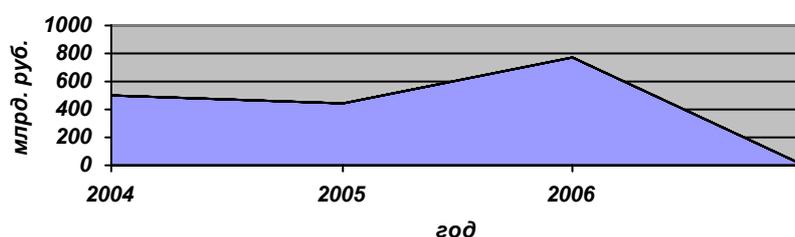


Рис. 12 Динамика показателя профицита федерального бюджета

Последние годы характеризуются устойчивой тенденцией централизации налоговых доходов в федеральном бюджете. Так, в 2000 году доля налоговых доходов федерального бюджета составляла 50,8% от налоговых доходов консолидированного бюджета РФ, в 2001 году – 59,7%. Если в 1999 году феде-

ральный центр получал 47,5 % доходов консолидированного бюджета, то в 2003 году – уже 63 %. Доля региональных бюджетов снизилась в этот же период с 23, 2 % до 20,7 %. Доля местных бюджетов сократилась до 11,1 % [109]. В связи с реформами в области местного самоуправления прогнозируется повышение уровня концентрации доходов в федеральном бюджете. При этом обоснованного разграничения полномочий между уровнями власти не произошло. Складывается впечатление, что все концептуально новые для российской экономической и социальной сфер реформы принимаются если не культурно, то с ориентацией на определенные слои населения, которые составляют незначительную, ничтожную часть российского общества. Так, по официальным данным, уровень жизни населения России динамически улучшается, повышается уровень заработной платы и реальных доходов населения, снижаются (или сдерживаются на плановом уровне) темпы инфляции и так далее. Действительно, результаты реформ свидетельствуют о номинальном улучшении основных показателей социально-экономического развития. Однако, за счет чего происходит (и происходит ли) так называемое улучшение? Каких конкретно слоев (классов) общества оно касается? Какие механизмы задействованы при достижении результатов?

В табл. 2.5 рассмотрим динамику среднего уровня инфляции.

Таблица 2.5

Динамика среднего уровня инфляции в Российской Федерации

Год	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	план	факт										
Уровень инфляции, %	125,0	120,2	120,0	124,0	114,0	118,0	112,0	115,0	111,0	111,7	109,0	112,0

Анализ данных табл. 2.5 свидетельствует о том, что фактический уровень инфляции практически всегда превышает плановый (на 3-5 % в рассматриваемом периоде).

мом периоде). Это существенно усложняет процесс планирования, а также отрицательно сказывается на показателях качества жизни населения.

То огромное количество НПА в сфере социально-экономического развития, которые разрабатываются и принимаются органами государственной власти РФ, в действительности лишь имитирует, формализует те полномочия, которые действительно должны находиться и функционировать в руках государства как института власти. Каковы ориентиры современных российских реформ? Прежде, чем реализовывать что-либо на практике, необходимо четко сконструировать механизм реализации всей системы экономической политики, спрогнозировать результаты, учесть и проработать все возможные варианты и после этого выбрать оптимальный. В российской действительности происходит далеко не так. Президентом РФ в Послании Федеральному Собранию в 2003 году поставлены две задачи.

Первая, о которой говорит власть, говорят научные круги, говорят о возможностях (или невозможностях) ее достижения – удвоение ВВП к 2012 году.

Вторая, о которой часто забывают или говорят о ней как о второстепенной, - повышение благосостояния, улучшение качества жизни населения России.

Теоретически суть тех коренных изменений в жизни страны, которые принимаются государственной властью, заключается в достижении оптимального баланса интересов, создании благоприятных условий для развития отечественной экономики, бизнеса, стабилизации социально-экономического положения страны. Практически реформы ожидаемого эффекта не принесли, зачастую они вообще имеют не просто отрицательный, а прямо противоположный прогнозируемому результат. Почему это происходит? Какова роль государства в этих процессах? Способны ли органы государственной власти как представители высшего властного института координировать развитие России? Та схема проведения экономической политики, которую мы наблюдаем сегодня, выглядит следующим образом (рис. 13).

Следовательно, государство, имея в своем распоряжении такой глобальный инструмент, как возможность определения всей стратегии развития и



Рис. 13 Алгоритм проведения экономической политики в России механизма ее реализации, использует эту возможность абсолютно неэффективно с точки зрения достижения целей экономической политики. На наш взгляд, в общем виде этапы эффективной экономической политики должны быть представлены следующим образом (рис. 14).

Эффективного механизма экономической политики в России пока нет. Однако, органы государственной власти РФ, используя особенности своего экономико-правового положения в структуре органов власти, используют инструменты и механизмы достижения целей экономической политики. К сожалению, на практике они не всегда соответствуют требованиям. Парадокс ситуации в том, что, исходя из официальных данных, государство как субъект экономических отношений на макроуровне повышает свой экономический потенциал. Однако, при этом реального развития, расширенного воспроизводства на территории всей страны не наблюдается.



Рис. 14 Структурно-логическая схема этапов осуществления эффективной экономической политики

Особенностью экономико-правового положения государства является законодательно закреплённая возможность установления основных принципов развития, использования своего особого положения при распределении полномочий и обязанностей, контроля и регулирования (координации) развития субъектов Федерации, определении компетенции. Академик Абалкин Л.И. высказывает точку зрения, что объектом экономической политики является не бюджет, а национальное хозяйство в целом [1, с. 4]. Современный механизм экономической политики России в основном представляет собой реализацию бюджетного процесса. При этом в стороне остаются многие задачи, решение которых не связано напрямую с ходом бюджетного процесса – это, в основном,

проблемы социального положения населения, проблемы развития внутреннего производственного и перерабатывающего сектора экономики, развития предприятий и прочие проблемы, не охватывающие национальную экономику в целом, а сужающие спектр проблем до уровня субъективных взаимоотношений между уровнями власти. При этом основная роль отводится межбюджетным отношениям как основе распределения прав, полномочий между уровнями власти. Фактически происходит так, что дальнейшее развитие ориентировано не на экономический и социальный результат, а на возможность контролирования, сосредоточения властных полномочий. Выявлены основные недостатки в постановке, реализации основной роли государства в экономической политике:

- 1) централизация финансовых ресурсов (соответственно – властных полномочий);
- 2) децентрализация обязанностей, особенно в сфере решения проблем социальных интересов;
- 3) огромная дифференциация в доходах населения (сотни раз);
- 4) ухудшение экономической базы в основных отраслях, хотя создается видимость развития за счет относительного развития сырьевых отраслей, в основном, нефтедобывающей (ТЭК);
- 5) отсутствие четко спроецированного вектора стратегии страны. Необходим переход к новой парадигме развития, основанный на постановке конкретных, реальных, достижимых целей, определение этапов и механизмов их достижения, потому что абстрактные задачи, поставленные властью на перспективу, не способствуют реальному воспроизводству;
- 6) абсолютный отход от НТП, инновационного развития. На практике инвестиции осуществляются в те области, от которых можно ожидать быстрой и минимально рискованной отдачи.

Стратегия – это не просто определение направления развития. Стратегия предусматривает комплексную оценку, анализ ситуации, учет всех факторов развития (как положительных, так и отрицательных), этапность и, самое главное, долговременность и стабильность целей, механизмов, методов и результа-

тов развития. Сегодня мы имеем следующую ситуацию. Государство сконцентрировало в своих руках полномочия (в основном это относится к финансовой сфере), при этом на нижестоящие уровни передается огромный объем полномочий (обязанностей), который не обеспечен финансово-экономической базой на необходимом уровне.

Российское правительство ввязалось само и вовлекло всю страну в масштабные процессы передела собственности, слома одной экономической системы при практически полном отсутствии разработанного механизма перехода к другой, не имея стратегии экономического развития. В этой связи вызывают недоумение инициативы (словесные выступления) органов государственной власти, уверенно «формирующих» социально ориентированную развитую рыночную экономику в стране. Ведь механизм экономического развития практически утратил всю базу, производственный сектор находится либо в убыточном (неплатежеспособном) состоянии, либо выведен в сферу теневой экономики. Как можно развивать национальную экономику, не развивая при этом национальное производство и национальные предприятия? Ответа на этот вопрос нет, и его не надо искать. Российская экономика абсолютно зависима от иностранного капитала. Экономическая политика вообще не акцентирована на развитие внутреннего, российского производства.

Последние годы характеризуются тем, что федеральная власть начала определять стратегию развития, формулировать стратегические, долгосрочные цели. Однако, процесс кардинального улучшения жизни россиян затягивается (рис. 15). В связи с этим следует обратить внимание на критичное замечание А. Птушенко [99, с. 149] о том, что государство не управляет обществом, а цинично грабит его. На наш взгляд, нельзя отождествлять государство с государственными органами. В данном случае речь идет не о государстве как институциональном базисе общественного развития, а о субъектах государственной власти, использующих свое положение в целях удовлетворения частных



Рис. 15 Соответствие целей экономической политики полученным результатам (личных) интересов. Далее автор продолжает, что сегодняшнее стихийно сложившееся государство органически не способно измениться к лучшему и занять единственное достойное для государства место – слуги народа. В России, к сожалению, пока преобладает форма отношений между государством и обществом, основанная на противостоянии (зачастую созданном искусственно) интересов. Складывается впечатление, что государство как институт власти не способно координировать экономические процессы. Это с одной стороны. С другой стороны, свою неспособность координировать государственные органы замещают исключительными полномочиями как наивысшего уровня власти. Так, современное законодательство ориентируется на решение преимущественно узких интересов и разрабатывается в соответствии с ними. Укрепление вертикали власти – процесс политический, несомненно, играющий основополагающую, концептуальную роль в формировании гражданского общества в России. Однако сверхцентрализация основного объема финансовых ресурсов никак не может служить инструментом при этом. Так, бюджетное законодатель-

ство закрепляет право единоличного закрепления тех или иных расходов на определенных уровнях бюджетов (ст.75 БК). Центр определяет право централизации части доходов без определенного согласования (ст.39 п.2 БК). Наконец, виды и ставки налогов, относимых на нижестоящие уровни, также определяются федеральной властью. Следовательно, в современном российской обществе говорить о самоуправлении на местах очень преждевременно. Практика показывает, что во многих субъектах Федерации различные формы финансовой помощи составляют значительную часть (до 50 % и более) бюджетных ресурсов. Такой механизм не только не способствует решению региональных и местных проблем, но зачастую порождает новые. Дело в том, что собственных доходов, а тем более их источников в достаточном для саморазвития объеме территории не имеют. Как подчеркивает профессор Е. Ясин, «централизация финансовых ресурсов в России больше, чем в унитарных государствах: 90 % налогов законодательно признаны федеральными», а далее продолжает: «То, что сегодня называется собственными доходами субъекта Федерации или муниципалитета, на самом деле таковыми не являются. Это все те же отчисления от федеральных налогов, которые каждый год могут пересматриваться и пересматриваются, то есть по сути – та же финансовая помощь» [142, с. 14]. В основе процесса устойчивого социально-экономического развития страны находится социальная и экономическая политика, в первую очередь, на муниципальном уровне. Государство в лице федеральных органов государственной власти располагает механизмами, позволяющими осуществлять государственную политику в области местного самоуправления (рис. 16).

Сегодняшнее российское правительство отличается тем, что, объявляя либерализацию, демократические основы развития, свободу субъектов экономической деятельности, оно вместе с тем не регулирует экономические процессы, а пытается управлять ими. Вместо того, чтобы определить направления развития, осуществляются узконаправленные, не связанные с другими сферами общественного развития, отраслевые реформы, не учитывающие тот факт, что экономика – это система взаимосвязанных и взаимообусловленных элементов.

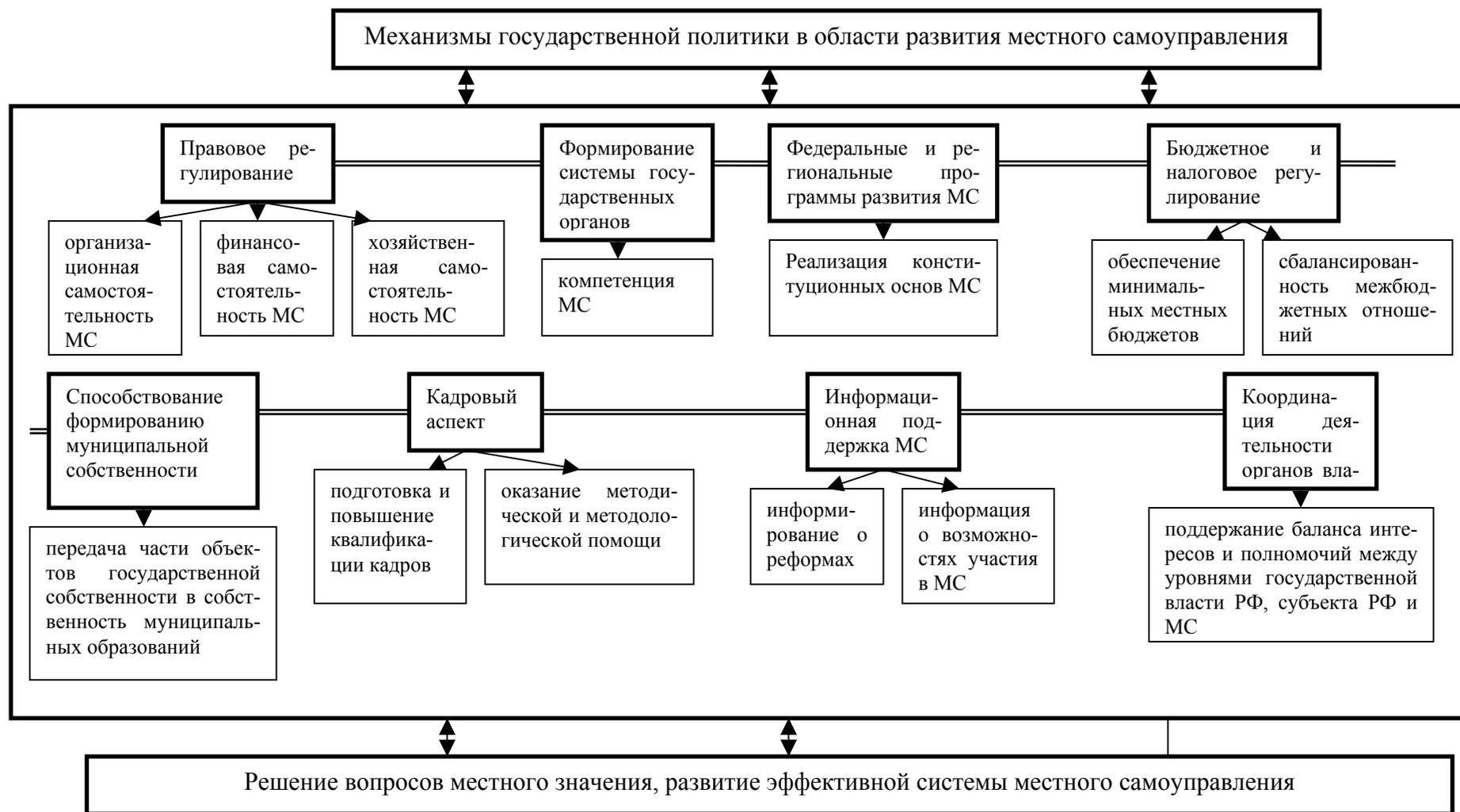


Рис. 16 Механизмы осуществления государственной политики в области развития местного самоуправления

Нельзя повысить экономическую эффективность одной отрасли в ущерб другой (в этом случае возможен кратковременный эффект, чреватый глубинными кризисными явлениями в перспективе – это мы наблюдаем на примере социально-экономического положения России в конце 90-х годов XX века). Диктат центра по отношению к нижестоящим уровням управления приобрел не прямые, а косвенные формы (в основном, финансовое давление). Так, в отличие от экономики развитых западных стран со стабильной системой местного самоуправления, где муниципальные образования в значительной степени дотируются из вышестоящих бюджетов (при этом данный факт считается нормальным и устраивает все уровни, поскольку таким образом решается основная масса местных проблем (как экономического, так и социального характера) и, следовательно, вышестоящие уровни концентрируются на решении вопросов более масштабных), в России считается, что экономические проблемы муниципального уровня в подавляющем большинстве являются результатом неэффективной деятельности региональной и муниципальной власти. Между тем, по разным оценкам, к началу реформы местного самоуправления в России до 97 % муниципальных образований находились в кризисном финансовом положении, с переходом к новой системе местного самоуправления их число возрастет. Зачастую органы местного самоуправления не имеют практической возможности реализовывать конституционно закрепленные полномочия, в основном, это касается финансово-экономической сферы (формирование местных бюджетов, управление муниципальной собственностью, муниципальная экономическая политика) (рис. 17). В данном случае следовало бы обратиться к западному опыту: там формирование общества шло естественным путем (снизу вверх). В России же, наоборот, центр «делится» полномочиями сверху вниз. Западные федерации формировались путем передачи «в ведение центра вопросов, которые не могут быть решены на местах. В России на места передаются полномочия и ресурсы, удержать которые не в состоянии центр [132].

Налоги, перечисляемые в федеральный и региональный бюджеты в установленном законодательством порядке



Рис. 17 Схема движения финансовых ресурсов по уровням бюджетной системы

Аудитор Счетной Палаты С. Рябухин считает, проблемы регионов не решены из-за неравноправности межбюджетных отношений. Он подчеркивает, что большинство регионов сегодня до 70% своих бюджетов тратят на выплату заработной платы. Вот это и есть суперзависимость от дотаций и выплат из федерального бюджета. По его словам, Правительство стремится к централизации доходов федерального бюджета, прежде всего налоговых, объясняя это необходимостью иметь средства для выравнивания «чрезмерной социально-экономической асимметрии в регионах» [110].

Поскольку федеральные органы власти объективно не в состоянии принимать самое прямое, непосредственное участие в развитии экономики территорий, целесообразно использовать механизм разработки Федеральных целевых программ, направленных на развитие конкретных отраслей, осуществление мероприятий (как правило, инвестировать которые в полном объеме региональный и тем более местный уровень не в состоянии). Так, Правительством РФ разработаны Федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 годы и до 2015 года)», направленная на сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов РФ, уменьшение разрыва по основным показателям социально-экономического развития между наиболее развитыми и отстающими регионами, и Федеральная целевая программа государственной под-

держки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления, направленная на формирование условий для устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований, эффективной реализации конституционных полномочий местного самоуправления.

Основные направления деятельности Правительства РФ на перспективу сформулированы в среднесрочной Программе социально-экономического развития РФ (2005-2008 годы), в соответствии с которой приоритетными направлениями экономической политики выступают:

- создание условий для повышения конкурентоспособности человека, повышение эффективности основных жизнеобеспечивающих социальных систем (здравоохранение, образование, система пенсионного обеспечения, социальная защита населения, ЖКХ);

- развитие институтов гражданского общества, концентрирующего в себе основные факторы консолидации экономического роста;

- укрепление государства (повышение эффективности функционирования судебной и правоохранительной систем, административная реформа, укрепление институтов, гарантирующих исполнение законодательства);

- укрепление гарантий прав собственности, продолжение приватизации, повышение эффективности управления государственной собственностью;

- развитие конкуренции, совершенствование антимонопольного законодательства, сокращение нерыночного сектора экономики;

- совершенствование межбюджетных отношений, переход на новые принципы разработки бюджетов;

- развитие малого и среднего бизнеса, модернизация экономики, повышение инвестиционной привлекательности российских компаний;

- развитие регионов, создание условий для развития субъектов РФ и муниципальных образований на основе мобилизации доступных ресурсов экономического роста, поддержка региональных стратегий социально-экономического развития;

- повышение открытости российской экономики, интеграция в мирохозяйственные связи.

## **2.2 Роль республиканских органов управления в формировании экономической политики и стратегии в современных условиях**

Удмуртская Республика является одним из субъектов РФ, в котором сложились свои условия формирования хозяйственного механизма, основанная на специфике, обусловленной целым комплексом факторов как внешнего, так и внутреннего характера. Отличительные особенности, недостатки Удмуртской Республики как субъекта экономической деятельности, а также оценку возможностей в сфере экономики проведем при помощи SWOT–анализа (табл. 2.6).

Анализ данных табл. 2.6 свидетельствует, что потенциально Удмуртская Республика обладает стратегически сильными сторонами (наличие сырьевых ресурсов, выгодное географическое положение, условия для формирования и развития агропромышленного комплекса, что определяется потребностью в продукции АПК). Между тем, очевидно наличие весьма существенных слабых сторон экономики республики и, как следствие, угроз (проблем), обусловленных факторами различной направленности (неблагоприятный инвестиционный климат, существенная зависимость от внешней рыночной инфраструктуры, повышение уровня социальной напряженности в обществе). Именно тщательный анализ и проработка этих данных являются отправным моментом при определении стратегии, разработке и реализации экономической политики на уровне Удмуртской Республики и достижении ее целей. Для более эффективного решения этого процесса необходим анализ современного социально-экономического положения республики (табл. 2.7).

Как показывают данные табл. 2.7, основное количество производимой в республике продукции приходится на отрасли промышленности. В промышленном секторе за рассматриваемый период произошло значительное увеличение объемов продукции (на 82, 6 %). Существенно увеличился показатель

## Характеристика потенциала Удмуртской Республики

Сильные стороны	Возможности
1	2
<p>Выгодное географическое положение, обусловившее развитие региона как промышленно развитое</p> <p>Наличие достаточно разнообразной природно-сырьевой ресурсной базы</p> <p>Потенциально выгодное транспортное положение, определенная инфраструктура</p> <p>Соответствие основных целей социально-экономического развития курсу развития страны, тенденция стабилизации и роста основных показателей социально-экономического развития</p> <p>Существование сформированного агропромышленного комплекса</p> <p>Трудовые ресурсы, человеческий потенциал, включая уровень квалификации персонала предприятий всех форм собственности</p> <p>Комплекс научных и научно-исследовательских учреждений</p>	<p>Устоявшиеся традиции промышленного производства как возможность формирования новых рынков сбыта, опираясь на сформированные маркетинговые модели</p> <p>База для дальнейшего привлечения внутренних и внешних инвестиций, развитие промышленного потенциала как инструмент создания условий занятости населения (как следствие - решение широкого спектра социальных проблем), база для развития научных разработок, в том числе носящих инновационный характер</p> <p>Создание прочных межхозяйственных связей с другими субъектами, в том числе в сфере внешне-экономической деятельности; возможность дальнейшего развития инфраструктуры для кооперации с другими регионами</p> <p>Рост экономики, улучшение благосостояния населения; потенциал перспективного развития, отхода от кризисной, стагнирующей экономики; четкое определение приоритетов развития и механизмов его реализации</p> <p>Удовлетворение потребностей населения в продукции сельского хозяйства; снижение зависимости от внешних партнеров при производстве основных продуктов питания; развитие АПК, поддержка и стимулирование сельскохозяйственных товаропроизводителей; формирование устойчивого спроса; дальнейшее экономическое развитие и рост конкурентоспособности предприятий всех сфер отечественного АПК</p> <p>Эффективное производство, использование отечественного и зарубежного опыта, внедрение новейших методик и механизмов, способствующих повышению уровня хозяйствования; условия для самореализации и воспроизводства человека</p> <p>Развитие НТП, разработка и внедрение новейших технологий; развитие инновационной политики; теоретическая база для повышения результативности практической деятельности; обеспечение производства необходимой информацией (в том числе методические и консультационные услуги)</p>

1	2
Слабые стороны	Опасность
<p>Ориентация промышленного производства на отрасли добывающей промышленности, преобладание предприятий сырьевой направленности</p> <p>Неблагоприятный инвестиционный климат (частично обусловленный нестабильностью национальной экономики); значительная степень изношенности основных средств в подавляющем числе основных отраслей народного хозяйства республики</p> <p>Недостаточно высокий уровень использования достижений НТП, отсутствие механизма целенаправленного использования инновационного потенциала</p> <p>Ограничение самостоятельности (возможностей развития) предприятий, особенно малого бизнеса</p> <p>Отсутствие приоритета принципа комплексности в развитии республиканской экономики</p> <p>Относительно невысокие показатели социального развития; низкий уровень развития экономической, инженерной, социально-культурной инфраструктуры</p>	<p>Бесперспективность производства; сложности долгосрочного планирования; существенная зависимость от внешней рыночной инфраструктуры</p> <p>Дальнейшая изношенность оборудования, ухудшение условий инвестирования, снижение общего инвестиционного имиджа республики; прекращение инвестиционных процессов; отток капитальных вложений</p> <p>Снижение конкурентоспособности; возможность восприятия внешними партнерами как вынужденного подчиняться требованиям и условиям, а не равного в сложившихся экономических отношениях региона</p> <p>Существование незанятых рыночных ниш; недостаточная степень удовлетворения спроса определенными видами продукции; рост безработицы и социальной напряженности в обществе; отсутствие одного из составляющих рычагов рыночного механизма, обеспечивающего рост не только количественных, но и качественных показателей, в том числе ВРП</p> <p>Высокая степень зависимости от рыночной конъюнктуры; невозможность дальнейшего саморазвития; малая доля отраслей с полным циклом производства наряду с нестабильностью межхозяйственных производственно-экономических связей</p> <p>Рост социальной напряженности в обществе, ухудшение социально-экономического положения основной массы населения; невозможность саморазвития и воспроизводства человека; угроза катастроф экологического, техногенного и иного характера</p>

производства потребительских товаров (на 179,8 %, в том числе в расчете на душу населения – на 192,3%).

Значительно отстают сельское хозяйство (59,0 %) и показатель инвестирования основного капитала (55,2 %).

В табл. 2.8 рассмотрим динамику основных показателей развития социальной сферы в разрезе Удмуртской Республики и Российской Федерации.

Таблица 2.7

Динамика показателей основных отраслей экономики Удмуртской Республики  
за 2000-2004 годы

Показатель	2000 год	2001 год	2002 год	2003 год	2004 год	Темп роста (2004 г. к 2000 г.), %	Темп роста (2004 г. к 2003 г.), %
<b><u>Промышленность</u></b>							
Объем промышленной про- дукции, млн. руб.	54804	59314	70000	85030	100070	182,6	117,7
Потребительские товары – всего, млн. руб.	8434	12236	15745	18651	23601	279,8	126,5
в том числе в расчете на ду- шу населения, руб.	5175	7537	9746	11955	15127	294,0	126,5
Отношение прибыли к убыт- ку	23,5	5,4	9,2	3,9	3,5	-	-
Доля убыточных предпри- ятий, %	38,4	38,8	48,1	45,4	42,5	110,7	93,6
<b><u>Сельское хозяйство</u></b>							
Объем валовой продукции, млн. руб.	10100	13369	14620	14999	16064	159,0	107,1
<b><u>Строительство</u></b>							
Инвестиции в основной ка- питал – всего, млн. руб.	9904	13603	11477	13174	15370	155,2	116,7
в том числе иностранные ин- вестиции, млн. долл. США	10,6	6,8	156,7	21,6	7,1	67,0	32,9

Анализ данных табл. 2.8 позволяет сформулировать следующие выводы.

Во-первых, в динамике происходит увеличение реальных денежных доходов по отношению к номинальному показателю как по Российской Федерации, так и по Удмуртии. Однако, рост реальных денежных доходов населения в Удмуртии ниже, чем по России в целом. В расчете на душу населения средний по Рос-  
сии показатель денежных доходов в расчете на душу населения в 2004 году на 72,7 % (в 1,7 раза) превышает соответствующий показатель по Удмуртии, и это при том, что прожиточный минимум в среднем примерно одинаковый (от-  
ношение составляет 1,00:1,12). Соотношение среднедушевого денежного дохо-  
да и прожиточного минимума в Удмуртии значительно ниже среднероссийско-  
го показателя (1,73 по Удмуртии и 2,66 по России), при этом доля населения с  
доходами ниже прожиточного минимума превышает четверть населения рес-  
публики, тогда как по стране составляет менее 20 %.

Динамика показателей уровня развития социальной сферы по Удмуртии и России

Показатель	2000 год	2001 год	2002 год	2003 год	2004 год
<b>Социальная сфера</b>					
Реальные располагаемые денежные доходы, % к номинальному уровню					
УР	113	106	105	105	105
РФ	112	109	111	115	108
Денежные доходы в расчете на душу населения, руб.					
УР	1514	2025	2533	3098	3658
РФ	2290	3078	3972	5162	6317
Прожиточный минимум в среднем на душу населения, руб.					
УР	994	1323	1601	1968	2116
РФ	1210	1500	1808	2112	2376
Соотношение среднедушевого денежного дохода и прожиточного минимума, %					
УР	152	153	158	157	173
РФ	189	205	219	243	266
Численность населения с доходами ниже прожиточного минимума, тыс. чел.	УР	УР	УР	УР	УР
	584,8	553,8	505,3	472,8	416,6
млн. чел.	РФ	РФ	РФ	РФ	РФ
	41,9	39,4	34,6	29,3	25,4
Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, %					
УР	35,9	34,1	31,3	30,2	26,8
РФ	28,9	27,3	24,2	20,6	17,8
Реальная заработная плата по отношению к номинальной, %					
УР	121	120	113	110	109
РФ	121	120	116	111	111
Соотношение среднемесячной заработной платы и прожиточного минимума, %					
УР	163	183	200	206	226
РФ	168	199	222	239	263
Уровень зарегистрированной безработицы, %					
УР	2,7	2,6	1,9	1,9	2,0
РФ	1,4	1,6	2,1	2,3	2,7

Основные направления экономической политики, разрабатываемой государством, практически одинаковы для всех субъектов Федерации. Однако, не следует забывать о чрезвычайной дифференциации российских регионов по основным факторами, как следствие, показателям развития. Совокупность объек-

тивных и субъективных обстоятельств организационного, политического, экономического характера привела к тому, что экономика Удмуртской Республики претерпела глобальные изменения в переходный период, причем эти изменения, носящие, как правило, внешний характер, поставили республику в социально-экономическое положение гораздо худшее, нежели оно было в доперестроечное время. Объяснить это можно следующими факторами:

- во-первых, высокий уровень концентрации предприятий военно-промышленного комплекса, отсюда – особое положение республики в составе РФ. Традиционно субъект относился к числу стратегических (оборонных), на его территории расположено большое количество узкоспециализированных предприятий военной промышленности. Реформы привели к крупномасштабному краху межхозяйственных связей, снижению государственного заказа;

- во-вторых, специализация на процессе выпуска продукции ВПК привела к тому, что республика в гораздо большей степени, чем остальные субъекты (например, соседние Башкортостан, Татарстан) зависела от действий государства (то есть наличие стабильного заказа не вызывало необходимости в развитии межхозяйственных связей). Как следствие, тогда, когда это было необходимо, осуществить конверсию предприятия были не готовы. Объемы производства сократились в десятки раз, экономика республики оказалась в кризисной ситуации;

- в-третьих, отсутствие эффективных методов экономического, правового, организационного управления развитием (практически, во многих субъектах Федерации ситуация аналогичная). Поэтому сегодня стратегической задачей государства является повышение приоритета органов государственной власти УР в управлении, реальном воздействии на процесс улучшения качества жизни населения.

Особенности отраслевой структуры промышленности Удмуртской Республики (ориентация на выпуск продукции машиностроительного комплекса, обеспечивающего до 3/4 общего объема производимой продукции к концу 90-х годов) привели республику к системному экономическому кризису. Поэтому

задача органов государственной власти республики состоит в построении оптимального механизма региональной экономической политики, направленной на всестороннее развитие территории субъекта РФ. Участие органов государственной власти Удмуртии в реализации государственной экономической политики сегодня осуществляется по двум основным направлениям:

- 1) бюджетный процесс;
- 2) разработка и реализация Программы социально-экономического развития Удмуртской Республики.

К сожалению, реальность такова, что даже на государственном уровне четко не определены те критерии, в соответствии с которыми можно было бы утверждать, что стратегия развития положительная, и основные цели экономической политики достигнуты. Поэтому возникает ситуация, при которой каждый субъект хозяйственной деятельности самостоятельно определяет свои критерии, соответственно, к ним и стремится; иными словами, нет организационной согласованности в действиях центра и субъектов.

Мы убеждены, что на уровнях управления ниже федерального целесообразно и оправданно не только механическое выполнение государственной центральной экономической политики, но и разработка (в пределах перспективной Программы социально-экономического развития России) региональных программ социально-экономического развития, одновременно представляющих собой стратегический механизм реализации федеральной экономической политики и документ, учитывающий объективные особенности каждой территории, использующий все имеющиеся инструменты, и, следовательно, обеспечивающий оптимальный вариант развития региона.

Стратегическим документом рыночного развития Удмуртской Республики на ближайшую перспективу является Программа социально-экономического развития Удмуртской Республики на 2005-2009 годы, разработанная Правительством Удмуртской Республики и утвержденная Законом УР от 12 ноября 2004 года № 60-РЗ «О Программе социально-экономического развития Удмуртской Республики на 2005-2009 годы». Данная Программа предусматривает

комплексное социально-экономическое развитие Удмуртии в его территориальном, отраслевом и программно-целевом аспектах с целью координации действий государства (органов государственной власти), институтов гражданского общества (общественных организаций и прочих), местного самоуправления, субъектов промышленной, предпринимательской, научной, финансовой, социальной сфер деятельности «по обеспечению социального благополучия и повышения уровня жизни населения республики, увеличения продолжительности его жизни и снижения уровня бедности, по обеспечению устойчивого экономического роста и развития Удмуртской Республики, ее конкурентоспособности по увеличению темпов роста ВРП» [97].

Согласно этой Программе, экономическое развитие республики ориентировано на создание конкурентоспособной инвестиционно-инновационной экономики, способной обеспечить устойчивый экономический рост, выпуск конкурентоспособной продукции и значительный рост ВРП, увеличение налоговых платежей, занятости населения, рост его доходов, а в итоге создать полноценную финансово-экономическую, инвестиционную основу для социального развития республики, повышения качества жизни ее населения. Разрабатывая и реализуя эту Программу, правительство Удмуртской Республики решает проблему обеспечения потребностей всех социальных групп населения в пределах своих полномочий. Однако, здесь следует подчеркнуть, что отсутствие налаженной, четко сформулированной экономической политики на федеральном уровне привело к тому, что единая, эффективная концепция развития отсутствует и на региональном уровне. Поэтому Правительством республики осуществляются действия по определению направлений развития и достижению целей экономической политики субъекта Федерации.

Конкретной программы, выражающей четко сформулированные цели, задачи, инструменты, индикаторы, обозначающей механизмы достижения поставленных целей, закрепляющей гарантированные и стабильные источники финансирования, ответственность за конечные результаты, сегодня не разработано. Принимаемые Программы социально-экономического развития, в частно-

сти, Программа социально-экономического развития Удмуртской Республики на 2005-2009 годы определяют основные направления социально-экономического развития, систему целей государственной экономической политики, здесь приводятся прогнозные показатели состояния республики на перспективу, определяются цели и задачи социально-экономического развития Удмуртской Республики и направления деятельности по их реализации на перспективу по отраслям экономики. На наш взгляд, в данном документе недостаточно конкретики; следовало бы поэтапно расписать алгоритм достижения цели, обозначить механизм, в том числе обосновать показатели, обозначить, за счет каких источников и в каком объеме планируется производить финансирование, а также дать план-прогноз ожидаемых результатов.

Являясь частью национальной экономики, экономика Удмуртской Республики в полной мере испытывает на себе результаты реформ и происходящих внешних и внутренних изменений. Существующий потенциал позволяет развивать экономику в соответствии с внутренними потребностями, при этом не отклоняясь от намеченной федеральным правительством стратегии.

Государственными органами, непосредственно принимающими участие в процессе определения стратегии развития и формирования и реализации экономической политики, являются Президент Удмуртской Республики, Государственный Совет Удмуртской Республики, Правительство Удмуртской Республики, соответствующие министерства и государственные комитеты. Следует подчеркнуть, что, являясь не просто субъектом, а республикой в составе федерации, Удмуртия имеет свою Конституцию, которая (после Конституции РФ и федеральных нормативно-правовых актов) определяет основные принципы функционирования республики, в том числе содержит основные моменты, касающиеся распределения полномочий в области экономической политики между центральными и республиканскими органами государственного управления. Так, в соответствии с Конституцией Удмуртской Республики, принятой Верховным Советом Удмуртской Республики 7 декабря 1994 года (статья 66), Удмуртия обладает всей полнотой государственной власти, за исключением

предметов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения. Согласно Основного закона и Конституции Удмуртской Республики, полномочия органов власти республики в сфере осуществления экономической политики сводятся к полной государственной власти вне пределов ведения РФ, а также полномочий РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и Удмуртской Республики. В соответствии со статьей 65 Конституции Удмуртской Республики, в совместном ведении находится целый спектр вопросов, определяющих стратегию перспективного развития, а именно:

- вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- разграничение государственной собственности;
- природопользование;
- социальная защита, включая вопросы социального обеспечения;
- установление общих принципов налогообложения и сборов;
- административное, трудовое, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;
- установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;
- координация международных и внешнеэкономических связей Удмуртской Республики, выполнение международных договоров Российской Федерации.

Статья 67 закрепляет исключительную компетенцию Удмуртской Республики в вопросах принятия и изменения Конституции Удмуртской Республики и иных республиканских нормативных и правовых актов, определения республиканской политики и принятия республиканских программ в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития республики, республиканского бюджета, республиканских налогов и сборов, фондов республиканского развития.

Таким образом происходит законодательное закрепление полномочий и распределение действий государственных органов власти в сфере экономиче-

ской политики, при этом основные приоритеты, цели, задачи и механизмы развития, так же как создание необходимых условий на макроуровне, является прерогативой центральных органов, то есть в процессе разработки и реализации стратегии и программ развития первично федеральное законодательство.

В соответствии со своими полномочиями правительство Удмуртской Республики осуществляет разработку программ перспективного развития. Стратегическим документом социально-экономического развития, согласно Закону УР от 12 ноября 2004 года № 60-РЗ «О Программе социально-экономического развития Удмуртской Республики на 2005-2009 годы», является Программа социально-экономического развития Удмуртской Республики на 2005-2009 годы, разработанная на основе Программы социально-экономического развития РФ на 2003-2005 годы (Распоряжение Правительства РФ от 15 августа 2003 года № 1163-р), стратегии социально-экономического развития Удмуртской Республики на 2005-2009 годы и на период до 2014 года (распоряжение Правительства Удмуртской Республики от 7 июня 2004 года № 553-р). Согласно данному документу система целей государственной экономической политики Удмуртской Республики включает положения (рис. 18).

Для реализации полномочий в процессе осуществления механизма экономической политики Правительством УР обозначены основные цели ЭП УР стратегического уровня (рис. 19), достижение которых возможно при решении комплекса определенных поставленных задач.

Разработанные Правительством республики основные направления экономической политики, а также задачи, направленные на достижение стратегических целей, в соответствии с Программой социально-экономического развития Удмуртской Республики отражены в прил. 1. Резюмируя данные прил. 1, сформулируем вывод: несмотря на то, что основные моменты Программы охватывают практически все сферы общественного развития, мероприятия, запланированные к выполнению, не будут способствовать решению



Рис. 18 Система целей государственной экономической политики Удмуртской Республики

поставленных задач и достижению заявленных целей. Программа имеет теоретический, декларативный характер, не конкретна, не ясно, какие конкретные действия будут предприняты в том или ином направлении, *не разработаны механизмы реализации мероприятий.*

Экономика республики представляет собой целостную систему, объединяющую несколько подсистем (политическую, экономическую, социальную, организационную), со множеством государственных и негосударственных (муниципальных, частных) интересов. В конечном итоге задача государственной власти состоит в выработке комплексного подхода, механизма, позволяющего республике развиваться в том направлении и на том уровне, который способен обеспечить стабильный экономический и социальный рост.



ис. 19 Цели экономической политики стратегического уровня

Добиться тех или иных показателей развития без использования новейших методик планирования невозможно. Необходимо подчеркнуть, что чем дальше продвигаются российские реформы, тем более очевидна необходимость государственного регулирования (не контроля) экономических процессов. При этом речь особенно идет о необходимости системы планирования. На сего-

дняшний день органами государственной власти республики используется два основных механизма разработки экономической политики (рис. 20).



Рис. 20 Основные направления разработки экономической политики органами государственной власти Удмуртской Республики

Правительством республики планируется использование метода индикативного планирования, зарекомендовавшего себя как одну из технологий, позволяющих добиваться устойчивой положительной тенденции экономического развития. Разработка Проекта индикативного плана социально-экономического развития Удмуртской Республики планируется в марте 2007 года.

В целях дальнейшего повышения эффективности государственного управления социально-экономическим развитием республики Правительством республики разработан проект Плана работ Правительства Удмуртской Республики по реализации системы индикативного управления. В соответствии с Указом Президента Удмуртии от 3 февраля 2005 года № 14, основными блоками (этапами) Плана являются следующие (рис. 21). Таким образом, на начальном этапе планируется всесторонний анализ функций государственных органов, на основе которого в дальнейшем будет организована муниципальная статистика, сформирована система сбора информации, создана необходимая



Рис. 21 Структурно-логическая схема разработки системы индикативного управления социально-экономическим развитием УР

инфраструктура, в конечном итоге – разработан проект индикативного Плана социально-экономического развития республики. Конституционное определение полномочий и закрепление прав РФ и субъектов РФ в реализации стратегии развития отнюдь не исключает наличия проблем, существующих в данном отношении. Дело в том, что происходящие динамические реформы в области перераспределения полномочий между уровнями управления являются неотъемлемой частью государственной политики. Однако, на наш взгляд, актуальность этой задачи заключается

в нахождении рационального соотношения полномочий и ответственности между федеральным и региональным уровнями власти в зависимости от приоритетов социального и экономического развития и достижения оптимального уровня эффективности этого процесса.

В табл.2.9 рассмотрим динамику доходов (собственных и тех, которые принято относить к категории «иных») и расходов бюджета Удмуртской Республики.

Таблица 2.9

Динамика доходов и расходов бюджета Удмуртской Республики

Год	Доходы всего, млн. руб.	Собственные дохо- ды		Иные доходы		Расходы, млн. руб.
		млн. руб.	в % к итогу	млн. руб.	в % к итогу	
2001	11910,19	10432,24	87,6	1477,95	12,4	11672,88
2002	13941,65	11390,59	81,7	2551,06	18,3	14714,19
2003	15330,75	13286,90	86,7	2043,85	13,3	15883,34
2004	17694,07	14803,44	83,7	2890,63	16,3	18231,96
2005	21505,44	18110,07	84,2	3395,37	15,8	21658,59
Темп рос- та (2005 г. к 2004 г.), %	121,54	122,34	-	117,46	-	118,79

Анализ данных табл. 2.9 свидетельствует о том, что в структурном отношении за рассматриваемый период наметилась небольшая тенденция снижения уровня собственных доходов в бюджете республики в общем объеме доходов (на 3,4 % в 2005 г. по отношению к 2001 г.).

Коэффициент роста доходной и расходной частей бюджета, рассчитанный по формуле (1), составляет 1,81 и 1,86 соответственно.

$$K = P_j / P_i \quad (1),$$

где  $K$  – коэффициент роста доходной (расходной) части бюджета,

$P_j$  – состояние показателя на конец рассматриваемого периода,

$P_i$  – состояние показателя на начало рассматриваемого периода.

Отношение расходной части бюджета к доходной составляет больше 1,0, то есть ежегодно (начиная с 2002 года) принимается дефицитный бюджет.

Проблема заключается в том, что республика на протяжении последних лет стабильно относится к разряду дотационных (вследствие размещения про-

изводства и специфики предприятий), показатели дотационности приведены на рис. 22, 23.

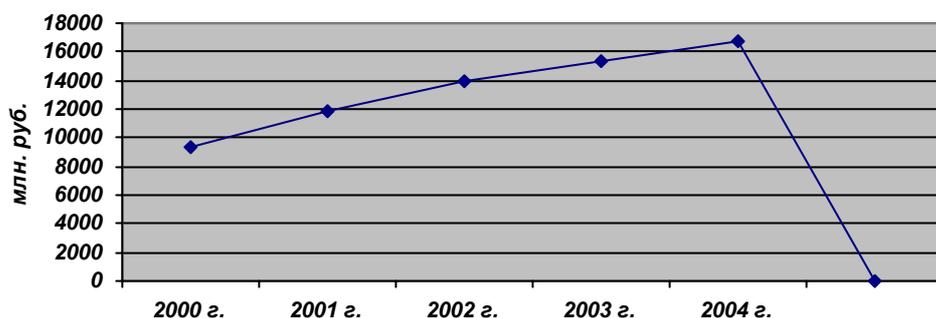


Рис. 22 Динамика доходов консолидированного бюджета республики, млн. руб.

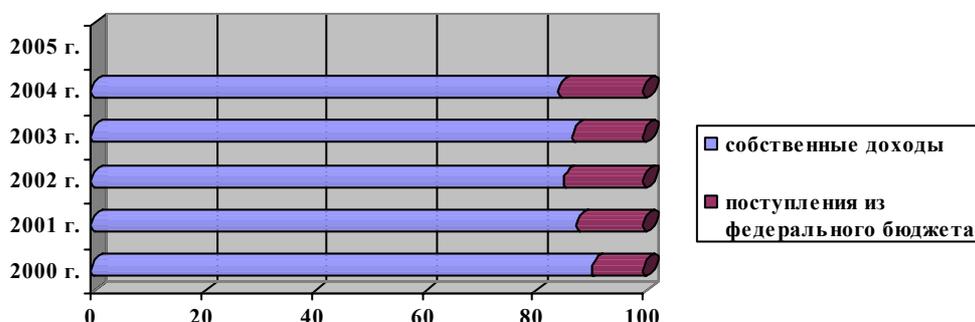


Рис. 23 Доля собственных доходов консолидированного бюджета республики и доля финансовой поддержки из федерального бюджета, %

Следовательно, в сложившейся экономической ситуации республика в состоянии самостоятельно обеспечить свой бюджет практически на 4/5 (до 85 %). Парадокс заключается в том, что при условии дотационности, необходимости присутствия Правительства РФ в процессе решения целого ряда принципиально важных, стратегических вопросов развития республики, а именно: выполнение государственного оборонного заказа, обеспечение перспективы приоритета ВПК страны, определение стратегии и разработка политики в области размещения и уничтожения химического оружия, содействие производству и обеспечению урегулирования как внутренних межхозяйственных связей, так и внешних (в основном, экспорт) – сегодня мы сталкиваемся с механизмом нерыночного присутствия государства в экономическом пространстве республики.

Основа развития территории – бюджет. Пора осознать, что бюджет – это налоги, а налоги – это предприятия. Отсюда очевидна прямая заинтересованность Правительства УР в содействии развитию имеющихся предприятий, а также созданию новых. Та налоговая база, которая сейчас есть в республике (в том числе в силу законодательства по налоговому регулированию), способствует формированию республиканского бюджета лишь частично (рис. 24).

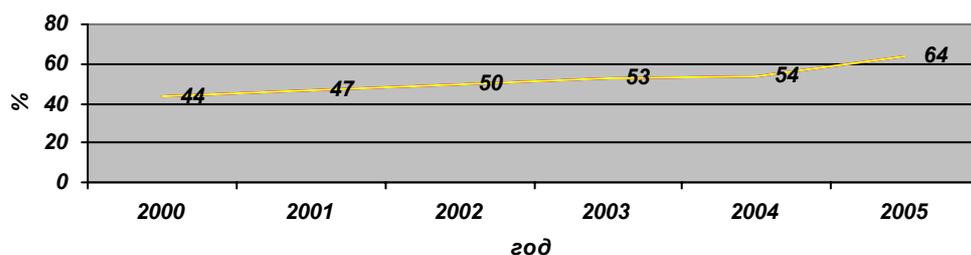


Рис. 24 Доля налоговых поступлений, перечисляемых в федеральный бюджет, %

При этом финансовые средства, поступающие в республику из федерального бюджета, в основном используются по двум направлениям (рис. 25).

Мы убеждены, что назрела необходимость пересмотра механизма межбюджетных отношений в пользу субъектов РФ, кроме того, необходимо оптимизировать механизм финансово-экономических взаимоотношений УР со всеми организациями республики. Сегодня государство не правомочно диктовать условия бизнесу, однако оно может и обязано устанавливать «правила игры», оказывать помощь, использовать имеющиеся регуляторы и инструменты.

Таким образом, реализация экономической и социальной политики государства должна быть направлена на развитие экономики и повышение уровня жизни населения. Для реализации этих стратегических целей необходимо выполнение целого комплекса условий, в первую очередь – наличие собственных финансовых ресурсов, используемых для дальнейшего перспективного развития республики. Задачи и условия поступления и расходования финансовых ресурсов определяются системой бюджетной политики. В процессе формирования бюджета учитываются основные приоритеты развития, делается акцент на повышение социальной направленности бюджетных расходов.



Р

ис. 25 Направления поступления финансовых средств из федерального бюджета

Проблема формирования республиканского бюджета и межбюджетных отношений была и остается чрезвычайно актуальной. Ужесточение федеральной политики в области межбюджетных отношений привело к значительному повышению уровня централизации доходов, смене предпочтительного критерия формирования бюджета – самообеспеченности – в пользу принципа финансового выравнивания через федеральный бюджет. Необходимость привлечения финансовых ресурсов из вышестоящего бюджета обязывает органы управления республики аргументированно подходить к определению целей развития, обоснованию необходимости выделения финансовых средств и жесткой и настойчивой политике в достижении поставленных целей.

Таким образом, весь комплекс проводимых реформ привел к тому, что Удмуртская Республика, являясь одним из стратегически важных субъектов РФ, по основным показателям социально-экономического развития занимает следующее положение в Российской Федерации и Приволжском федеральном округе (табл. 2.10).

Таблица 2.10

Места, занимаемые УР в РФ и ПФО по отдельным показателям социально-экономического развития за 2003-2005 годы

Показатель	2003 год		2004 год	
	РФ	ПФО	РФ	ПФО
Индекс промышленного производства, % к предыдущему году	33	9	56	11
Продукция сельского хозяйства, % к предыдущему году	36	9	37	8
Инвестиции в основной капитал в расчете на душу населения, тыс. руб.	42	8	59	10
Индекс потребительских цен на товары и услуги в декабре, % к декабрю предыдущего года	29	8	24	5
Стоимость минимального набора продуктов питания в декабре, руб.	29	10	19	8
Реальные денежные доходы населения, декабрь к декабрю предыдущего года, %	41	10	42	7
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата, руб.	51	6	51	6
Количество безработных, зарегистрированных в органах государственной службы занятости на 1 января следующего года, тыс. человек	49	9	42	7

Вывод: по совокупности показателей республика находится в неудовлетворительном положении, особенно это касается социальной сферы. В свете реформ последних лет мы можем констатировать, что основные заявленные цели не достигнуты. До сих пор не определены критерии, нормативы, основные направления взаимодействия органов государственной власти республики и федеральной власти. С сожалением можно говорить о том, что зачастую эффективность региональной экономической политики зависит от субъективного фактора – во многом достижение результатов зависит от способности руководителей «обосновать» факт необходимости финансовой помощи из федераль-

ного бюджета. Особенность республиканских органов управления в том, что, с одной стороны, они являются проводником, посредником между центром и территориями в осуществлении экономической политики, выборе оптимального стратегического направления развития; с другой стороны, реализуя федеральную государственную политику на уровне региона, республиканские органы государственной власти гораздо в большей степени привязаны к конкретной территории, знакомы с ее отраслевой, организационной и социально-экономической инфраструктурой. Будучи уровнем управления, республиканские органы государственной власти самостоятельно определяют специфику развития региона в условиях сложившейся конъюнктуры, непосредственно участвуют в процессе функциональной адаптации региона к складывающейся конъюнктуре и, соответственно, несут ответственность за принимаемые решения. Механизм участия республиканских органов государственной власти УР в формировании экономической политики в настоящее время представлен на рис. 26.

Органы государственной власти Удмуртии имеют более реальную возможность способствовать осуществлению эффективной экономической политики на всей территории республики. На практике экономическая политика базируется на рациональном взаимодействии всех органов управления. Поэтому Государственный Совет Удмуртской Республики как высший представительный и законодательный орган государственной власти УР в числе своих непосредственных полномочий обязан создать целостную, эффективно функционирующую в пределах субъекта Федерации систему взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. На наш взгляд, основная проблема заключается не только в отсутствии необходимого количества ресурсов; первично здесь отсутствие разработанного механизма, регулирующего взаимоотношения всех уровней власти. Создание такой системы – дело не одного дня, оно требует значительных организационных усилий, а также временных, финансовых, кадровых ресурсов.

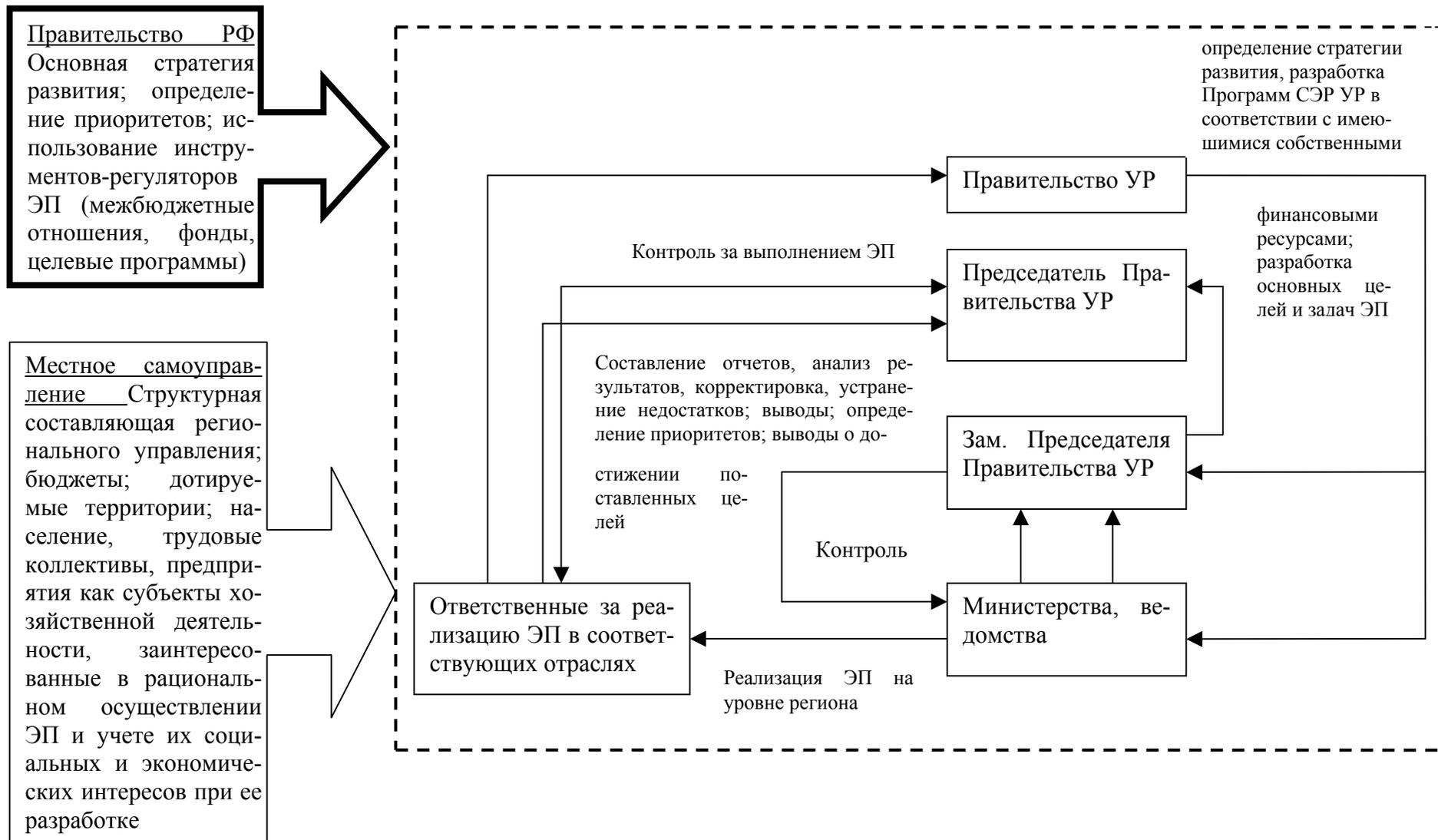


Рис. 26 Положение органов государственной власти УР в системе органов управления при осуществлении ими экономической политики

### **2.3 Органы самоуправления в реализации своих полномочий в повышении эффективности экономики**

Формирование направлений экономической политики и определение стратегии перспективного развития – задача, решение которой не является прерогативой исключительно государственной. Сегодняшнее законодательство в области местного самоуправления особенно подчеркивает, что «местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно» (статья 12 Конституции РФ).

Самостоятельное управление развитием территории – основной принцип экономической политики, целью которой является всестороннее развитие государства и общества. Следовательно, базой являются все без исключения субъекты экономической деятельности, независимо от уровня управления. Общеизвестно, что основой развития экономического субъекта является собственность, именно отношения собственности определяют тот или иной тип и уровень развития. В эффективном развитии территории наибольшее значение имеет институт самоуправления, поскольку только он способствует наиболее полному раскрытию потенциала людей, не препятствует экономической свободе трудящегося человека, создает предпосылки продуманного, адаптированного к конкретным территориальным условиям, развития. Ключевым моментом, как представляется, явилось определение и законодательное закрепление экономической базы местного самоуправления.

Современное положение местного самоуправления характеризуется тем, что данной проблеме уделяется все больше внимания. Обострение социально-экономических проблем территорий разного уровня, вызванное проводимыми реформами, в наиболее контрастной форме выразилась на уровне муниципальных образований. Очевидно, что организационно-экономическая составляющая служит фундаментом всей системы управления, в том числе муниципального. Полномочия органов самоуправления определяются в целом экономико-правовым статусом местного самоуправления. Что представляют собой сегодня органы местного самоуправления? Каковы их полномочия в сфере разра-

ботки и реализации экономического развития? Каким образом складываются их взаимоотношения с органами государственной власти? Мы убеждены, что поиск и нахождение рационального ответа на данный вопрос позволит в максимальной степени раскрыть тот потенциал, который на самом деле изначально заложен в институте местного самоуправления.

Исследование наличных проблем, анализ фактического положения, механизм реализации экономической политики, перспективы и прерогативы развития наиболее целесообразно осуществлять на конкретном примере. В данном случае объектом исследования выбрано муниципальное образование «Кезский район» Удмуртской Республики.

Являясь частью народно-хозяйственного комплекса Удмуртской Республики, район в экономической отношении характеризуется отрицательным влиянием внешних факторов, основными из которых являются:

- непрерывная инфляция, рост цен на материальные затраты на производство промышленной продукции;
- неблагоприятные погодные-климатические условия, характерные для зоны рискованного земледелия – севера Удмуртии.

Район – сложный, постоянно развивающийся динамический объект. Социально-экономическое положение района характеризуется следующими показателями (табл. 2.11).

Анализ данных табл. 2.11 свидетельствует об увеличении объема промышленной продукции в динамике (темп роста в 2004 году по отношению к 2003 и 2000 году составил 1,16 и 1,98 соответственно) и сокращении валовой продукции сельского хозяйства (почти на 15 % за рассматриваемый период). Доходная и расходная часть уменьшилась практически на 40 %: динамике значительно сократились доходы (в 1,76 раза в 2004 году по отношению к 2000 году), но в 2004 году произошло увеличение этого показателя относительно 2003 года (на 28,7 %). Численность трудовых ресурсов имеет постоянную тенденцию к снижению (на 24,41 % в течение рассматриваемого периода).

Показатели социально-экономического развития муниципального образования  
«Кезский район»

Показатель	2000 год	2001 год	2002 год	2003 год	2004 год	Темп роста (2004 г. к 2000 г.), %	Темп роста (2004 г. к 2003 г.), %
Объем произведенной промышленной продукции (услуг), млн. руб.	819,00	1058,40	1280,00	1396,00	1626,18	198,56	116,49
Объем валовой продукции сельского хозяйства, млн. руб.	261,07	160,00	186,30	228,00	223,00	85,42	97,81
Количество малых предприятий, ед.	32	33	35	нд	30	93,75	-
Выпуск товаров и услуг малыми предприятиями, млн. руб.	28,50	24,10	нд	нд	29,8	104,56	-
Доходов – всего, млн. руб.	282,05	253,96	нд	124,22	159,88	56,68	128,71
Расходов – всего, млн. руб.	282,05	256,36	нд	128,64	167,78	59,49	130,43
Численность трудовых ресурсов, тыс. человек	14,50	14,40	нд	10,98	10,96	75,59	99,82

Особое внимание следует уделить показателю величины среднемесячной заработной платы и его соотношению с величиной прожиточного минимума (табл. 2.12).

Анализ данных табл. 2.12 свидетельствует о чрезвычайно низком уровне среднемесячной заработной платы в районе относительно среднереспубликанских и среднероссийских показателей прожиточного минимума (фактически их уровни равны или заработная плата ниже установленной величины прожиточного минимума: в сопоставлении с величиной прожиточного минимума в среднем по Российской Федерации среднемесячная заработная плата в районе в

Таблица 2.12

Динамика среднемесячной заработной платы в муниципальном образовании  
«Кезский район»

Показатель	2000 год	2001 год	2002 год	2003 год	2004 год	Темп роста (2004 г. к 2000 г.), %	Темп роста (2004 г. к 2003 г.), %
Среднемесячная заработная плата на предприятиях, в учреждениях и организациях всех отраслей экономики, руб.	948,30	1341,30	1836,00	2188,00	2315,00	244,12	105,80
Величина прожиточного минимума (в среднем на душу населения по Удмуртской Республике), руб.	994,00	1323,00	1601,00	1968,00	2116,00	212,88	107,52
Отношение среднемесячной заработной платы по району к величине прожиточного минимума по республике	0,95	1,01	1,15	1,11	1,09	114,74	98,20
Величина прожиточного минимума (в среднем на душу населения по Российской Федерации), руб.	1285,00	1574,00	1893,00	2143,00	2451,00	190,74	114,37
Отношение среднемесячной заработной платы по району к величине прожиточного минимума по стране	0,73	0,85	0,97	1,02	0,94	128,77	92,16

динамике меньше).

Проведенный выше анализ социально-экономического положения района свидетельствует в целом о его нестабильном положении, о нерейтинговости среди остальных районов республики. По рейтингу социально-экономического развития городов и районов Удмуртской Республики за 2004 год, по данным Управления аналитического обеспечения и информационных ресурсов Администрации Президента и правительства республики, по собственным доходам в местный бюджет в расчете на одного жителя Кезский район занимал 12 место.

Ведущее место в экономике района занимает перерабатывающая промышленность, при этом только 13 % от числа трудоспособного населения заняты в отрасли переработки, 36 % - в сельскохозяйственном производстве, 32 % - в бюджетных организациях.

Структура товарной продукции района по отраслям представлена на рис. 27.

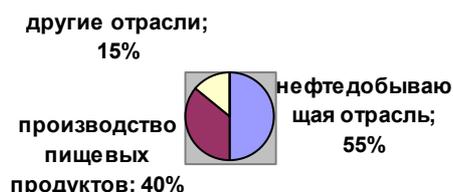


Рис. 27 Структура товарной продукции района в 2005 году

Как подавляющее большинство районов, Кезский район имеет явно выраженную сельскохозяйственную направленность производства – этим, в частности, объясняется кризисное положение ситуации. Такие негативные признаки положения дел в агропромышленном комплексе района (как и в целом по республике), как диспаритет цен на промышленную продукцию и продукцию сельского хозяйства, низкий уровень урожайности основных сельскохозяйственных культур, продуктивности животноводства и качества продукции, относительно невысокая конкурентоспособность продукции, истощение почв, падение продуктивности пашни вследствие преимущественно экстенсивного (или недостаточно интенсивного) ведения растениеводства, низкая техническая оснащенность сельскохозяйственных предприятий, отсутствие специалистов частично компенсируются следующими положительными моментами:

- стабилизировалось поголовье крупного рогатого скота;
- увеличилось производство продукции животноводства (молоко, мясо), растениеводства (зерно, льнотреста); надой на одну корову в 2004 году увеличился по отношению к 2001 году с 2574 кг до 3080 кг, или почти на 20 %;

- за счет реструктуризации просроченной задолженности по налогам и сборам сократилась кредиторская задолженность;
- удалось частично обновить машинно-тракторный парк на основе лизинга.

Вследствие совокупного влияния как внутренних, так и внешних отрицательных факторов основная масса предприятий района находится в крайне нестабильном положении. Основными характерными признаками дестабилизации можно назвать:

- высокий износ основных фондов при недостатке оборотных средств;
- большие затраты на содержание излишне больших площадей наряду с их неполной загруженностью (отсутствие интенсивного подхода к механизму развития);
- рост себестоимости продукции при параллельном снижении объема производства;
- взаимные неплатежи;
- неконкурентоспособность большинства видов продукции, ее низкое качество;
- острый недостаток инвестиций.

Непосредственно вопросами социально-экономического развития района занимаются органы местного самоуправления, которые, в соответствии с законодательством, представляют интересы населения, в пределах своих полномочий определяют приоритеты развития и несут ответственность за выполнение своих обязанностей.

Согласно федеральному законодательству, а также правовым актам местного уровня, структура органов местного самоуправления вполне определенно зафиксирована. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Уставом муниципального образования «Кезский район», разработанного и утвержденного районным Советом депутатов, структура органов местного самоуправления представлена следующим образом (рис. 28).

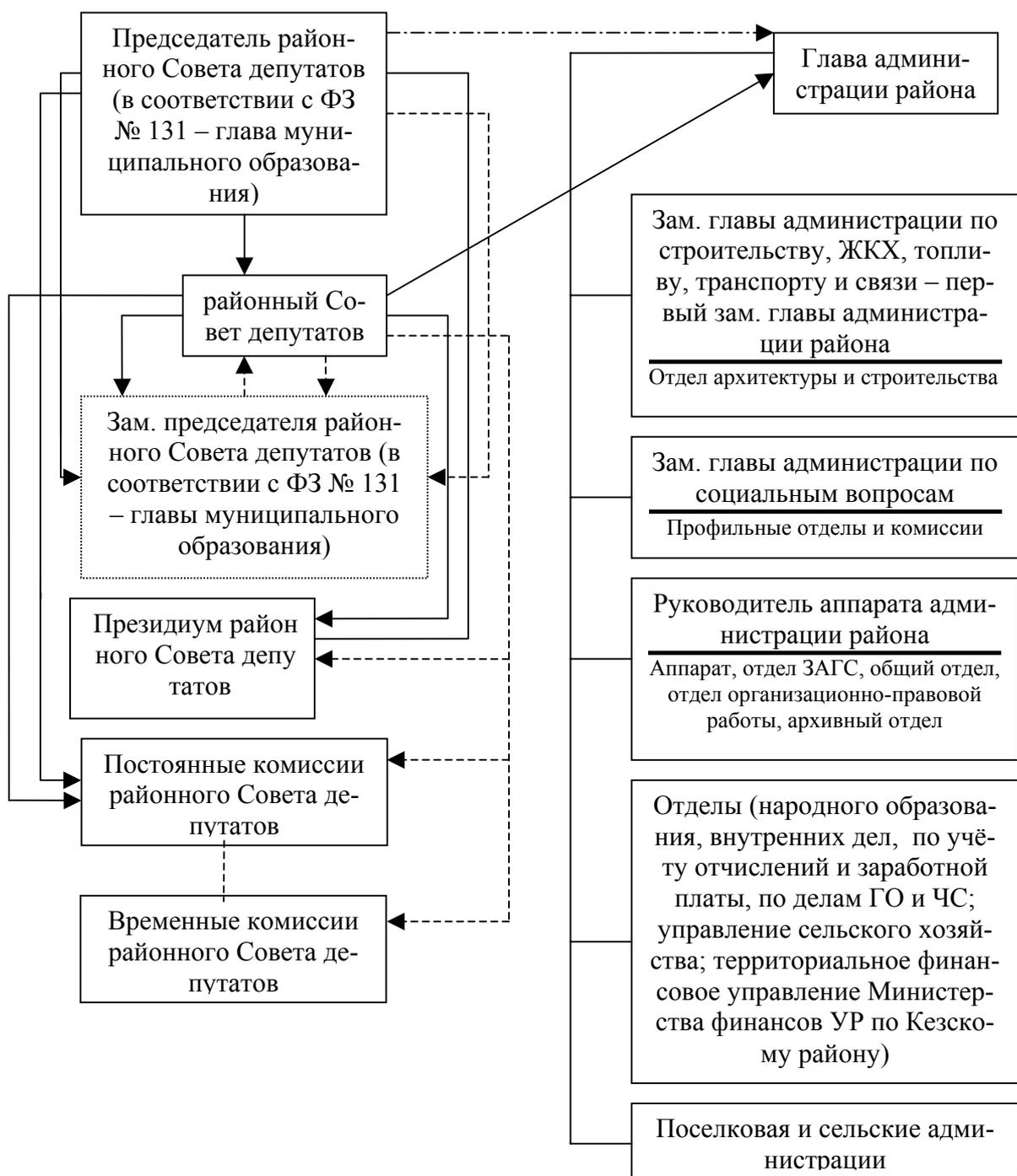


Рис. 28 Структура органов местного самоуправления муниципального образования «Кезский район»

Основными внутренними документами, регламентирующими деятельность органов местного самоуправления муниципального образования, являются Устав муниципального образования «Кезский район», Регламент работы Кезского районного Совета депутатов, принятый решением Кезского районного Совета

депутатов 11 декабря 1998 года № 29 с изменениями и дополнениями от 27 ноября 2002 года, Положения о структурных подразделениях (комитетах, отделах и прочих), а также должностные инструкции работников.

Поскольку органы местного самоуправления представляют собой уровень управления, их прямая обязанность – способствовать всестороннему развитию территории исследуемого муниципального образования, таким образом реализуя экономическую политику на месте. Полномочия местных органов достаточно четко закреплены Федеральным законом № 131 и разработанным на его основе Уставом муниципального образования «Кезский район» от 10 июня 2005 года.

Рассмотрим закрепленные за органами местного самоуправления в соответствии с этими документами полномочия, реализующие экономическую политику на уровне данного муниципального образования, то есть направления экономической политики (рис.29).

Согласно должностных инструкций, разработанных работникам районной администрации, в зависимости от занимаемой должности осуществление общего руководства и координация деятельности структурных подразделений, курирование деятельности территориальных органов управления в районе осуществляется в соответствии с Положением о распределении обязанностей между руководителями администрации № 35, утвержденным главой администрации района 26 февраля 2004 года. В соответствии с данным документом должностные обязанности заместителей главы администрации района и начальников комитетов в сфере экономической политики следующие:

- обеспечение эффективного проведения социально-экономической политики; участие в формировании и реализации комплексных целевых районных программ;
- рассмотрение и утверждение перспективных и текущих планов;
- оказание влияния на деятельность предприятий, учреждений и организаций различных форм собственности в области исследований, разработок, производства;

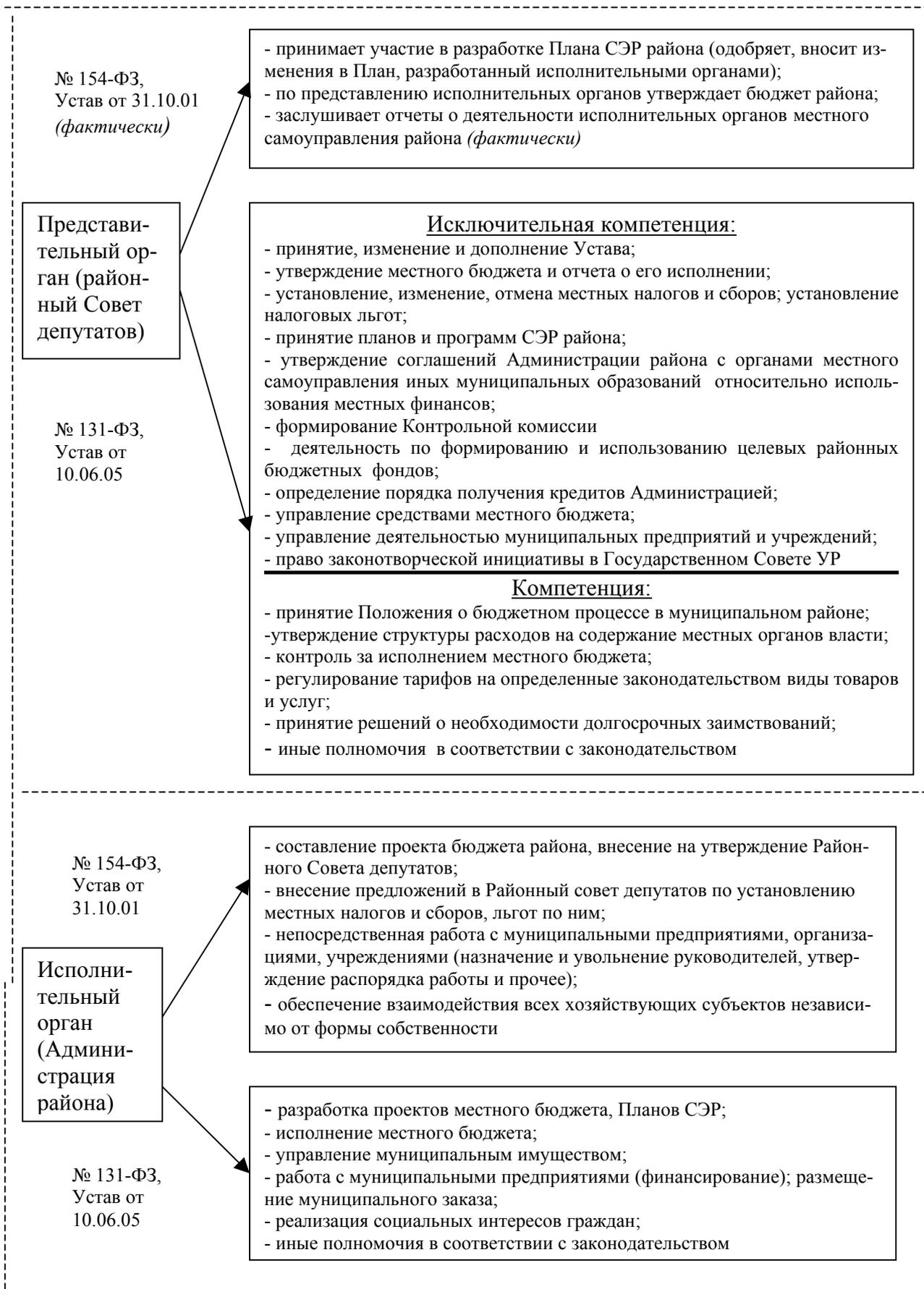


Рис. 29 Полномочия органов местного самоуправления при реализации ими экономической политики в соответствии с законодательством

- анализ статистических и отчетных данных о результатах производственно-хозяйственной и финансовой деятельности предприятий, организаций и учреждений соответствующей сферы;
- анализ результатов социально-экономического развития района;
- выполнение иных обязанностей по поручению главы администрации района.

Наиболее значимая роль в осуществлении экономической политики района принадлежит Комитету по экономике, в структуре которого выделены экономический отдел и отдел торговли и малого предпринимательства. Так, помимо вышеперечисленных функций, работники данных структурных подразделений осуществляют непосредственные функции в разработке основных принципов внутрирайонной экономической политики, на основании нормативов, нормативно-правовых актов, статистических и аналитических данных осуществляют разработку основных положений в соответствии с основной концепцией государственной экономической политики.

В целях реализации стратегии развития государства в рамках Программы социально-экономического развития Удмуртской Республики на 2005-2009 годы Комитетом по экономике разработана Программа социально-экономического развития Кезкого района на 2005-2009 годы. Являясь одним из основных стратегически важных документов перспективного развития, в идеале она должна обеспечить принципы устойчивого экономического развития и социальной стабилизации в районе. Кроме данной среднесрочной программы решением районного Совета депутатов от 21.01.2006 года № 200 утверждён План-прогноз социально-экономического развития муниципального образования «Кезский район» на 2006 год.

В соответствии с вышеназванными документами, основными проблемами социально-экономического развития района на сегодняшний день, а также мероприятиями, необходимыми для их решения, являются следующие (табл. 2.13).

Программа социально-экономического развития Кезкого района на 2005-2009 годы состоит из 3 разделов:

Основные проблемы социально-экономического развития Кезского района Удмуртской Республики

Наименование проблемы и ее краткое описание	Мероприятие, направленное на решение проблемы
1	2
<p><b>ПРОМЫШЛЕННОСТЬ</b>            Высокий износ основных фондов при недостатке оборотных средств, большие затраты на содержание излишних площадей вследствие их неполной загруженности, рост себестоимости при снижении объемов производства, острый недостаток инвестиций</p> <p><b>СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО</b>            1. Устойчивое производство продукции растениеводства.</p> <p>2. Недостаток кадровых работников</p> <p>3. Недостаток сельскохозяйственной техники</p>	<p>Обновление и загрузка производственных мощностей, поиск новых рынков сбыта, повышение качества вырабатываемой продукции, привлечение инвесторов</p> <p>1. Сохранение посевных площадей под сельскохозяйственными культурами.            2. Укрепление кормовой базы за счет эффективного использования посевов многолетних трав, однолетних смесей для заготовки качественных кормов. В этих целях предусматривается закладка силосной массы с консервантами, прессование заготовленного сена.            3. Выполнение принятой программы развития льняного комплекса до 2006 года. Увеличение объемов вывозки органических удобрений до 1,5 тонн на 1 га пашни, минеральных удобрений – до 15 кг д.в. на 1 га пашни.</p> <p>1. Работа с учебными заведениями, ежегодное заключение контрактов с ФГОУ ВПО ИжГСХА и Глазовским техническим колледжем на обучение ребят из сельских школ            2. Создание условий для закрепления молодых специалистов</p> <p>1. Организация централизованного ремонта сельскохозяйственной техники на базе ЗАО «Темп» и других ремонтно-технических предприятий УР            2. Приобретение сельскохозяйственной техники на условиях лизинга – не менее 5 тракторов и 1 зерноуборочного комбайна ежегодно            3. Создание условий, облегчающих эксплуатацию автотракторного парка:            - оборудование теплых стоянок АТП.</p>

1	2
<p><b>ПОТРЕБИТЕЛЬСКИЙ РЫНОК</b> Повышение качества предоставляемых услуг в торговом обслуживании населения, создание необходимых условий для продавцов и покупателей, обеспечение единства подхода и требований к организации торговых процессов</p> <p><b>СТРОИТЕЛЬСТВО</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Отсутствие межпоселковых газопроводов</li> <li>2. Недостаток водопроводных сетей</li> <li>3. Отсутствие поселковой канализации и очистных сооружений</li> <li>4. Практически полное отсутствие резерва мощностей по электроснабжению</li> </ol>	<p>Строительство 5 магазинов площадью 540 кв.м. Благоустройство двух рынков, увеличение торговой площади на 20 кв. м, организация 20 дополнительных рабочих мест. Благоустройство гостевой автостоянки</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Строительство межпоселковых газопроводов</li> <li>2. Строительство разводящих сетей в населенных пунктах</li> <li>3. Перевод котельных с твердого топлива на природный газ</li> <li>4. Строительство канализационных сетей с очистными сооружениями</li> </ol>

1. Социально-экономическое положение района за 2001-2004 годы.

2. Цели, задачи социально-экономического развития Кезского района на 2005-2009 годы и направления деятельности по их реализации.

3. Оценка эффективности социально-экономических последствий от реализации программы.

Определение наиболее актуальных проблем, решение которых необходимо в ближайшее время, определение приоритетных направлений – первый шаг реализации механизма экономической политики. Следующий этап – определение целей, задач и прерогатив развития отраслей экономики района.

Основной целью экономической политики района в области промышленности, согласно Программы социально-экономического развития, является построение конкурентоспособного промышленного комплекса на базе предприятий с эффективной производственной структурой, системой управления, рынками сбыта, на основе внедрения современных технологий, способных обеспечить выпуск конкурентоспособной продукции.

Основная цель развития сельского хозяйства – увеличение производства сельскохозяйственной продукции.

В сфере малого бизнеса поставлена цель – реализация государственной политики Удмуртской Республики, направленной на повышение уровня жизни населения района через дальнейшее развитие малого предпринимательства, способствующего созданию новых рабочих мест, росту доходов и насыщению потребительского рынка товарами и услугами.

Целями экономической политики в области строительства является создание условий для удовлетворения на новом, более высоком уровне потребностей населения в строительной продукции, а также содействие населению в улучшении жилищных условий.

Этот аспект проблемы самый сложный, однако, именно он является определяющим и дающим возможность рассуждать о сущности Программы, а именно: является ли она документом действительно плановым, обоснованным, рассчитанным и ориентированным на улучшение социально-экономической ситуации территории или формально разработанным, не представляющим практической ценности для перспективы муниципального образования внутренним документом.

Следующий, третий этап – определение сроков выполнения и стоимости запланированных мероприятий, а также источников финансирования по отраслям. В соответствии с Программой социально-экономического развития, для реализации намеченных в таблице мероприятий по отраслям необходимы следующие сроки и источники (табл.2.14).

В соответствии с частью 3 Программы «Оценка эффективности социально-экономических последствий от реализации программы», к концу прогнозного периода планируется решение следующих важнейших задач:

1. Недопущение снижения объемов производства и качества производимой продукции.
2. Укрепление материально-технической базы субъектов хозяйственной деятельности независимо от формы собственности.

Срочность выполнения мероприятий социально-экономического развития муниципального образования «Кезский район» по отраслям

Наименование проблемы	Срок выполнения	Стоимость, млн. руб.	Источник финансирования
<b>ПРОМЫШЛЕННОСТЬ</b> Износ основных фондов, рост себестоимости продукции, острый недостаток инвестиций	2005-2009 годы	В зависимости от объекта собственности	Предприятия
<b>СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО</b> - Устойчивое производство растениеводческой продукции	2005-2009 годы	46,5	Республиканский бюджет, местный бюджет
- Проблема кадрового обеспечения	2005-2009 годы	0,3	Муниципальный уровень власти
- Износ сельскохозяйственной техники	2005-2009 годы	663,5	Республиканский бюджет, местный бюджет, предприятия
<b>ПОТРЕБИТЕЛЬСКИЙ РЫНОК</b> Развитие рынка потребительских услуг для населения	2005-2009 годы	-	Предприятия
<b>СТРОИТЕЛЬСТВО</b> Развитие коммуникаций и строительной инфраструктуры	2005-2009 годы	-	Республиканский бюджет, местный бюджет

3. Развитие малого и среднего бизнеса.
4. Сохранение числа рабочих мест.
5. Удовлетворение запросов населения как в области материального производства, так и в организации культурно-массового досуга.
6. Повышение уровня жизни населения.

Таким образом выглядит перспектива социально-экономического развития района в соответствии с Программой социально-экономического развития Кезского района на 2005-2009 годы. Однако более тщательный анализ положения района, полномочий органов управления, функционирования предприятий, эффективности (или неэффективности) направлений экономической политики ед-

ва ли будет свидетельствовать о положительной динамике развития района в перспективе. Согласно статистическим данным, муниципальное образование «Кезский район» является дотационным на 70-80 %. На рис. 30 отражена динамика предоставления дотаций за период с 2000 по 2003 год.

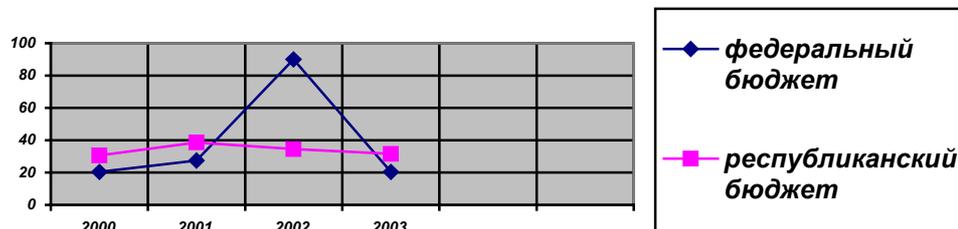


Рис. 30 График предоставления дотаций муниципальному образованию «Кезский район» с различных бюджетных уровней, %

Проведем сопоставление величины дотаций в расчете на душу населения в разрезе районов республики (табл. 2.15).

Анализ данных табл. 2.15 свидетельствует о нестабильности уровня выделяемых дотаций, их величина по Кезскому району варьирует в динамике от 1268 руб. в 2001 до 3055 руб. в 2003 году (разница в 2,4 раза).

По законодательству о местном самоуправлении органы государственной власти не имеют права вмешиваться во внутренние дела местного самоуправления. Однако крайняя дотационная зависимость района от вышестоящих уровней управления создает, вопреки Конституции, определенный механизм манипулирования процессом внутреннего развития района, в том числе в области перспективного планирования социально-экономического развития. При этом направление развития определяется преимущественно «сверху», не всегда учитываются потребности района, его потенциал.

В табл. 2.16 рассмотрим некоторые показатели сводного финансового баланса Кезского района за 2005 год.

Анализ данных табл. 2.16 свидетельствует о том, что величина безвозмездных перечислений занимает значительную часть доходов бюджета (81,0 %). Расходы имеют преимущественно социальную направленность.

Таблица 2.15

Динамика предоставления дотаций районам республики в расчете на душу населения, руб.

Район	2000 год	2001 год	2002 год	2003 год	2004 год	2005 год
Алнашский	584	2207	3848	4055	2789	3052
Балезинский	858	1916	3225	3246	2535	2522
Вавожский	617	2136	3617	3588	2541	3018
Воткинский	6793	0	871	631	63	1538
Глазовский	1159	1721	3087	3164	2634	2696
Грховский	1294	2500	4032	4059	2936	3391
Дебесский	1197	2171	3932	4634	3188	3645
Завьяловский	2698	993	2684	1881	385	2052
Игринский	3013	805	2814	1387	32	1921
Камбарский	1589	1612	2744	2755	2020	2492
Каракулинский	7179	0	1245	559	70	1908
<b>Кезский</b>	<b>1504</b>	<b>1268</b>	<b>3055</b>	<b>2849</b>	<b>1815</b>	<b>2287</b>
Кизнерский	504	2023	3394	3642	2415	2707
Киясовский	521	2571	4221	4879	3556	4160
Красногорский	1073	2262	3826	3909	3319	3546
Малопургинский	848	1538	3140	3126	1815	2561
Можгинский	3317	1096	2755	2794	1149	1647
Сарапульский	3228	1473	3236	2734	1697	2183
Селтинский	555	2548	3569	3771	2924	3471
Сюмсинский	691	2301	3727	4355	3618	4101
Увинский	1767	1367	2702	2716	1947	2220
Шарканский	2157	971	3461	3251	0774	2951
Юкаменский	485	2828	4127	4695	4160	4634
Як-Бодьинский	4819	173	2450	1875	347	2080
Ярский	504	2116	3372	3292	2135	2585
г. Ижевск	3361	0	401	17	58	763
г. Сарапул	1996	1311	2703	2248	1527	1867
г. Воткинск	2580	1341	2325	2052	1311	1130
г. Глазов	26787	21	995	747	79	549
г. Можга	1781	963	2386	2175	1499	1629
<b>Итого по районам и городам</b>	<b>2647</b>	<b>749</b>	<b>1760</b>	<b>1466</b>	<b>911</b>	<b>1534</b>

Таблица 2.16

Показатели доходов и расходов местного бюджета Кезского района в  
2005 году

Показатель	Величина зачисления в местный бюджет, тыс. руб.
Налог на доходы физических лиц	11 930
Налоги на имущество	14 830
Доходы от использования имущества	2 480
Безвозмездные поступления	149 144
Прочие	5 686
<b>Всего доходов</b>	<b>184 070</b>
Общегосударственные вопросы	16 366
Национальная экономика	3 138
Образование	102 204
Здравоохранение и спорт	41 139
Прочие	21 592
<b>Всего расходов</b>	<b>184 439</b>

В табл. 2.17 рассмотрим сальдо финансовых взаимоотношений с государственным уровнем власти в 2005 году.

Таблица 2.17

Сальдо финансовых взаимоотношений местного уровня с государственным уровнем власти в 2005 году

Показатель	Количественное выражение, тыс. руб.
Средства, передаваемые на вышестоящие уровни власти – всего,	251 877
в том числе:	
в федеральный бюджет и бюджет Удмуртской Республики	202 353
в государственные внебюджетные фонды	49 524
Средства, получаемые от вышестоящих уровней власти	231 396
<b>Сальдо финансовых взаимоотношений с государственным уровнем власти</b>	<b>- 20 481</b>

Анализируя данные табл. 2.17 приходим к выводу, что уровень централизации финансовых ресурсов высок, сальдо финансовых взаимоотношений местного уровня власти с государственным имеет отрицательный знак (-20 481), это значит, что поступления с местного уровня в вышестоящие превышают уровень финансирования местного бюджета государством.

Рассмотренные данные финансового баланса муниципального образования «Кезский район» (табл. 2.17) свидетельствуют о том, что в 2005 году в вы-

шестоящие бюджеты было перечислено 251 877 тыс. руб. доходов, и получена помощь в размере 231 396 тыс. руб. Таким образом, сальдо финансовых взаимоотношений с государственным уровнем власти равно -20 481 тыс. руб.; величина средств, передаваемых в вышестоящие бюджеты, составила 108,9 % к величине средств, полученных от вышестоящего уровня власти. Сальдо финансовых взаимоотношений с государственным уровнем власти в 2006 году прогнозируется на уровне -67 292 тыс. руб.; таким образом, относительно прогноза 2006 года получаем отношение:

$$k = \frac{\text{средства, передаваемые в вышестоящие бюджеты}}{\text{средства, получаемые из вышестоящих бюджетов}} \quad (2),$$

получим:

$$k = 266\,062 / 198\,770 = 1,34.$$

Следовательно, практически 34% получаемых на муниципальном уровне средств передается на вышестоящие уровни и местному самоуправлению не компенсируется.

Закрепленные Налоговым кодексом налоги и сборы, выделенные в качестве основы финансовой самостоятельности муниципальных образований в связи с переходом к новой системе местного самоуправления, составили в 2005 году и прогнозируются в 2006 году (табл. 2.18).

Таблица 2.18

Удельный вес местных налогов и сборов в общем объеме доходов муниципального образования «Кезский район»

Показатель	2005 год		2006 год (прогноз)	
	тыс. руб.	% к итогу	тыс. руб.	% к итогу
Земельный налог	6823,0	3,7	3350,0	1,6
Налог на имущество физических лиц	918,0	0,5	732,0	0,4
Налог на рекламу	0,0	0,0	0,0	0,0
Налог на наследование или дарение	0,0	0,0	0,0	0,0
Местные лицензионные сборы	0,0	0,0	0,0	0,0
Итого местных налогов и сборов	7741,0	4,2	4082,0	2,0
Прочие доходы	176329,0	95,8	204352,0	98,0
Итого доходов местного бюджета	184070,0	100,0	208434,0	100,0

Анализ данных табл. 2.18 свидетельствует, что удельный вес собственно местных налогов и сборов несопоставим с общей суммой доходов муниципального бюджета. В структуре доходов местные налоги и сборы составляют менее 5,0 % доходной части, причем в динамике происходит их уменьшение.

В табл. 2.19 проведем сопоставление суммы местных налогов и сборов с расходной частью бюджета муниципального образования.

Таблица 2.19

Расчет уровня самообеспеченности бюджета муниципального образования «Кезский район» за счет местных налогов и сборов

Год	Сумма местных налогов и сборов, тыс. руб.	Расходы местного бюджета, тыс. руб.	Уровень обеспеченности расходов за счет местных налогов и сборов, %
2005	7741,0	184439,0	4,2
2006 (прогноз)	4082,0	212233,0	1,9

Проанализировав данные табл. 2.19 получаем, что уровень обеспеченности расходов местными налогами и сборами составил менее 5 % в 2005 году, в динамике происходит уменьшение показателя обеспеченности расходов за счет местных налогов и сборов.

На рис. 31 проведем сопоставление доходной и расходной части бюджета муниципального образования «Кезский район» за 2005 год.

Парадокс ситуации состоит в том, что наряду с, казалось бы, законодательно закрепленной возможностью самостоятельно управлять развитием муниципального образования на практике органы местного самоуправления такой возможности не имеют. Говорить о существовании реальной экономической политики в пределах района преждевременно, поскольку полноценного механизма ее реализации на местах не разработано (это проблема подавляющего большинства небольших муниципальных образований).

Известно, что основным регламентирующим функционирование субъектов экономики документом является бюджет. Комиссия по бюджету, налогам и экономическому развитию Кезского районного Совета депутатов является органом, занимающимся вопросами планово-бюджетного

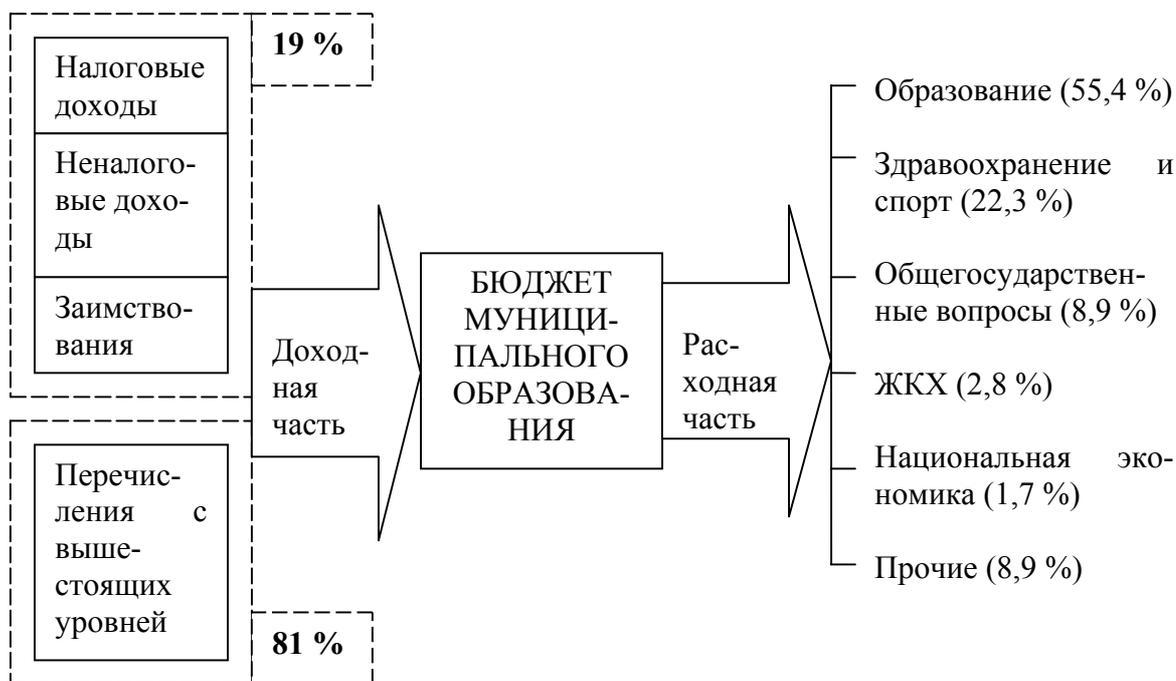


Рис. 31 Сопоставление доходной и расходной частей бюджета муниципального образования «Кезский район» за 2005 год регулирования. Существующий сегодня механизм функционирования этой Комиссии представлен на рис. 32.

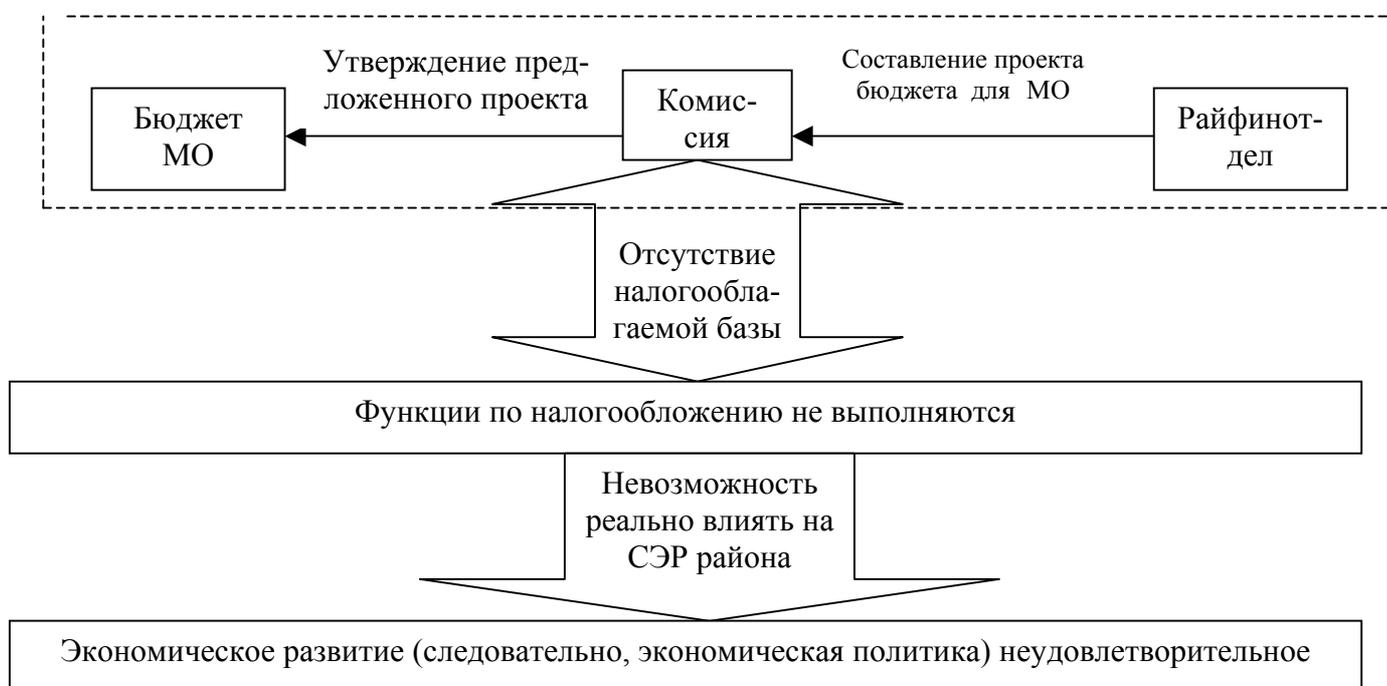


Рис. 32 Механизм функционирования Комиссии по бюджету, налогам и экономическому развитию

*Составлением проекта бюджета муниципального образования занимается орган государственной власти Удмуртской Республики – не орган местного самоуправления.* Это привело к тому, что, если 4 года назад 70 % бюджета составляли собственные средства, то сейчас ситуация противоположная – таков механизм перераспределения финансовых ресурсов. Причем внести существенные изменения в данный документ возможности нет (в структуре 80 % составляет заработная плата работников бюджетной сферы, 10-15 % - расходы на коммунальные услуги, остаток направляется на благоустройство, поддержание и строительство дорог).

Таким образом, дотационность ставит район в практически абсолютную зависимость от вышестоящих уровней власти.

Одним из составляющих элементов экономики являются взаимоотношения субъектов хозяйствования. Механизм взаимодействия органов самоуправления района с экономическими субъектами зависит от отношений собственности. Поскольку именно субъекты хозяйственной деятельности являются основными налогоплательщиками, следовательно, чем большее количество прибыльных предприятий расположено на территории района, тем больше налоговых поступлений в районный бюджет. Проблема в том, что крупные, тем более рентабельные предприятия здесь отсутствуют. В структуре товарной продукции района наибольший удельный вес занимают нефтедобывающая и пищевая отрасли, на долю которых приходится более 90 % всей товарной продукции. Это обусловлено тем, что на территории района статусом так называемых градообразующих можно считать предприятия нефтяной и пищевой промышленности (в том числе их филиалы, отделения), наиболее крупными из которых являются:

- ЗАО «Кезский сырзавод»;
- ЗАО «Темп»;
- Пищекомбинат «Север»;
- ОАО «Удмуртнефтепродукт» (Кезский филиал);
- ОАО «Удмуртская нефтяная национальная компания» (филиал).

Приватизационный этап, характеризующийся тенденцией «ухода» основных рентабельных предприятий в частную собственность, привел к тому, что в структуре муниципальных предприятий остались, в основном, предприятия социально значимые, находящиеся в крайне сложном финансовом положении (табл. 2.20).

Таблица 2.20

Основные показатели деятельности муниципальных предприятий

Показатель	2003 год	2004 год	Темп роста, %
Объем произведенной продукции, работ, услуг в фактических ценах (без НДС), тыс. руб. – всего	53095	67939	128
в том числе:			
- МУП «Кезский льнозавод»	6977	14816	212
- МУП «Кезская МТС»	8689	6653	77
- Кезское МУППКХ	34260	43346	127
- Кезское МУПРЭЖКХ	3169	3124	99
Среднемесячная заработная плата, руб. – всего	2670	3521	132
в том числе:			
- МУП «Кезский льнозавод»	2000	3160	158
- МУП «Кезская МТС»	3070	4154	135
- Кезское МУППКХ	2879	3678	128
- Кезское МУПРЭЖКХ	2478	3075	124
Прибыль (убыток), тыс. руб. – всего	-1480	-356	-
в том числе:			
- МУП «Кезский льнозавод»	143	623	436
- МУП «Кезская МТС»	-484	59	-
- Кезское МУППКХ	-523	-191	-
- Кезское МУПРЭЖКХ	-616	-847	-

Результаты финансово-хозяйственной деятельности муниципальных предприятий свидетельствуют об их убыточности в целом. Из четырех предприятий два – льнозавод и МТС – работают прибыльно (в совокупности 682 тыс. руб. прибыли). Увеличение прибыли МУП «Кезский льнозавод» произошло за счет благоприятной ситуации на рынке льнопродукции, в частности, увеличилась цена реализации 1 т волокна на 6 % по сравнению с 2003 годом, в два раза увеличилось количество отгружаемого волокна. В МУП «Кезская МТС» произошло уменьшение затрат по статье «Амортизация» (проамортизировалась лизинговая техника, по которой применялся повышенный коэффициент). В

наиболее кризисном состоянии, как видно, находятся два предприятия – МУППКХ и МУПРЭЖКХ. Сфера коммунального хозяйства традиционно относится к числу убыточных, чем отчасти и обусловлено их положение на балансе администрации района.

Следует обратить внимание на тот факт, что объем производства продукции (услуг) данными предприятиями не снижается или даже увеличивается (в 2004 году на 26,5 % по сравнению с 2003 годом по МУППКХ), однако предприятие продолжает оставаться убыточным.

Другой пример – государственное унитарное предприятие «Кезский элеватор». Рентабельное в доперестроечное время, предприятие убыточно (фактически простаивает) уже около 10 лет. За это время накоплено около 7 млн. руб. неуплаченных налогов. Государственная Налоговая инспекция ставит условие о ликвидации предприятия. Здесь просматривается один из типичных элементов цепочки взаимодействия органов государственной власти, местного самоуправления и предприятий. Рассмотрим ее (рис. 33).

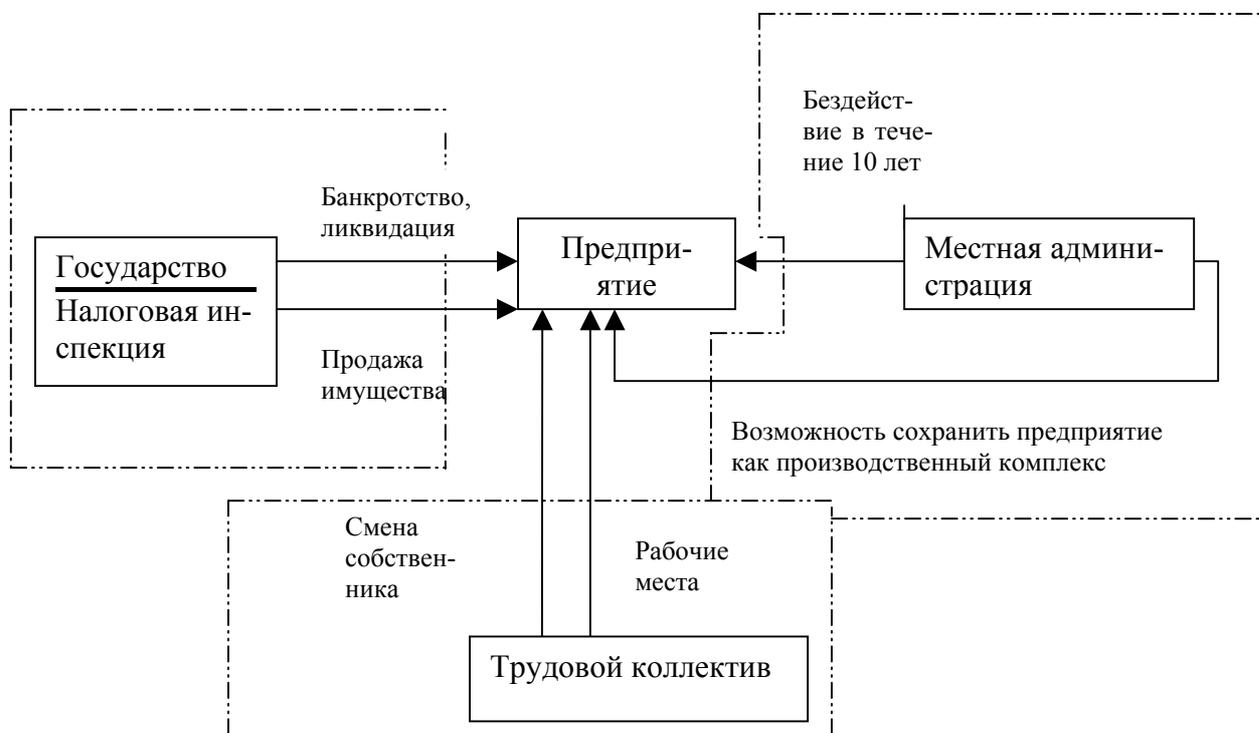


Рис. 33 Взаимодействие субъектов хозяйствования на примере ГУП «Кезский элеватор»

Совершенно по-другому обстоят дела на негосударственных и немунципальных предприятиях. Закрытое акционерное общество работников (ЗАОр) «Кезский сырзавод» – предприятие, которое является собственностью трудового коллектива. 100 % акций принадлежит работникам. Особенностью, отличающей данное предприятие от остальных, является тот факт, что в структуре районного Совета депутатов 2 человека (почти 6 %) являются работниками ЗАОр «Кезский сырзавод». Механизм взаимоотношений с местной администрацией основан на обмене (взаимном предоставлении) информацией.

Практически влиять на процесс экономического развития администрация района может через деятельность муниципальных предприятий. Реально функционирующим направлением на сегодня является следующее (рис. 34).

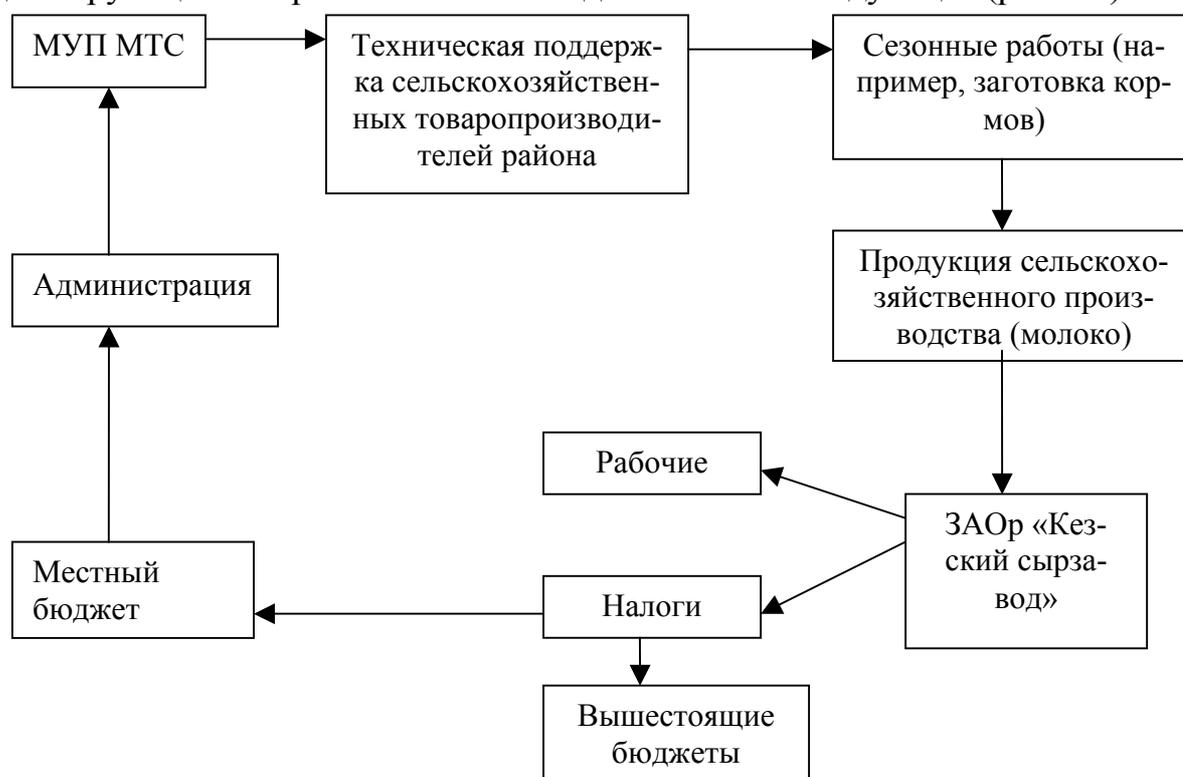


Рис. 34 Существующая модель практической реализации механизма экономической политики Администрацией МО «Кезский район» во взаимосвязи с хозяйствующими субъектами

Взаимоотношения между предприятиями и руководством района сложились следующим образом. Предприятия практически не зависят от решений, принимаемых Администрацией, у которой реальных рычагов воздействия нет.

На сегодня направлениями взаимодействия Администрации и руководителей предприятий можно считать (рис. 35):

Администрация	Выполнение налоговых обязательств Глава МО может принимать решения по квотированию, однако, такие распоряжения, как правило, не выполняются (руководителю предприятия проще заплатить определенное денежное взыскание) Относительно муниципальных предприятий – более или менее существенным рычагом можно считать факт регулирования заработной платы директором руководством района «Давление» на совесть
Предприятия	Создание рабочих мест Налоги Услуги благоустройства (чаще всего – на паритетных началах с Администрацией) Оказание помощи учреждениям бюджетной сферы (при этом в большинстве случаев предприятия не получают ничего (что можно получить от больницы, например?). Администрация не вмешивается, только занимается координацией их деятельности)

Рис. 35 Направления взаимодействия Администрации и предприятий района

Таким образом, видно, что руководство района практически не может повлиять на функционирование предприятий, тем более, что механизм взаимодействия, способствующий воспроизводственному процессу, не разработан. Район как локализованное звено не в состоянии обеспечить системное, *целое-ориентированное* воспроизводственное развитие практически всех сфер – организационной, экономической и, как следствие, социальной. Сложившийся хозяйственный механизм не отвечает экономическим принципам эффективного развития. Говорить о существовании экономической политики на уровне района, тем более о том, что органы местного самоуправления принимают непосредственное участие в ее разработке и реализации не позволяют сложившиеся обстоятельства:

- 1) Сложные погодно-климатические условия, объективно требующие стабильной государственной поддержки.
- 2) Территориальная отдаленность от центров промышленных республик.

- 3) Отсутствие крепкого производственного ядра, вокруг которого формировался бы весь хозяйственный комплекс. Как следствие – отсутствие прочной налоговой базы.
- 4) Организационные аспекты.

Суть проблемы в том, что единого, четкого механизма реализации экономической политики вплоть до уровня муниципальных образований нет. Нестабильность налогового, бюджетного законодательства приводит к дестабилизации даже существующей, далеко не идеальной, системы.

Функционирование района как субъекта экономической деятельности осуществляется за счет собственных средств, а также за счет ресурсов, поступающих из бюджетов других уровней. В сложившихся условиях Кезский район обладает ресурсным потенциалом, способным обеспечить до 30 % внутрирайонных потребностей, остальные денежные средства поступают в форме дотаций, субсидий, субвенций.

Весь процесс принятия решений относительно развития, реализации экономического и социального интереса основан на принципе выживаемости, поскольку нет никаких условий для воспроизводства. Как отмечалось выше, комплексное социально-экономическое развитие территории базируется на функционировании расположенных здесь предприятий и организаций. В условиях, когда такого масштабного производства нет, органы государственной власти обязаны решать вопросы, связанные с обеспечением приемлемого уровня жизни населения. Фактически местные органы не в состоянии повлиять на распределение финансовых ресурсов (практика формирования бюджета по принципу «от достигнутого»). Финансирование из бюджета республики должно осуществляться по принципу достижения определенного уровня (индикатора) развития.

Концептуальная схема осуществления экономической политики органами местного самоуправления района приведена на рис. 36.

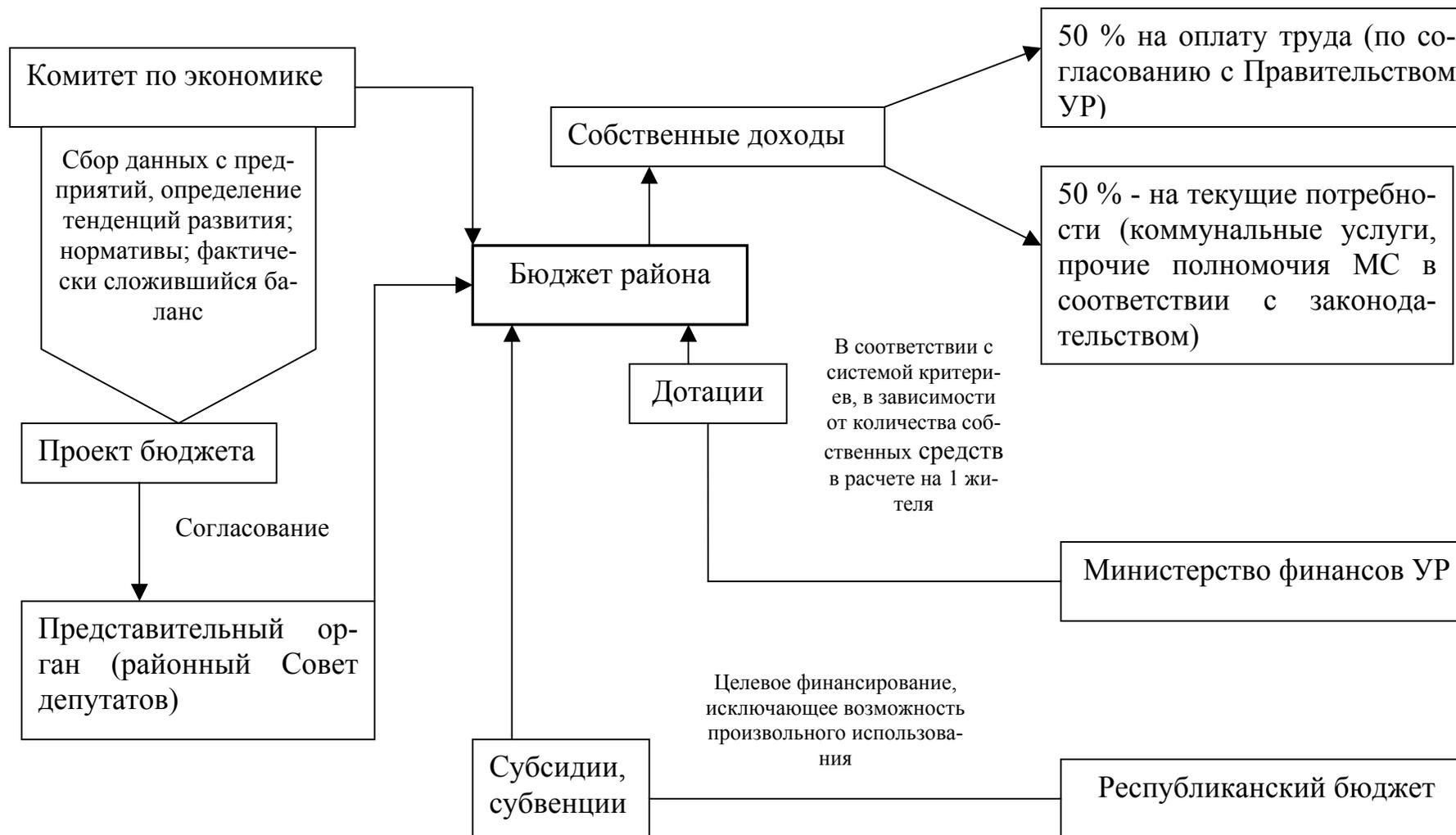


Рис. 36 Осуществление экономической политики органами местного самоуправления района

Очевидно, что говорить реально о наличии *механизма экономической политики* нельзя. Изначально необходимый этап разработки экономической политики – планирование – затруднен отсутствием источников финансирования, а, как известно, без обоснованного плана развитие невозможно. Разработанная Программа социально-экономического развития муниципального образования «Кезский район» на 2005-2009 годы является стратегическим документом, однако вопрос о финансировании реализации ее основных пунктов не решен, он остается одним из актуальнейших.

Следующая проблема заключается в том, что не разработан эффективный механизм взаимодействия с республиканской властью, хотя довольно четко определены основные направления взаимодействия. Одно из них - заключение Соглашений. Так, подписано Соглашение с Правительством Удмуртской Республики по урегулированию межбюджетных отношений и расходованию средств, Соглашение по определению сферы действий по отраслям; есть Соглашения по взаимодействию с Комитетом по труду, с ЗАГС, с Комитетом по делам архивов – данные Соглашения предусматривают любые виды помощи, за исключением финансовой (в основном это методические и консультационные услуги).

Исходя из вышесказанного, необходимо отметить, что проблема обеспечения условий развития муниципальных образований является очень актуальной. Передача решения проблем социального интереса населения не сопровождается соответствующей передачей достаточного объема финансовых ресурсов из вышестоящих бюджетов. Более того, эффективного механизма, способствующего воспроизводству как экономической, так и социальной систем общества на практике, а не на бумаге (как это зачастую бывает), также нет.

Организационный аспект реализации стратегии экономического развития в пределах рассматриваемого объекта исследования выглядит следующим образом (рис. 37).



Рис. 37 Структурно-логическая схема реализации стратегии экономического развития (организационный аспект)

Данная схема не удовлетворяет основных потребностей населения, она неэффективна по своей сути, поскольку тот блок проблем, который существует между трудовыми коллективами и местным управлением на практике символизирует разницу интересов. Более того, патологическая дотационность бюджета не имеет практической обоснованности в плане определения величины поступающих из вышестоящих бюджетов финансовых средств. Дело в том, что система критериев определения величины минимальной бюд-

бюджетной обеспеченности в расчете на одного жителя района неизвестна даже на уровне администрации. Практически абсурдность ситуации в том, что величина поступающих денежных средств (количественный показатель) не связана с результатами хозяйственно-экономической деятельности (качественный показатель). Существующая система заключается в том, что от того, насколько эффективно развита производственная инфраструктура района, насколько эффективно работают предприятия, количество предприятий, расположенных на территории муниципального образования, в незначительной степени зависит уровень социально-экономического положения. Сложилась ситуация, которую можно охарактеризовать следующим, крайне негативным, образом: «Своего ничего нет. Сколько сможем выпросить, на столько и придется жить» (из рассуждений местных руководителей).

Данный подход, на наш взгляд, абсолютно неприемлем. В таких условиях невозможно эффективное развитие, составление научно обоснованных планов и программ социально-экономического развития. Здесь необходимо обратить внимание на очередной концептуальный аспект проблем – отсутствие механизма реального взаимодействия с республиканскими органами при формировании Программы социально-экономического развития Удмуртской Республики.

Так, при составлении Программы социально-экономического развития Удмуртской Республики на 2005-2009 годы Администрацией муниципального образования «Кезский район» был составлен список объектов по капитальному строительству, реконструкции и капитальному ремонту уже существующих объектов в расчете на то, суммы на капитальные вложения и дотации увеличатся. Однако, уже на этапе согласования с отраслевыми министерствами план по реконструкции не был одобрен, поскольку в республиканском бюджете не было предусмотрено средств на эти цели. Что касается капитальных вложений, то по ним было достигнуто компромиссное решение – согласование в «усеченном» варианте (в Программу вошло 8 объектов – это 25 % заявленных).

В ходе исследования нами был проведен опрос общественного мнения жителей Кезского района по теме «Взаимосвязь гражданского общества и местного самоуправления». Было опрошено 70 человек, в том числе 90 % - сельские жители, 10 % - жители районного центра.

Структура респондентов выглядит следующим образом:

- I группа - лица, занимающие руководящие должности: 4,3 %;
- II группа - специалисты: 8,6 %;
- III группа - представители интеллигенции (преподаватели, медицинские работники): 21,4 %;
- IV группа - работники торговли: 4,3 %;
- V группа - молодежь: 24,3 %;
- VI группа - рабочие, занятые в сельскохозяйственном производстве: 37,1 %.

Анкетный лист, разработанный в соответствии с тематикой исследования и содержащий 11 вопросов, представлен следующими положениями:

1. Как вы понимаете сущность понятия «гражданское общество» (ГО)?
2. Можете ли Вы утверждать, что живете в условиях ГО? На Ваш взгляд, в современной России сформировалось гражданское общество?
3. По каким критериям лично Вы судите о наличии или отсутствии ГО?
4. Как Вы понимаете сущность местного самоуправления (МС)?
5. Каким образом, на Ваш взгляд, связаны местное самоуправление и гражданское общество?
6. Можете ли Вы утверждать, что имеете реальную возможность влиять на процессы, происходящие в Вашем населенном пункте?
7. Какому из уровней власти Вы доверяете больше: федеральному, региональному или местному (возможен другой вариант)?
8. Как, по Вашему мнению, можно повысить эффективность работы органов управления на всех уровнях?
9. Что Вы предпочитаете: принятие большинства решений «сверху» или самостоятельное решение проблем в пределах муниципального образования?

10. Имеете ли Вы представление о том, чем занимаются районные органы управления, каковы их функции?

11. Ощущаете ли Вы себя Гражданином, «высшей ценностью» в соответствии с Конституцией Российской Федерации?

В прил. 2 приведены показатели результатов проведенного опроса.

Из всего числа опрошенных сущность понятия «гражданское общество» более или менее адекватно представляют себе 40 % , остальные 60 % респондентов не только не имеют представления, но вообще впервые слышат его. При этом на вопрос о том, существует ли гражданское общество в современной России, утвердительно ответили 4,3 % опрошенных; 95,7 % сельских жителей считают, что гражданского общества в России нет (в процессе опроса на этот вопрос в числе прочих в отношении современной формы российского общества были получены следующие характеристики: извращенная форма демократического общества, криминальное,двигающееся к крепостничеству, рабское общество).

Более близко населению понятие «местное самоуправление» (скорее всего, в силу доступной терминологии). Так, на вопрос о его сущности удовлетворительно ответили 51,4 % респондентов, при этом подробные, обоснованные и грамотные ответы были получены от людей более старшего возраста. В целом среди населения к местному самоуправлению в его современном варианте отношение скептическое или равнодушное, 100 % (практически все опрошенное население) считают, что местного самоуправления у них нет вообще (при этом в основу такого мнения заложен факт отсутствия финансов, невозможность самостоятельно зарабатывать и использовать заработанные средства самостоятельно для развития своей территории – именно такую позицию высказали 2/3 опрошенных; субъективный фактор (межличностные отношения) в качестве сдерживающего местного самоуправления назвали 10 %; остальная часть респондентов убеждена, что сущность местного самоуправления заключается исключительно в поддержании дисциплины, порядка, выполнении поручений главы муниципального образования.

На вопрос о взаимосвязи местного самоуправления и гражданского общества было получено 19 удовлетворительных ответов (27,1 % респондентов), при этом совершенно верно население говорит о том, что местное самоуправление первично, будет местное самоуправление – можно говорить о гражданском обществе, местное самоуправление – ячейка гражданского общества.

80 % респондентов не имеют реальной возможности повлиять на процесс развития своего населенного пункта, то есть при принятии решений их мнение не учитывается абсолютно, при этом подавляющее большинство, безусловно, хотело бы, чтобы их мнение учитывалось. Остальные 20 % опрошенных влияют на жизнедеятельность деревни (поселка) в силу своего социального статуса (это, как правило, руководители, специалисты, сельская интеллигенция).

На вопрос о том, какому из уровней власти оказывается более высокое доверие, получены следующие ответы:

- 10,0 % - федеральному (при этом подчеркивается обязательность непосредственного подчинения нормативным и правовым актам федерального уровня);
- 5,7 % - региональному (данный уровень власти представляет государство, причем население знает и видит его «вживую», кроме того, представители региональной власти имеют некоторое представление о жизни на селе);
- 12,9 % - местному (незначительные, но практические результаты их работы видны, однако, здесь многое зависит от имиджа главы местной администрации);
- 8,6 % респондентов доверяют исключительно Президенту РФ как институту власти, способному улучшить социально-экономическое положение в стране и, как следствие, повысить благополучие россиян;
- 62,8 % опрошенных не доверяют ни одному из уровней власти (федеральный уровень находится далеко, при этом «там» совершенно не

представляют положение народа, не знают его потребностей; региональная власть может сделать многое, однако, очень многое зависит от субъективных факторов, а именно: отсутствие законодательно определенного и закрепленного механизма взаимодействия между уровнями государственного управления; местный уровень не имеет финансовых возможностей для удовлетворения даже элементарных потребностей).

Существующее положение, когда местное самоуправление вроде бы есть (имеются органы местного самоуправления), но на практике отсутствует, не устраивает население. 85,7 % респондентов предпочитают самостоятельно решать вопросы, связанные с развитием их муниципального образования, при этом органы местного самоуправления рассматриваются не как властный, управляющий элемент, а структура, организующая функционирование населенного пункта как единого организма.

К сожалению, современное местное самоуправление не имеет ничего общего с тем, каким оно должно быть. Парадокс состоит в том, что наряду с существованием самого понятия, наличием органов, обязанных осуществлять самоуправление на местах, 71,4 % респондентов не знают, чем, собственно, занимаются эти органы (как на уровне деревни, так и на районном уровне). Так, их (органы местного самоуправления) считают посредниками между государственными органами и населением (именно в таком порядке, то есть они механически доводят решения «верхов» до населения), связующим звеном между предприятиями и министерствами и тому подобное. То есть местное самоуправление сейчас в глазах населения представляет собой некий бюрократический элемент, который в силу ряда объективных и субъективных причин не в состоянии решить никаких важных проблем.

Наконец, на вопрос о том, считают ли сельские жители себя Гражданами, защищенными Конституцией Российской Федерации, 98,6 % респондентов дали отрицательный ответ, обосновав его отсутствием поддержки со стороны

государства, уверенности в будущем, непродуманностью принимаемых решений и тем, как результаты этих решений скажутся на населении страны.

### **ВЫВОДЫ:**

Во-первых, институтом, определяющим стратегию развития страны, является государство, которое есть мощный субъект хозяйственно-экономической деятельности. Необходимо различать сущность государства и субъектов государственной власти, поскольку данный фактор является определяющим в процессе формирования экономических интересов и механизма их достижения.

Во-вторых, анализ показателей социально-экономического развития Российской Федерации свидетельствует о том, что параллельно с повышением усредненных параметров (прежде всего, уровня жизни населения) происходит динамическое повышение дифференциации населения в зависимости от уровня денежных доходов.

В-третьих, Удмуртская Республика, являясь частью народнохозяйственного комплекса страны, имеет ряд отличительных особенностей, как положительных, так и отрицательных, а именно:

- выгодное экономико-географическое положение относительно основных экономических центров страны;
- сформированная инфраструктура;
- специфика предприятий, в течение ряда лет ориентированных на выпуск продукции ВПК, в результате чего в условиях современной рыночной конъюнктуры Удмуртия восстановила свое экономическое положение и потенциал пока до 60 % прежнего уровня;
- неблагоприятный инвестиционный климат.

В-четвертых, органами государственной власти республики в рамках реализации государственной стратегии и экономической политики осуществляется разработка и реализация экономической политики в пределах УР, основным инструментом является разработанная Правительством УР Програм-

ма социально-экономического развития Удмуртской Республики на 2005-2009 годы, предусматривающая достижение основных намеченных целей путем решения поставленных задач за счет определенных мероприятий и объемов финансовых средств.

В-пятых, в последние годы республика стабильно относится к разряду дотационных, однако, доля собственных доходов до 2004 года не составляла менее 80 %. Однако процессы, происходящие в производственном комплексе - закрытие предприятий, смена собственника в пользу внешних собственников, сокращение рабочих, – очевидно тормозят развитие экономики.

В-шестых, чрезвычайно актуальной остается проблема межбюджетных отношений. Самостоятельность органов государственной власти республики в принятии решений относительно экономического развития ограничена полномочиями органов федеральной власти. На федеральном уровне не определены критерии достижения целей экономического развития и, самое главное, не выработан механизм взаимодействия между уровнями власти.

В-седьмых, муниципальное образование «Кезский район», будучи одним из самых отдаленных от столицы республики районов, характеризуется рядом особенностей, а именно: неблагоприятные природно-климатические условия, пространственная удаленность от основных промышленных центров республики, при этом достаточно выгодное положение в отношении железнодорожного транспорта. Проблемы, существующие на местном уровне, отражают аналогичные проблемы прочих муниципальных образований в стране. Эти проблемы масштабны: неэффективная организационная система управления развитием экономики района, отсутствие согласованности в действиях между звеньями управления. Актуальнейшей проблемой является острейший недостаток финансовых ресурсов.

В-восьмых, катастрофическая потребность в организационных и кадровых ресурсах. Сложилась ситуация (мы уверены, она типична и свойственна огромному количеству муниципальных образований, особенно в сельской местности), при которой менеджмент процессом развития территории осу-

ществляется не профессионалами, не квалифицированными специалистами. Проблема в том, что население выезжает из района (в последнее время численность населения ежегодно уменьшается на 200 человек); если тенденция сохранится хотя бы на этом уровне, то уже в ближайшие годы в районе не будет трудоспособного населения. Цепочка событий предсказуема и очень проста (рис. 38):



Рис. 38 Взаимосвязь проблемных аспектов на уровне района

В-девятых, сложившийся механизм разработки и реализации экономической политики абсолютно не учитывает интересы территорий и потребности населения. Органы местного самоуправления не имеют инструментов, рычагов и механизмов реального воздействия на процесс развития экономической и социальной сфер. Уровень дотационности (70 % и выше) практически блокирует всю самостоятельность при принятии решений. В свою очередь, местная власть пока не в состоянии определить четкую стратегию развития района с целью дальнейшей разработки системы, механизма экономической политики на уровне муниципального образования.

## **Глава 3. Совершенствование экономических взаимоотношений разных уровней управления территориальной организации**

### **3.1 Концепция разграничения полномочий между федеральными, региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере экономической политики и стратегии**

В основу Концепции заложен принцип сбалансированности интересов, целесообразности распределения полномочий и ответственности между уровнями управления (федеральный – региональный – местный). Данный принцип способствует зарождению гражданского общества, развитию его институтов, определяющим из которых является местное самоуправление. Объективной предпосылкой обоснованного распределения полномочий между уровнями управления, в том числе в сфере экономической политики, является принцип комплементарности, предполагающий присутствие легитимной власти во всех сферах общественного развития, а также недопущение произвола, ущемления интересов одних субъектов гражданского общества в пользу других. Условие независимости обеспечивается за счет создания правовых и экономических основ разграничения компетенции между уровнями государственного и местного управления. Системообразующим фактором является разработка общих для Федерации, субъекта Федерации и муниципалитета направлений, принципов развития, в конечном счете обеспечивающих процесс воспроизводства человека как субъекта хозяйственно-экономической деятельности.

Концепция направлена на определение основ разграничения полномочий между уровнями управления (федеральный, региональный, местный), гарантирующих решение поставленных задач на уровне, на котором решение этих задач более целесообразно и обосновано с позиций социально-экономического развития. Концепция ориентирована на решение следующих задач: определение концептуальных направлений разграничения полномочий в сфере экономической политики между уровнями управления; разграниче-

ние полномочий в системе управления, связанных с процессами регулирования и контроля; разработка предложений по оптимизации функционирования местного самоуправления в осуществлении хозяйственно-экономической деятельности.

В перспективе положения Концепции будут способствовать созданию эффективной системы управления, позволят рационализировать механизм разграничения полномочий между уровнями государственного управления и местного самоуправления, сделать систему более прозрачной и четкой, использовать потенциал развития, заложенный в институте местного самоуправления.

Ниже приводится авторская разработка Концепции.

## 1. ВВЕДЕНИЕ

Концепция определяет цель, задачи, основные направления, принципы разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в сфере экономической политики и стратегии.

Политика единства целей, задач, приоритетных направлений, принципов и критериев социально-экономического развития на уровне федеральной власти, государственной власти субъектов Федерации и местном уровне, а также механизмы ее реализации составляют основу (ядро) функционирования национальной экономики. Положения Концепции о разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по вопросам экономической политики и стратегии между уровнями управления направлены на обеспечение взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в целях

повышения эффективности управления, развития самоуправления и становления гражданского общества.

## 2. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

В целях максимального удовлетворения потребностей своих субъектов общество вырабатывает определенные механизмы и режимы. Условием поступательного развития общества, ориентированного на достижение поставленной цели, является общественное производство, основным координатором воспроизводственного процесса выступает государство.

Реформирование системы управления, перераспределение полномочий и ответственности между уровнями власти, определение направлений экономического развития, выделение приоритетов, механизмов, инструментов создает принципиально новую структуру управления развитием социально-экономической системой общественных отношений.

Разделение системы управления на иерархические уровни (государственный и муниципальный) имеет целью обеспечение эффективного функционирования народно-хозяйственного комплекса на основе принципов пропорциональности, непрерывности, оптимальности развития структурных подразделений (территорий), генеральной целью является обеспечение благосостояния всего населения страны.

Государственное управление как процесс регулирования внутрисоциальных отношений посредством распределения сфер влияния между ветвями власти и уровнями управления призвано координировать социально-экономические отношения, направленные на обеспечение целостности государства и его основных институтов. Вектор государственного управления можно обозначить как «сверху-вниз».

Муниципальное управление призвано удовлетворять первоочередные потребности населения, способствовать обустройству среды обитания человека, развитию внутрисоциальных и межсоциальных связей на уровне территорий, в рамках отдельных населенных пунктов. То есть муниципаль-

ное управление призвано решать, в первую очередь, проблемы социального интереса. Вектор муниципального управления направлен «снизу-вверх», таким образом отражая первоочередные запросы, местные условия и способствуя реализации местных интересов.

Конституционное закрепление основополагающих принципов организации системы публичной власти всех уровней (части 2, 3 статьи 11, статьи 12, 69, 71, 72, 73, 76, 77, 78, 130, 131, 132 Конституции РФ) свидетельствует, с одной стороны, о признании равного уровня значимости иерархии управления, с другой – целенаправленности подхода к процессу формирования в РФ оптимальной, максимально эффективной модели взаимодействия уровней управления, являющегося неотъемлемым элементом гражданского общества. При этом основным критерием реформирования модели разграничения полномочий между уровнями власти в сфере экономической политики должно являться достижение сбалансированности общегосударственных, региональных, местных и частных (личных) интересов для обеспечения прав и законных интересов граждан.

### 3. ЦЕЛЬ И ЗАДАЧИ КОНЦЕПЦИИ

Российская государственность находится на том этапе развития, который характеризуется особенной необходимостью в практической реализации положений конституционного законодательства РФ, которое касается разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления в сфере экономической политики и стратегии развития. Целью Концепции является такое определение основ разграничения, которое гарантирует решение задач, поставленных перед властью, максимально эффективно с точки зрения экономической и социальной на уровне, способном наиболее эффективно решить эти задачи с позиций критериев целесообразности и обоснованности.

Для достижения сформулированной в Концепции цели необходимо решение следующих задач:

- определение основных концептуальных направлений разграничения полномочий между уровнями управления в сфере экономической политики;

- разграничение полномочий в системе управления, связанных с процессами регулирования, контроля в определении стратегии развития и реализации экономической политики;

- разработка предложений по оптимизации функционирования местного самоуправления в осуществлении им хозяйственно-экономической деятельности.

#### 4. НАПРАВЛЕНИЯ И ПРИНЦИПЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ УРОВНЯМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МЕСТНОЙ ВЛАСТИ

Концепция разграничения полномочий в сфере экономической политики между уровнями государственной (федеральный, региональный) и местной власти в своей основе сформулирована на следующих принципах:

- превалирование интересов, прав и свобод человека, ориентация всего механизма экономической политики на максимально возможное удовлетворение его потребностей;
- единство целей, задач, направлений, механизмов реализации экономической политики на всех уровнях территориальной организации (федеральный – региональный – местный);
- гарантия сотрудничества между органами власти в иерархической системе управления;
- недопустимость необоснованного вмешательства государства в процесс муниципального управления;
- обеспечение гарантий самоуправления; обоснованность необходимости и целесообразности принимаемых решений о реформировании системы управления на всех уровнях;

- использование научно-обоснованных подходов к вопросу разграничения полномочий по критерию социальной и экономической эффективности функциональных обязанностей, использование механизма децентрализации;
- гарантия реализации конституционно-правового статуса федерального, регионального управления и местного самоуправления;
- обеспечение сбалансированности прав и обязанностей, полномочий и ответственности между уровнями управления.

Направления разграничения полномочий зависят от уровня власти и закреплены Конституцией Российской Федерации:

1. Уровень государственной власти:

- полномочия по предметам ведения Российской Федерации (статья 71, 6 пунктов относительно экономической политики);
- полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации (статья 72, 6 пунктов относительно экономической политики);
- полномочия по предметам ведения субъектов Российской Федерации (статья 73).

2. Местный уровень (конституционные гарантии закреплены главой 8).

## 5. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Концептуально важным аспектом правовых основ системы государственного и муниципального управления является необходимость установления экономико-правового статуса как по вертикали (центр – регион – местное самоуправление), так и по горизонтали (вариационность регионального и местного законодательства в рамках федерального законодательства).

Правовую основу системы государственного и муниципального управления составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации; Конституция Удмуртской Республики, законы и нормативные правовые акты УР; Уставы, иные нормативные акты органов местного самоуправления в части, регулирующей государственное и муниципальное управление экономическим развитием; Европейская хартия местного самоуправления, общепризнанные нормы и принципы международного права, международные договоры.

Направления экономической политики РФ регулируются федеральными законами, распоряжениями, Программами в пределах ведения Российской Федерации и совместного ведения РФ и субъекта РФ; экономическая политика регулируется законодательством УР вне пределов ведения РФ и совместного ведения РФ и УР. Развитие муниципальной экономики, помимо федерального и регионального законодательства, регулируется документацией местного уровня.

## 6. РЕФОРМИРОВАНИЕ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

При определении каналов (направлений) в системе государственной власти необходимо учитывать, что государственная власть в Российской Федерации представлена двумя уровнями: федеральным и субъекта Федерации. Полномочия по этим уровням подразделяются на исключительную компетенцию РФ и предметы совместного ведения РФ и субъекта и компетенцию субъекта РФ. Следовательно, реформирование целесообразно производить отдельно по каждому из этих блоков.

*Федеральная власть* является высшим институтом иерархической системы управления, в силу этого осуществляет целый ряд функций в области экономической политики, свойственных только ей. Предметы исключительного ведения РФ закреплены статьей 71 Конституции РФ (федеративное

устройство, управление федеральной государственной собственностью, установление основ государственной экономической политики, установление правовых основ единого рынка, внешнеэкономические отношения).

Федеральные органы государственной власти, имея в своем распоряжении реальные инструменты, используя методы прямого и косвенного воздействия должны осуществлять регулирование и координацию (контроль) полномочий. В обязанности Федерации также должно входить создание условий для формирования благоприятной внутренней экономической инфраструктуры (многоукладная экономика, развитие рыночных отношений, экономическая свобода, многообразие форм собственности, благоприятный инвестиционный климат).

Направления деятельности по разграничению полномочий в сфере экономической политики следующие:

- максимально возможный учет существенной дифференциации социально-экономического развития территорий, в том числе по объективным причинам (ресурсный потенциал). Разработка модели социально-экономического развития субъектов РФ, направленной на нивелирование разницы уровня социально-экономического развития территорий;
- четкое формулирование и закрепление компетенции РФ, недопущение дублирования исполнения одних полномочий разными органами;
- закрепление принципа научной обоснованности критериев, механизмов, методик определения и делегирования полномочий;
- оптимизация федерального законодательства по вопросам разграничения, порядка передачи полномочий и ответственности между уровнями власти.

Предметы *совместного ведения РФ и субъектов РФ* закреплены статьей 72 Конституции РФ. В области осуществления экономической политики к ним относятся вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, разграничение государственной собственности, установление общих принципов налогообложения, установление принципов организации

системы государственной власти и местного самоуправления, координация внешнеэкономических связей субъектов РФ.

Принципиальный анализ свидетельствует о том, что в собственно экономической сфере совместное функционирование производится только в области установления общих принципов налогообложения, в основном закрепляется блок полномочий по социальному развитию. Следовательно, основным направлением рационализации распределения полномочий по предметам совместного ведения РФ и субъекта РФ должно являться нахождение оптимальной модели, варианта построения экономических отношений, основанных на принципах равноправия, однозначности толкования, единства применения, сбалансированности интересов центра и субъекта, в том числе при помощи заключения различных договоров, соглашений.

Статья 73 Конституции РФ гарантирует полноту государственной власти субъекта РФ вне пределов ведения РФ и полномочий по предметам совместного регулирования РФ и субъекта РФ. Законодательство закрепляет конкретный перечень полномочий органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения (Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», 2003 год) с разделением их на два типа: полномочия, финансируемые из бюджета РФ, и полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта РФ, но финансируемые федеральным бюджетом (в форме целевых субвенций).

Таким образом, федеральный уровень создает условия для развития экономических отношений и реализации эффективной экономической политики. А поскольку Конституция РФ устанавливает возможность передачи некоторых полномочий на федеральный уровень, представляется необходимым обратить внимание при совершенствовании механизма разграничения предметов ведения и рационализации деятельности органов государственной власти субъектов РФ по следующим направлениям:

- предоставление более широкого спектра полномочий при осуществлении экономической политики (а именно – планированию, регулированию, координации) на региональный уровень;

- периодическая «проработка» перечня полномочий субъектов РФ, определение целесообразности и соответствия (паритета) полномочий и ответственности (в том числе при осуществлении органами государственной власти полномочий, переданных с федерального уровня);

- создание и гарантия функционирования структур (комиссий и прочих) по оптимизации разграничения компетенции на уровне субъекта РФ и контролю соответствия законодательству;

- обеспечение самостоятельности, независимости (особенно финансовой) субъекта РФ в осуществлении региональной экономической политики, установление пределов вмешательства и контроля со стороны центра.

## 7. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ОБОСНОВАНИЕ ЕГО ПОЛОЖЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Основной перечень полномочий (компетенция) местного уровня обозначен в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В целях оптимизации направлений и гарантий осуществления экономической деятельности в муниципальном образовании необходимо отметить следующий факт: местное самоуправление должно рассматриваться с двух позиций. С одной стороны, оно имеет властную природу (это разновидность публичной власти, управляющая структура), с другой – властные полномочия местного самоуправления «замкнуты» границами, ориентированы на конкретную территорию и, самое главное, предназначены выполнять функции преимущественно хозяйственного, нежели властного характера. То есть здесь осуществляется управление социально-экономическим развитием территории, формирование и адаптация

хозяйственного механизма, инфраструктуры, предоставление основных услуг населению.

Введение двухуровневой системы местного самоуправления в Российской Федерации призвано способствовать усовершенствованию механизма разграничения полномочий, закрепить их за тем уровнем, на котором их выполнение более целесообразно.

Основы муниципального законодательства, перечень вопросов местного значения (в том числе все, что относится к экономической политике), установление экономических основ местного самоуправления осуществляется государственной властью. Однако, исходя из анализа современного социально-экономического положения, целесообразным является оптимизация осуществления местного самоуправления по следующим направлениям:

- дифференцированный подход к установлению компетенции муниципальных образований; муниципальные образования должны быть ранжированы в зависимости от потенциала социально-экономического развития, исходя из чего должны определяться полномочия органов местного самоуправления;

- определение федеральным законодательством источников финансовых доходов, обеспечивающих базовую часть расходных полномочий;

- разработка единой методики установления минимальной бюджетной обеспеченности, учитывающей потенциал территории, поддержка экономически слабых территорий не за счет экономически развитых территорий, а при помощи создания системы горизонтального и вертикального выравнивания;

- предоставление местному самоуправлению полномочий по обсуждению целесообразности программ, проектов, принимаемых органами государственной власти. Постоянная разработка предложений, рекомендаций по совершенствованию механизмов местного самоуправления и взаимодействия государственной и местной власти. То есть предоставление местному самоуправлению возможности координировать действия федеральной и регио-

нальной власти, их решения посредством оценки целесообразности и возможных социально-экономических последствий, адаптация их к конкретным условиям;

- фискальная автономия как один из эффективных способов обеспечения самостоятельного развития территории, основанного на принципах рационального хозяйствования, самостоятельности принятия решений и ответственности; повышение самостоятельности в распоряжении финансами;

- закрепление за местным уровнем финансовых источников (прежде всего, налоги) в объеме, достаточном не только для осуществления ими полномочий в социальной сфере, но и перспективного экономического развития территории муниципального образования.

Положения Концепции позволят рационализировать механизм разграничения полномочий между уровнями государственного и местного управления, сделать систему распределения более четкой и прозрачной, использовать потенциал развития, заложенный в местном самоуправлении, более эффективно, в том числе за счет создания системы обратной связи (федерация  $\leftarrow$  регион  $\leftarrow$  местное самоуправление).

### **3.2 Обоснование модели экономической оптимизации сельского местного самоуправления по критериям правовой поддержки, кадрового и финансового обеспечения**

Основные направления существующих проблем современного местного самоуправления (особенно в отношении сельского хозяйства) обозначены в главе 1. Для получения реального эффекта необходим ранжированный (частный) подход к решению этой проблемы. Каждое муниципальное образование отличается от остальных уровнем развития, наличием и состоянием ресурсного потенциала. Общая схема, характеризующая его составные компоненты, выглядит следующим образом (рис. 39).



Рис. 39 Составные компоненты потенциала муниципального образования

В общем виде ресурсы (потенциал развития на современном этапе) муниципального образования можно обозначить в виде зависимости:

$$\text{ПРМО}' = f(\text{ПР}, \text{ОЭ}, \text{П}, \text{К}, \text{Ф}, \text{И}, \text{ДР}), \quad (3)$$

где ПРМО' – потенциал развития муниципального образования,

ПР- природные ресурсы,

ОЭ – организационно-экономический ресурс,

П – правовой ресурс,

К – кадровые ресурсы,

Ф – финансовые ресурсы,

И – инвестиционный ресурс,

ДР – дифференцированность развития.

Таким образом, потенциал развития муниципального образования есть функция, отражающая суммарный эффект от совокупности использования каждого вида ресурса.

Между тем, на наш взгляд, целесообразно выделить в самостоятельный вид ресурса наличие экономически самостоятельных элементов (предприятий), составляющих производственное ядро (производственный комплекс). Это объясняется тем, что элементы ПРМО' характеризуют управленческую (управляющую) сторону, тогда как в идеале должна быть совокупность самоуправления двух видов – местного и производственного. Следовательно, потенциал развития муниципального образования в своей основе является функцией вида:

$$\text{ПРМО} = \text{ПРМО}' + \text{ПС}, \quad (4)$$

где ПРМО' - потенциал развития муниципального образования, характеризующий управленческий аспект,

ПС – производственное самоуправление, под которым в данном случае понимается как самоуправление трудовых коллективов крупных предприятий, так и гарантированная возможность самостоятельного функционирования малых предприятий.

В основу предлагаемого варианта развития местного самоуправления заложен критерий объективности различий социально-экономического положения территорий, вследствие чего возникает необходимость дифференцированного подхода к процессу управления развитием на местах. В силу того, что местное самоуправление в сельской местности в рамках рассматриваемого объекта не имеет принципиальных отличий, предлагаемая модель будет применима практически ко всем муниципальным образованиям района.

Выделим определяющие факторы модели.

1. Местное самоуправление сегодня применимо к многонаселенным территориям. Численности людей, проживающих на селе, недоста-

точно даже для формирования территории муниципального образования, не говоря уже об осуществлении самоуправления.

2. Последствия многих реформ непредсказуемы. Предполагается, что муниципальное образование изначально располагает **базой самостоятельного развития**, прежде всего экономической (об этом свидетельствует, в частности, специфика закрепленных за местным уровнем налогов: налог на имущество, земельный налог). Например, по данным 2005 года в Кезском районе около 60% жилья (имущества) не прошло инвентаризацию – это что касается первого; низкая кадастровая оценка земель, окончательное определение собственников земельных участков – проблемы относительно земельного налога. На территории района сегодня практически нет источников дохода. Все бюджетные учреждения убыточны, как следствие – несобираемость налогов.
3. Не выполняется социальное предназначение местного самоуправления. По количеству дотаций район в 2005 году находился на 28 месте (всего около 30) в республике, количество асфальтированных дорог республиканского и районного значения – около 60 км из 250.
4. Крайне низкий уровень обеспеченности кадрами. Имеется ввиду наличие специального образования служащих. В основном главы муниципальных образований состоят из представителей интеллигенции (учителя).

Сегодня используется преимущественно два подхода к развитию территорий: первый предполагает выделение средств из вышестоящих бюджетов («вкачивание» финансов в территорию), второй ориентирован на частный капитал. Ни один из данных подходов не применим сегодня в чистом виде к муниципальным образованиям республики. Поэтому предлагается адаптацию к проводимым реформам проводить в форме организации экспериментальных районов («экспериментальных площадок»). Примеры успешной работы есть (Мордовия с 1995 года успешно развивается на принципах самостоя-

тельного развития). Однако эти принципы не всегда оптимальны, поэтому необходима оценка местных условий с точки зрения возможности и перспективной эффективности реформы. Исходя из этого, целесообразно рекомендовать органам государственной власти субъекта РФ совместно с органами местного самоуправления разработку нормативно-правовой базы, обеспечивающей возможность этого варианта развития, исходя из обязательности трех этапов (рис. 40):

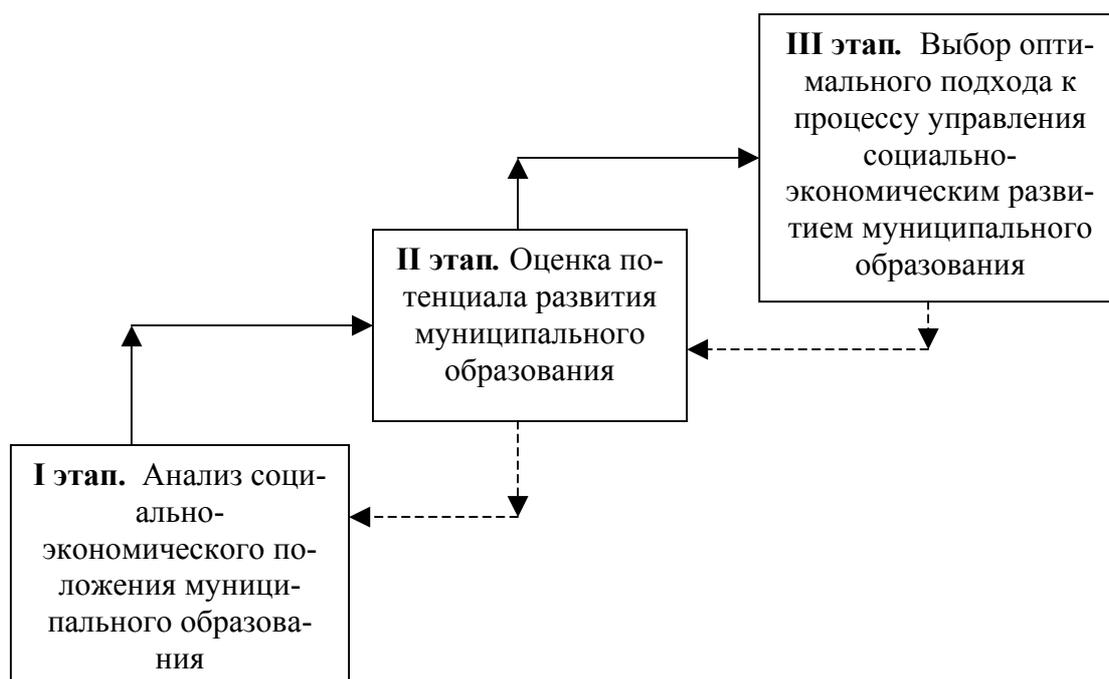


Рис. 40 Этапы (структурно-логические элементы) определения механизма развития муниципального образования

I этап. Всесторонний анализ социально-экономического положения муниципального образования (рассмотреть все аспекты).

II этап. Оценка потенциала развития муниципального образования (оценить все элементы потенциала, особое внимание уделить состоянию инфраструктуры – во многих населенных пунктах отсутствуют элементарные, жизненно необходимые объекты социальной, инженерной инфраструктуры, коммуникации).

III этап. Выбор подхода к управлению социально-экономическим развитием. С одной стороны, механическое «вкачивание» финансовых ресурсов не даст положительного эффекта – *ограниченный сверху* объем средств будет направлен на поддержание объектов социальной сферы. С другой стороны, привлечь частный капитал на уровень сельского поселения практически невозможно, инвестиционной привлекательности никакой, средства не окупятся. Здесь следует выделить принципиально важный момент: отсутствие градообразующей (поселенческой) базы (соответственно – местной доходной базы). Как правило, основные объекты производственной, социальной, коммуникационной инфраструктуры сконцентрированы вокруг относительно крупных, расположенных ближе к районному центру населенных пунктах, а также в районном центре (речь идет о таких объектах как железная дорога, нефтепроводы, производственные и перерабатывающие предприятия, коммунальное хозяйство, магазины, школы, больницы, детские сады и прочие). Как в таком случае поступать с сельскими поселениями, практически не имеющими собственной экономической базы? Каков должен быть основной критерий развития? Наконец, при помощи каких инструментов, механизмов осуществлять процесс управления развитием?

Исходя из приведенных выше соображений, ответом на поставленные вопросы может служить укрупнение муниципальных образований, состоящих из нескольких населенных пунктов. В принципе Федеральный закон предусматривает такой вариант местного самоуправления в регионах с низкой плотностью населения, вопросы местного значения здесь предполагается решать на уровне района без образования поселения. Но в данном случае такой вариант рассматривается как вынужденная мера. На наш взгляд, целесообразно свободное использование данного принципа, при этом *основной критерий развития* – критерий эффективности (подразумевается, прежде всего, социальная и экономическая целесообразность). Поскольку местный уровень наделяется все большим спектром полномочий, постольку объективность объединения (увеличения) муниципальных образований не вызывает

сомнений. Показателен исторический опыт данного положения, эффективно использованный за рубежом: «Как известно, муниципальные учреждения исторически восходят к тем временам, когда общественные службы вследствие слабой экономики и примитивных транспортных условий обеспечивались маленькими общинами. Эти обстоятельства изменились под воздействием разнообразных властно-политических, экономических и социальных условий. При проведении муниципальных реформ проявилось желание сохранить существующие муниципальные задачи, и прежде всего школы для детей, социальные услуги и больницы. Муниципальные органы не могли обеспечить расширение этой сферы, однако оно становилось необходимым следствием технического и финансового развития. Поэтому необходимо было увеличить размеры муниципалитетов, прежде всего в сельской местности» [34].

Таким образом, речь идет о создании функциональной системы со своеобразным социально-экономическим ядром, представляющим центр муниципального развития, объединяющего в себе функции местного и производственного самоуправления. Здесь предполагается выделение (или создание) системообразующих объектов (в данном случае преимущественно в сфере производства и переработки сельскохозяйственной продукции).

Если в качестве основных критериев развития считать решение проблем ресурсной обеспеченности (это относится преимущественно к сфере правовой, кадровому и финансовому обеспечению), то схематически модель развития по этим направлениям будет выглядеть следующим образом (рис. 41).

В таком случае индикаторами эффективности следует считать:

- сохранение целостности территории;
- демографическая ситуация в муниципальном образовании (уровень миграции, структура населения);
- поддержка и развитие объектов социальной инфраструктуры, доступность услуг для каждого жителя муниципального образования;

Критерий	Направление	Прогнозируемый результат
Правовая поддержка со стороны государственной власти	Проявление политической воли в процессе создания, развития и усовершенствования системы местного самоуправления	Руководители субъекта РФ должны осознать, что муниципальное образование – составная часть республики как в плане территориальной, так и экономической целостности. Система эффективно работает только в том случае, если эффективно работают все ее составляющие. Целенаправленное развитие <b>каждого</b> муниципального образования в пределах субъекта РФ есть ориентир региональной экономической политики. Именно политическими способами нужно поддерживать целостность субъекта.
Кадровое обеспечение	Разработка системы кадрового обеспечения местного самоуправления в регионе	Система позволит рационализировать кадровую структуру, решить вопросы о количестве и качестве (уровень квалификации) муниципальных служащих, необходимости их подготовки и создания системы переподготовки. Система должна содержать критерии отбора и направления совершенствования (в том числе обязательность правового и психологического тестирования муниципальных служащих). Ответственность за подготовку специалистов должен нести субъект Федерации (государственный уровень).
Финансовое обеспечение	Объединение муниципальных образований (укрупнение вокруг социально-производственного ядра). Закрепление гарантированных источников стабильного дохода	Система отразит динамику развития материального благосостояния населения, зависимость уровня (качества) жизни от уровня развития производства. Объединение (консолидация) средств приведет к одновременной концентрации, более рациональному использованию в силу экономии расходов (в том числе на создание системы управления) с одной стороны, с другой – произойдет мультипликация эффекта за счет действия эффекта масштаба. Позволит более целесообразно с экономической точки зрения формировать Планы стратегического развития и обеспечить более эффективную экономическую политику на уровне муниципального образования. Мультиплицирование эффекта произойдет за счет прямой заинтересованности населения в развитии собственной финансовой базы (налоги – предприятия).

Рис. 41 Модель развития муниципального образования по критериям правовой поддержки, кадрового и финансового обеспечения

- консолидация финансовых средств, закрепленных за местным уровнем, в бюджете единого муниципального образования. Направление этих средств на решение приоритетных задач;

- развитие производства, создание предприятий, кооперация товаропроизводителей.

Координация функционирования и достижения уровней индикаторов развития должна осуществляться органами местного самоуправления.

### **3.3 Определение приоритетных направлений совершенствования экономических отношений на государственном и местном уровнях**

Структурированность общества подразумевает многовариантность развития и многоуровневость управления. Это влечет необходимость определения приоритетных направлений развития экономических отношений, в первую очередь, на местном уровне.

Реализация полномочий в сфере экономической политики на том или ином уровне территориальной организации ориентируется на обеспечение комплексного социально-экономического развития территории. Для того, чтобы определить приоритетные направления рационализации распределения полномочий в сфере экономической политики между государственным и муниципальными уровнями власти, представляется необходимым определение направлений взаимодействия основных компонентов общественного развития (рис. 42).

Практика общественного развития, особенно в странах развитой демократии, основанной на эффективном гражданском обществе и рыночной экономике, показывает целесообразность и эффективность функционирования управляемой системы (в данном случае – общества в целом) на основе двух уровней управления – государственного и муниципального. Каждый из этих уровней в осуществлении полномочий обладает своими особенностями. Экономическая политика на каждом из этих уровней имеет определенную специфику. Проведем систематизацию особенностей каждого уровня (рис. 43).

Сформулируем вывод об особенностях государственного и муниципального управления относительно осуществляемых полномочий в сфере экономической политики:

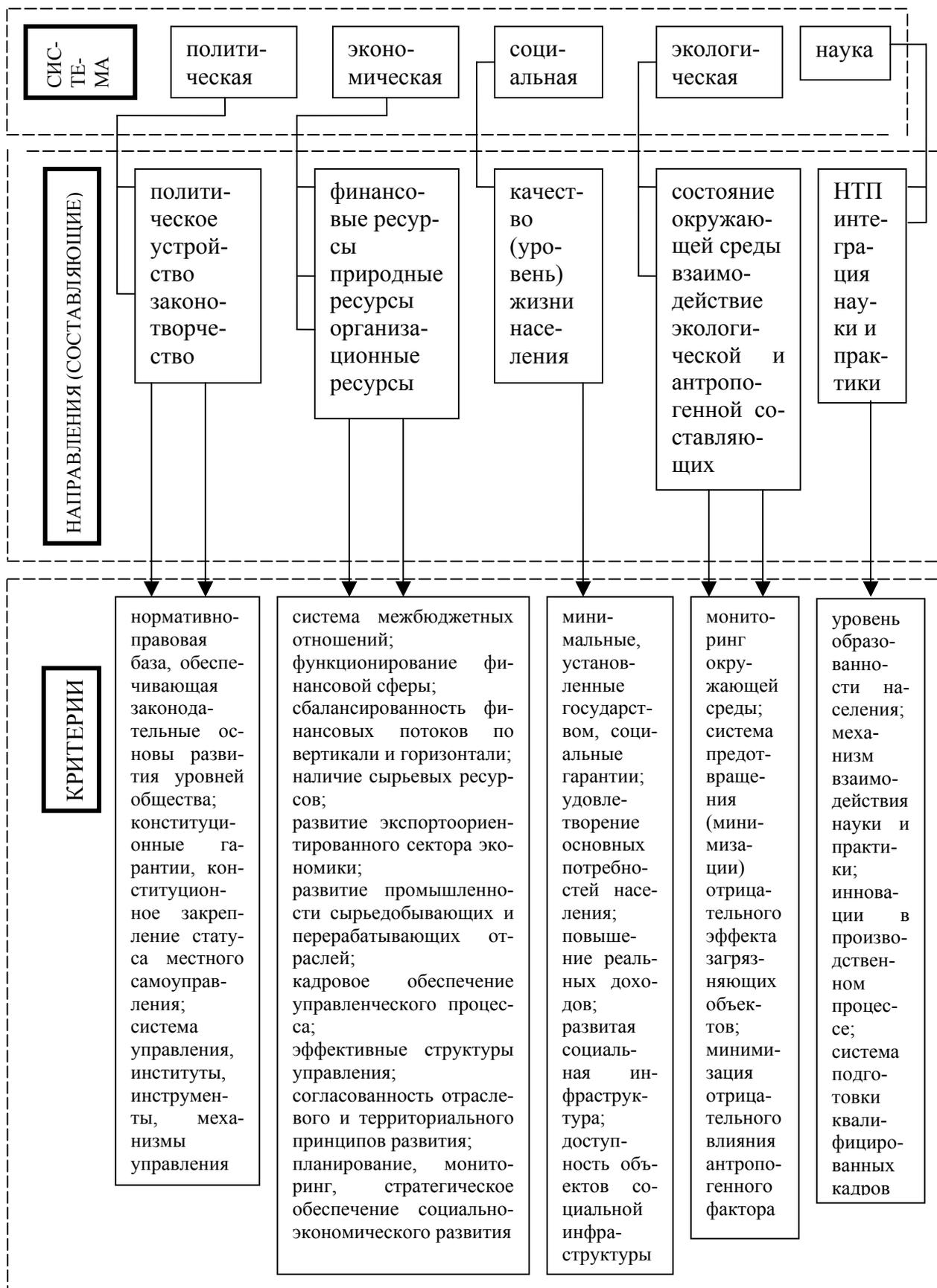


Рис. 42 Схема взаимодействия основных компонентов (систем, направлений, критериев) общественного развития

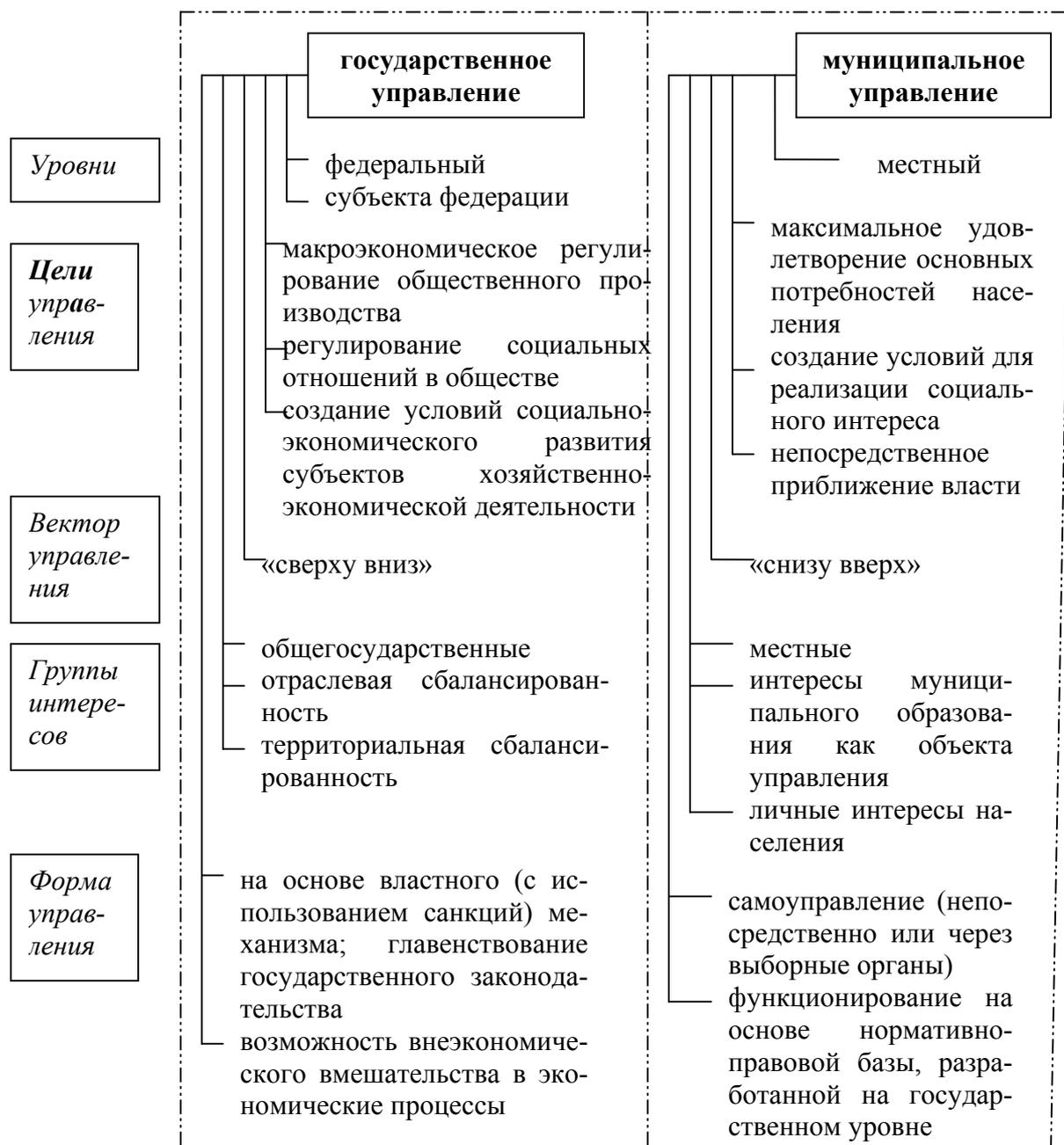


Рис. 43 Специфика особенностей государственного и муниципального управления

- особенность *государственного управления* заключается в создании условий (в первую очередь – экономико-правовых) развития общественных отношений, а также необходимости сбалансированного использования административного и консолидирующего ресурса в рамках обеспечения комплексности, экономической стабильности и социальной справедливости развития

народно-хозяйственного развития в разрезе территорий – субъектов экономики. Характерной особенностью российского государственного устройства является двухуровневость государственной власти – центральный уровень (федеральные органы) и органы государственной власти субъектов Федерации. Следовательно, составной частью экономической политики страны должна являться экономическая политика регионов, которая в наиболее полной мере учитывает особенности, типичные проблемы, ресурсный потенциал, возможности хозяйства региона для дальнейшей организации процесса комплексного социально-экономического развития. На наш взгляд, для рационализации республиканской системы межбюджетных отношений необходимо решение следующих задач:

- определение социально-экономического положения региона, условий его развития;
  - выявление потенциальных возможностей производства, определение величины ресурсного потенциала;
  - определение факторов, сдерживающих экономический рост;
  - обоснование количества финансовых ресурсов, необходимых для стабильного экономико-социального развития региона;
  - определение уровня самообеспеченности в настоящий момент и потенциала развития в кратко- и среднесрочной перспективе;
  - создание механизма межбюджетного регулирования, ориентированного не на пассивную поддержку экономически отсталых территорий, а на стимулирование развития собственного, внутрирегионального производства;
- особенность *муниципального управления* заключается в его функционировании в непосредственной близости к населению, в согласовании государственных, местных и частных интересов, содействии взаимной адаптации муниципального развития и государственного механизма управления.

Отличительной особенностью местного самоуправления при осуществлении экономической политики на местном уровне является необходимость рассмотрения его положения с двух позиций:

Позиция 1. Местное самоуправление  $\rightleftarrows$  государственная власть.

Позиция 2. Местное самоуправление  $\rightleftarrows$  хозяйствующие субъекты.

Исходя из вышесказанного, представляется возможным построение механизма формирования интересов, отражающего форму их реализации на различных уровнях территориальной организации. В качестве критерия эффективности целесообразно сформулировать критерий гармонизации экономических интересов:

$$F(x)=\Sigma(\text{ЭИ}) \longrightarrow \max \quad (5),$$

где  $F(x)$  – функция, отражающая уровень гармонизации экономических интересов,

$\Sigma(\text{ЭИ})$  – сумма экономических интересов субъектов экономической деятельности, вычисляемая по формуле:

$$\Sigma(\text{ЭИ})=\Sigma(\text{ЭИ м})+\Sigma(\text{ЭИ р})+\Sigma(\text{ЭИ ф}) \quad (6),$$

где  $\Sigma(\text{ЭИ м})$  – совокупность экономических интересов на местном уровне,

$\Sigma(\text{ЭИ р})$  – совокупность экономических интересов на региональном уровне,

$\Sigma(\text{ЭИ ф})$  – совокупность экономических интересов на федеральном уровне.

На основе методики использования формул (5) и (6) предложена модель формирования экономических интересов на различных уровнях территориальной организации (рис. 44).

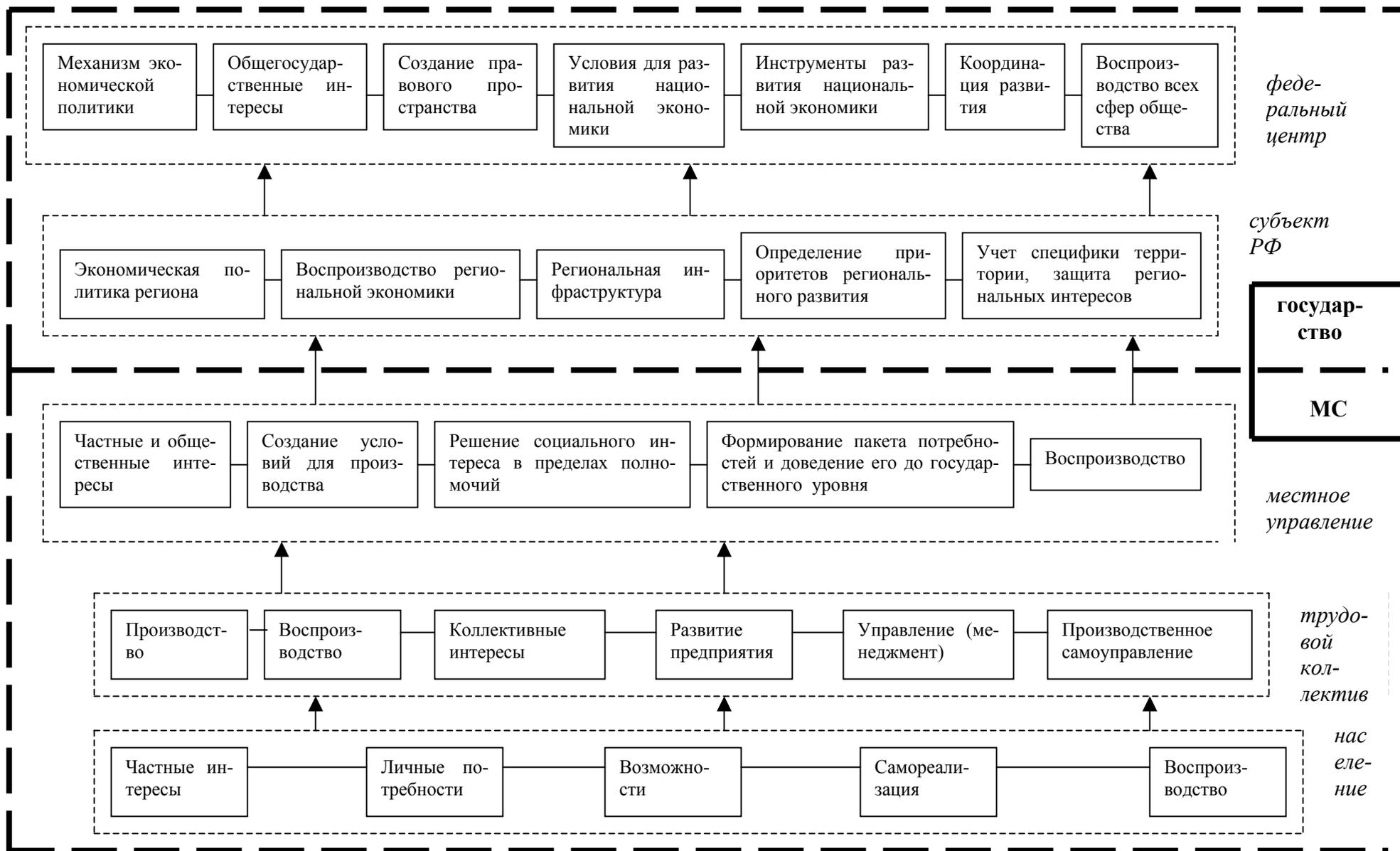


Рис. 44 Модель механизма формирования экономических интересов на различных уровнях территориальной организации

Местному самоуправлению принадлежит аккумулирующая роль отражения уровня сбалансированности и эффективности развития территории.

Говоря об экономической политике, неизбежно базовой предпосылкой ее осуществления на всех уровнях управления следует признать экономические (финансовые) основы, гарантирующие деятельность всех уровней управления.

В качестве базовых аспектов финансовых основ местного самоуправления выделим налоги и собственность. Принцип обеспечения финансами каждого уровня власти в соответствии с целями экономической политики и возложенными обязательствами должен быть продекларирован и, по нашему мнению, заложен в основу бюджетного федерализма.

Анализ мирового опыта местного самоуправления свидетельствует о двух основных подходах к построению налоговой системы в зависимости от закрепления определенных налоговых источников за тем или иным уровнем власти:

- 1) финансовое выравнивание, отличительной особенностью которого является достаточно высокая степень централизации доходов с их последующим распределением в форме государственных дотаций местному бюджету;
- 2) фискальная автономия, при которой самодостаточность местного самоуправления основана на наличии широкого спектра собственных (местных) налогов и сборов, самостоятельность местных бюджетов здесь достигает высокого уровня.

На рис. 45 проведем сравнительную характеристику данных подходов.

Следует отметить, что практикой российского муниципального управления подтверждается снижение эффективности принципа формирования доходной части, предполагающего финансовое выравнивание, о чем свидетельствуют данные табл. 2.16, 2.17, 2.18, 2.19.

Построим структурную схему доходной части бюджета муниципального образования (рис. 46).

Критерий	Финансовое выравнивание	Фискальная автономия
Основополагающий принцип формирования бюджета	Централизация финансовых ресурсов; ежегодное закрепление ставок расщепляющихся (регулирующих) налогов	Один налог – один бюджет
Собственная финансовая база	Практически отсутствует. Почти полная зависимость от вышестоящих уровней власти и бюджетов. Нестабильность в уровне доходов и расходов. Несобираемость налогов ведет к неспособности местной власти эффективно выполнять свои функции	Стабильная финансовая база. Источники доходов закреплены на государственном уровне
Доминирующие источники формирования местного бюджета.	Высокая доля государственных дотаций	Закрепление за местными бюджетами широкого спектра доходных источников (местных налогов)
Заинтересованность местной власти и населения в развитии муниципальной экономики	Относительно невысокая. Вне зависимости от уровня развития экономики финансовые средства аккумулируются на государственном уровне	Относительно высокая. Закрепленные за местным уровнем налоги оказывают прямое влияние на уровень социально-экономического развития
Привлекательность для инвесторов	Низкая	Высокая
Обоснование роли и необходимости государственного уровня	Сглаживает различия в уровне социально-экономического развития территорий	Без механизмов государственного регулирования влечет повышение дифференциации социально-экономического развития территорий
Эффективность местного самоуправления	Относительно невысокая	Относительно высокая

Рис. 45 Сравнительная характеристика основных подходов построения межбюджетных отношений

На наш взгляд, механизм обеспечения доходной части бюджета муниципального образования, при котором более 80 % финансовых ресурсов передается с государственного уровня (см. рис. 31), является неадекватным.

Исходя из вышесказанного, предлагается в качестве концептуального подхода к формированию местных бюджетов использовать фискальную автономию. Переход к методу фискальной автономии, подразумевающей гарантированную налоговую базу муниципального образования, должен

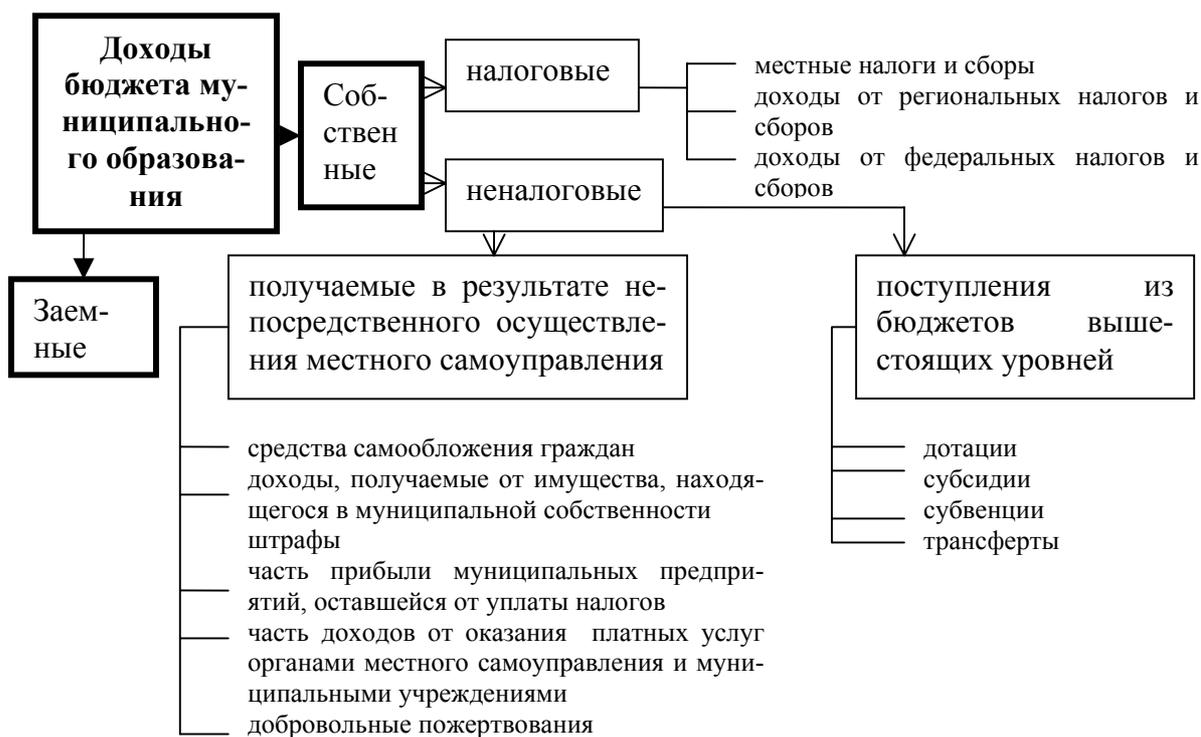


Рис. 46 Структура доходной части бюджета муниципального образования

распределяться на основе распределения *налоговых полномочий*, а не *налоговых доходов*. *Те налоги, которое могут оказать непосредственное влияние на уровень социально-экономического развития муниципального образования, необходимо закрепить за местным бюджетом.* В данном случае речь идет о налогах с предприятий, расположенных на территории муниципального образования. Такое закрепление позволит, во-первых, гарантировать стабильный уровень наполняемости местного бюджета, позволяющего перспективно развиваться на основе планов и стратегий развития; во-вторых, разработать механизм взаимодействия хозяйствующего субъекта и органов местного самоуправления, повышающий взаимный интерес в эффективной деятельности.

*Определяющим критерием сбалансированности экономических интересов* как приоритетной цели рациональной экономической политики на всех уровнях территориальной организации *являются отношения собственности*. Результативность развития территории прямо пропорционально зависит от обладания собственностью. Особую актуальность сегодня приобрела необходимость разработки механизма взаимодействия местного са-

моуправления и хозяйствующих субъектов. Предпосылками этого являются, во-первых, многоуровневый характер собственности, определяющий непосредственных субъектов и объектов отношений; во-вторых, уровень развития рыночных отношений, неизбежно требующего внедрения рыночного механизма хозяйствования на всех уровнях управления; в-третьих, необходимость направления трансформационных процессов на гармонизацию экономических интересов в системе «государство – регион – хозяйствующий субъект». На наш взгляд, концептуальной основой реформирования должно стать создание эффективного интеграционного механизма взаимодействия местного самоуправления и самоуправления производственных коллективов (производственного самоуправления).

Особенность проводимых сейчас мероприятий заключается в перераспределении полномочий между уровнями управления; на низовой уровень передается спектр функций, направленных на повышение самостоятельности и уровня самообеспеченности местного самоуправления.

Как свидетельствуют результаты исследования, механизм взаимодействия субъектов управления различных уровней и достижения оптимального сочетания интересов сейчас отсутствует. Сфера производства и сфера управления имеют разную направленность и целевую ориентацию развития. Между тем, бюджет как основа стабильного долгосрочного развития государства практически полностью зависит от уровня развития производства. Существенная роль в процессе рационализации и сочетания интересов управления и производства принадлежит местному уровню. С развитием самоуправления очевидно возникает необходимость эволюции (многообразия) форм собственности, что способствует, во-первых, развитию производственной инфраструктуры на местном уровне (развитие основных звеньев экономики - предприятий); во-вторых, демократизации экономики в масштабах государства; в-третьих, процессу становления гражданского общества (именно на местном уровне происходит формирование основных институтов гражданского обще-

ства); в-четвертых, развитию социальной инфраструктуры на местном уровне.

Для достижения эффективности местного самоуправления необходима разработка модели оптимального взаимодействия местного самоуправления с хозяйствующими субъектами, расположенными на территории муниципального образования.

Определяющим фактором эффективности механизма взаимодействия местного самоуправления и производственного самоуправления является совпадение экономических интересов (стратегических целей развития). На рис. 47 представлена система целей местного самоуправления и хозяйствующих субъектов.

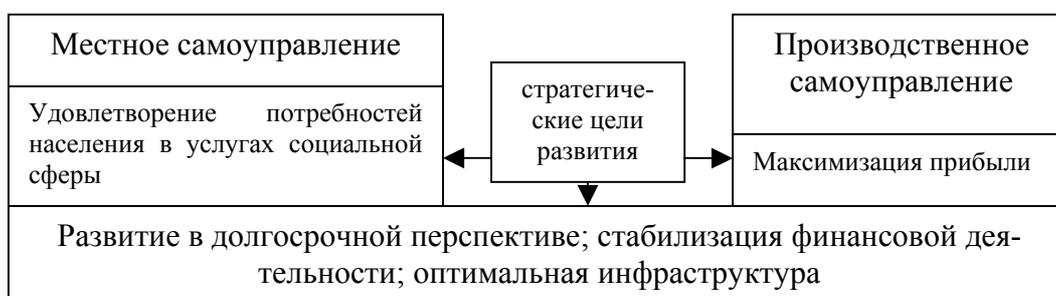


Рис. 47 Стратегические цели местного самоуправления и производственного самоуправления

Выделим основные противоречия в интересах хозяйствующих субъектов и местного самоуправления, представляющие определенную сложность в развитии экономических отношений (рис. 48).

Осуществление местного самоуправления невозможно без муниципальной собственности. Выделим структуру муниципальной собственности в соответствии с российским законодательством (рис. 49).

Следует отметить, что неэффективность муниципальной собственности обусловлена ее ориентацией на решение вопросов местного значения, подразумевающих, прежде всего, реализацию социального интереса.

Местное самоуправление (муниципальная собственность)		Хозяйствующий субъект (частная собственность)
Реализация социального интереса населения территории	Стратегическая цель	Максимизация прибыли
-Муниципальная экономическая политика -Муниципальная социальная политика	Основа механизма функционирования	Повышение конкурентоспособности предприятия
Стабильный спрос на услуги муниципального сектора экономики	Преимущества	-Свобода принятия управленческих решений -Самостоятельное определение сферы деятельности -Адаптируемость, легкость диверсификации производства -Независимость управления
-Ограниченность отраслей муниципального сектора -Отсутствие самостоятельности принятия управленческих решений; -Регламентируемость развития	Недостатки	-Высокий уровень рисков -Сложность прогнозирования и нестабильность спроса на продукцию
-Максимизация доходов местного бюджета -Привлечение ресурсов хозяйствующих субъектов в процесс повышения качества жизни населения	Предпосылки интеграции	-Потребность в создании условий функционирования административного характера -Льготные налоговые режимы

Рис. 48 Характеристика основных противоречий интересов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов



Рис. 49 Структура объектов муниципальной собственности

Таким образом, местная власть фактически не имеет сегодня реальных источников доходов. Перечисления из вышестоящих бюджетов не гарантируют долгосрочной стабильности финансовой базы, что существенно затрудняет стратегирование и осуществление экономической политики на местном уровне. Поэтому, на наш взгляд, основными направлениями взаимодействия

на местном уровне для повышения эффективности экономической политики являются следующие (рис. 50).

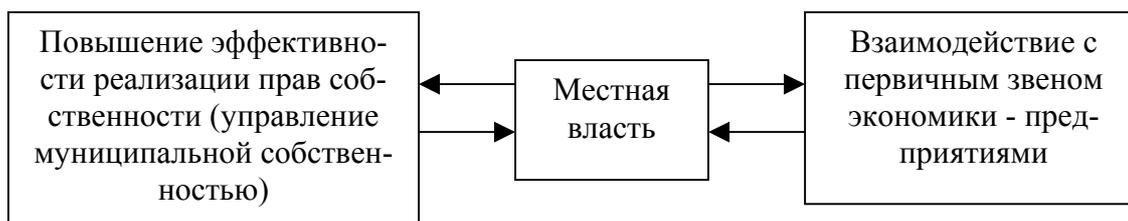


Рис. 50 Направления взаимодействия на местном уровне для повышения эффективности экономической политики

Основная часть стадий воспроизводственного процесса (производство – распределение – обмен – потребление) первоначально реализуется на местном уровне. Поэтому, на наш взгляд, основным рычагом сбалансированности следует считать *регулирование налоговых доходов, закрепление адекватных налоговых полномочий и источников за местным уровнем*. В качестве концептуального фактора эффективности социально-экономического развития муниципального образования следует выделить заинтересованность в развитии территории как на уровне местной власти, так и на уровне предприятий. Субъектами реализации выступают предприятия как первичные звенья экономики и органы местного самоуправления как субъекты управления и создания комплексной, локальной экономической системы на уровне муниципального образования.

В настоящее время в связи с проведением административной реформы чрезвычайно важным направлением реформирования является разработка концептуальной модели разграничения полномочий между уровнями власти, учитывающей особенности, принципы, критерии эффективности и ориентирующаяся в конечном счете на достижение сбалансированности экономической политики на государственном и местном уровнях, как следствие – повышение показателей качества жизни населения на всех уровнях территориальной организации.

Оптимизация экономических взаимоотношений органов управления на государственном и муниципальном уровнях должна осуществляться посред-

ством разработки и осуществления рациональной, сбалансированной экономической политики и стратегии, представляющей собой комплекс целей, задач, направлений, объектов, критериев, характеризующих особенности экономической политики на различных уровнях территориальной организации.

Этап формулировки целей и задач экономической политики является одним из важнейших в механизме ее реализации.

На федеральном уровне определяется стратегическая цель социально-экономического развития государства, задающая вектор перспективного развития. Цель экономической политики на федеральном уровне формулируется нами как достижение уровня экономического развития государства, являющегося основой повышения качества жизни населения, соответствующего ожиданиям и общепринятым нормам, вне зависимости от территориального фактора. На данном уровне решаются задачи преимущественно макроэкономического уровня:

- определение структуры и стоимостных показателей национального дохода;
- мониторинг факторов и тенденций экономического роста;
- мониторинг экономической среды, в том числе внешней;
- создание условий для равноправного развития субъектов экономической деятельности (независимо от формы собственности);
- гарантия социальной справедливости, разработка и совершенствование системы государственных социальных стандартов, обеспечивающих необходимый уровень жизни незащищенных слоев населения.

Регион представляет собой самостоятельный уровень экономической деятельности. На наш взгляд, при формировании экономической политики в масштабах государства региональный уровень обладает наибольшим уровнем социально-экономической значимости в силу того, что, с одной стороны, региональная власть обладает определенной совокупностью властных полномочий, присущих государственному управлению; с другой стороны, региональная власть, находясь в непосредственном приближении к населению региона, учитывая особенности отраслевого и территориального характера,

более адекватно реагирует на динамику социально-экономических трансформаций. В качестве основной цели экономической политики на уровне региона (субъекта федерации) целесообразно выделить создание на региональном уровне конкурентоспособной, инвестиционно привлекательной экономической среды, основанной на использовании конкурентных преимуществ региона, сбалансированности основных показателей социально-экономического развития региона, в итоге – повышение качества жизни населения региона, улучшение параметров благополучия.

Роль региональной власти состоит в определении приоритетных направлений инвестирования в регионе. При этом в целях ранжирования отраслей региональной экономики целесообразно использование критерия, предложенного Т.И. Лебедевой [54]:

$$K=Y \times T \quad (7),$$

где  $K$  – критерий ранжирования,

$Y$  – удельный вес отрасли в структуре региональной экономики,

$T$  – темп роста отрасли.

В качестве основных задач региональной экономической политики выделим следующие:

- максимизация основных показателей социально-экономического развития региона (ВРП, численность населения, уровень доходов, показатели внешне-экономической деятельности);
- создание благоприятного инвестиционного климата в регионе;
- развитие региональной производственной, технической, социальной инфраструктуры;
- оптимизация региональной отраслевой структуры экономики, диверсификация ВРП;
- создание условий для развития предпринимательской деятельности (особое внимание – малому бизнесу);

- адаптация федеральной экономической политики к региональным особенностям, разработка региональной экономической политики с учетом этих особенностей;
- создание условий для повышения основных показателей качества жизни населения региона.

В качестве приоритетной цели экономической политики на местном уровне следует выделить максимизацию удовлетворения первоочередных потребностей населения муниципального образования и содействие реализации его интересов. Задачи, выполняемые на местном уровне, объективно отличаются от государственных в силу негосударственного характера власти, а также целей экономической политики местного уровня:

- экономическое развитие муниципального образования;
- развитие муниципальной экономики;
- создание муниципальной производственной, технической, экономической, инфраструктуры;
- формирование и создание условий развития ядра муниципальной экономики, подразумевающее, в первую очередь, создание эффективного производственного процесса (наличие рентабельных предприятий – основного звена производства);
- развитие социальной инфраструктуры как базового объекта муниципального управления;
- стремление к максимизации доходной части местного бюджета за счет развития потенциала социально-экономического роста муниципального образования;
- обеспечение взаимодействия субъектов экономической деятельности муниципального образования для достижения целей муниципальной экономической политики;
- адаптация государственной экономической политики к местным условиям.

На рис. 51 приведем структурно-логическую схему формирования целей экономической политики в условиях становления гражданского общества.

Исходя из рассмотренных данных, составим алгоритм реализации эффективной государственной экономической политики (рис. 52).

Сущность алгоритма, представленного на рис. 52, заключается в том, что механизм государственного регулирования экономического развития по основным направлениям регулирования ориентирован на установление корреляционного механизма (связи) между поставленными целями экономического развития и способами, при помощи которых эти цели предполагается достичь. Стратегической целью государственного регулирования должна стать правовая, экономическая, социальная, политическая защита населения страны, а также создание условий для всестороннего развития и воспроизводства, в первую очередь, необходимо предоставить экономическую свободу субъектам хозяйственно-экономической деятельности. В результате функционирования субъектов хозяйственно-экономической деятельности с одной стороны и эффективного механизма государственного регулирования с другой достигается положительный социально-экономический эффект.

На основе разработанных выше схем составим системообразующую модель механизма сбалансированности экономической политики на различных уровнях территориальной организации (рис. 53).

На рис. 54 представлена разработанная модель основных направлений и критериев разграничения полномочий по осуществлению экономической политики между уровнями управления.

Сущность модели заключается в четком определении места каждого уровня управления в осуществлении экономической политики, ранжировании целей, направлений деятельности, обозначении основных критериев, характеризующих эффективность экономической политики, и индикаторов социально-экономического развития.

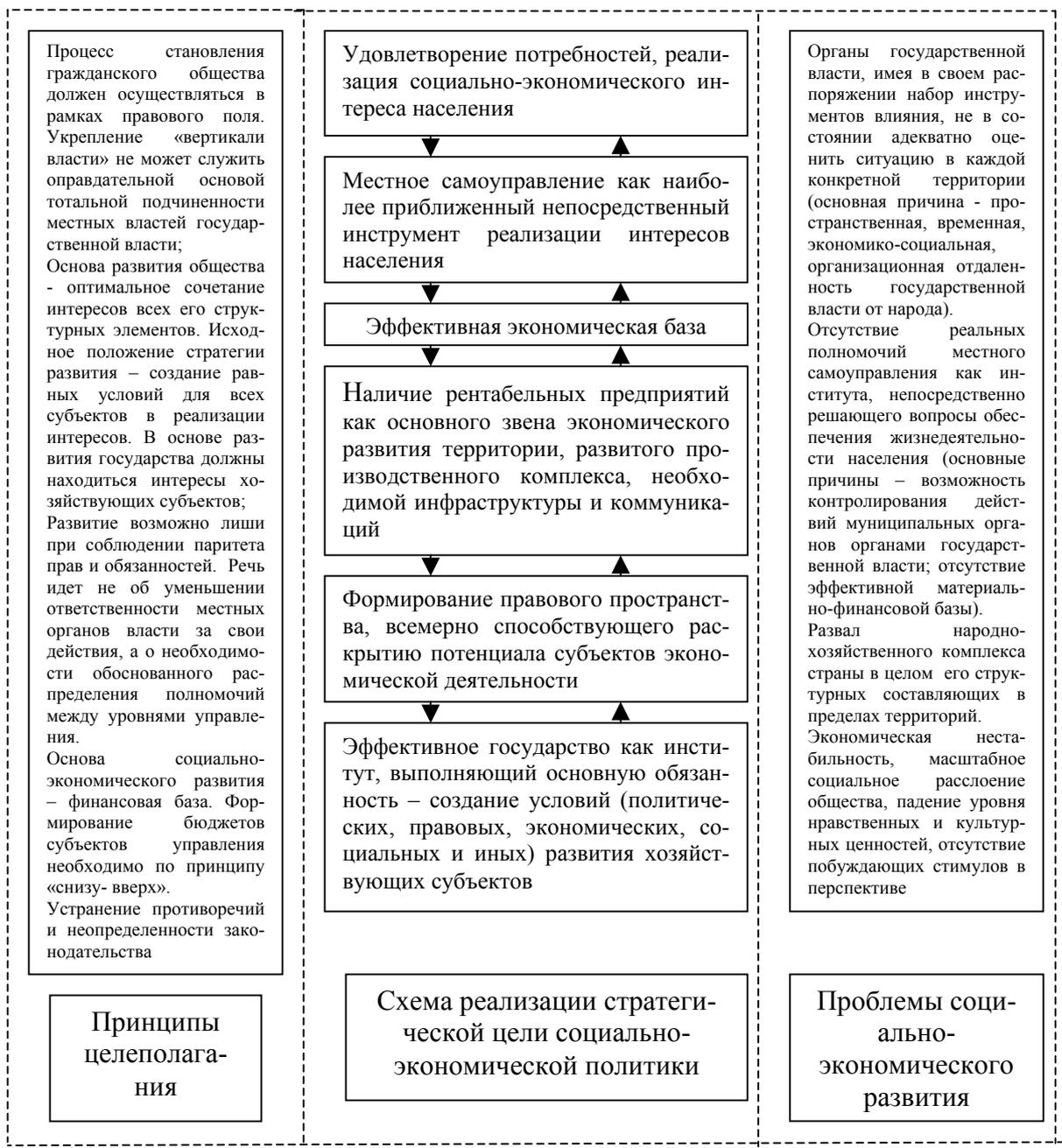


Рис. 51 Структурно-логическая схема реализации стратегической цели социально-экономической политики

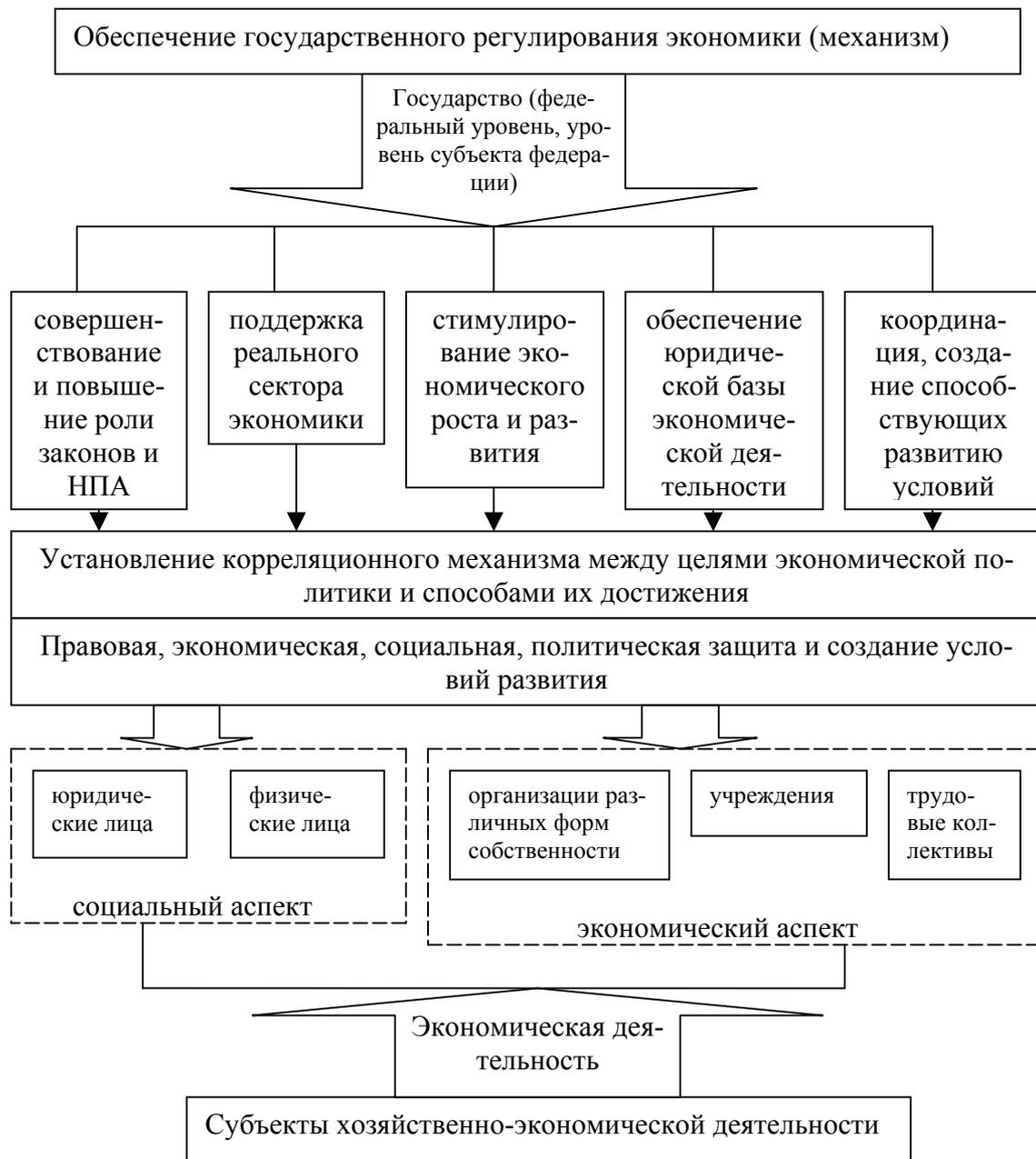


Рис. 52 Алгоритм реализации эффективной государственной экономической политики

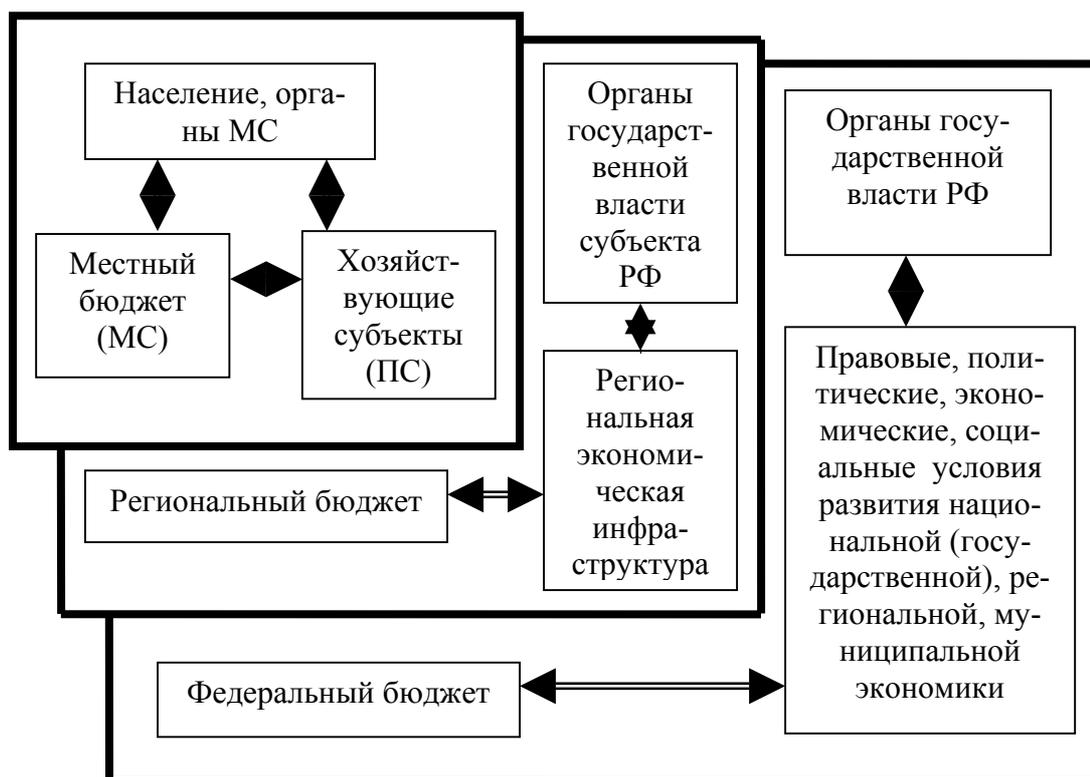


Рис. 53 Системообразующая модель механизма сбалансированности экономической политики на различных уровнях территориальной организации

Сущность модели, представленной на рис. 53, сводится к следующему:

- местный уровень власти выполняет функцию аккумуляции интересов населения муниципального образования. Находясь в непосредственном приближении к объекту управления, местный уровень выполняет интегративную функцию, формируя механизм взаимодействия местного самоуправления и производственного самоуправления. Основным инструментом регулирования и осуществления экономической политики на местном уровне является местный бюджет, направленный на максимальное удовлетворение интересов населения муниципального образования. При осуществлении экономической политики, начиная с начальных этапов ее формирования, интересы местного уровня должны превалировать;

- органы государственной власти субъекта федерации осуществляют экономическую политику на региональном уровне. В качестве основного объекта экономической политики на данном уровне следует считать региональную

экономическую инфраструктуру, включающую отраслевую сбалансированность регионального развития, условия развития многообразия форм собственности, наличие долгосрочной и эффективной региональной экономической политики;

- органы государственной власти Российской Федерации, являясь высшим уровнем иерархической системы управления, обязаны осуществлять комплексный анализ и координацию развития национальной экономики. При этом прямой обязанностью государства следует считать создание правовых, политических, экономических, социальных условий развития экономики на федеральном, региональном и местном уровне. Консолидированный бюджет государства должен быть сбалансирован по доходам и расходам, за местным уровнем необходимо закрепить столько доходных источников и полномочий (в первую очередь, налоговых), сколько необходимо для эффективного осуществления функциональных полномочий местного самоуправления. Формирование федерального бюджета необходимо производить по принципу эффективности сначала местного, затем региональных бюджетов.

Оптимизация экономических отношений органов управления разных уровней и достижение положительного эффекта возможны на основании модели, предложенной на рис. 54. Сущность модели заключается в том, чтобы четко сформулировать цели и направления экономической политики на разных уровнях управления, параллельно с этим определить и ранжировать по уровням управления критерии и индикаторы эффективности экономической политики.

Таким образом, однонаправленность вектора управления и совпадение стратегических целей развития при условии эффективности механизма взаимодействия при реализации экономической политики позволит получить интегрированный эффект.

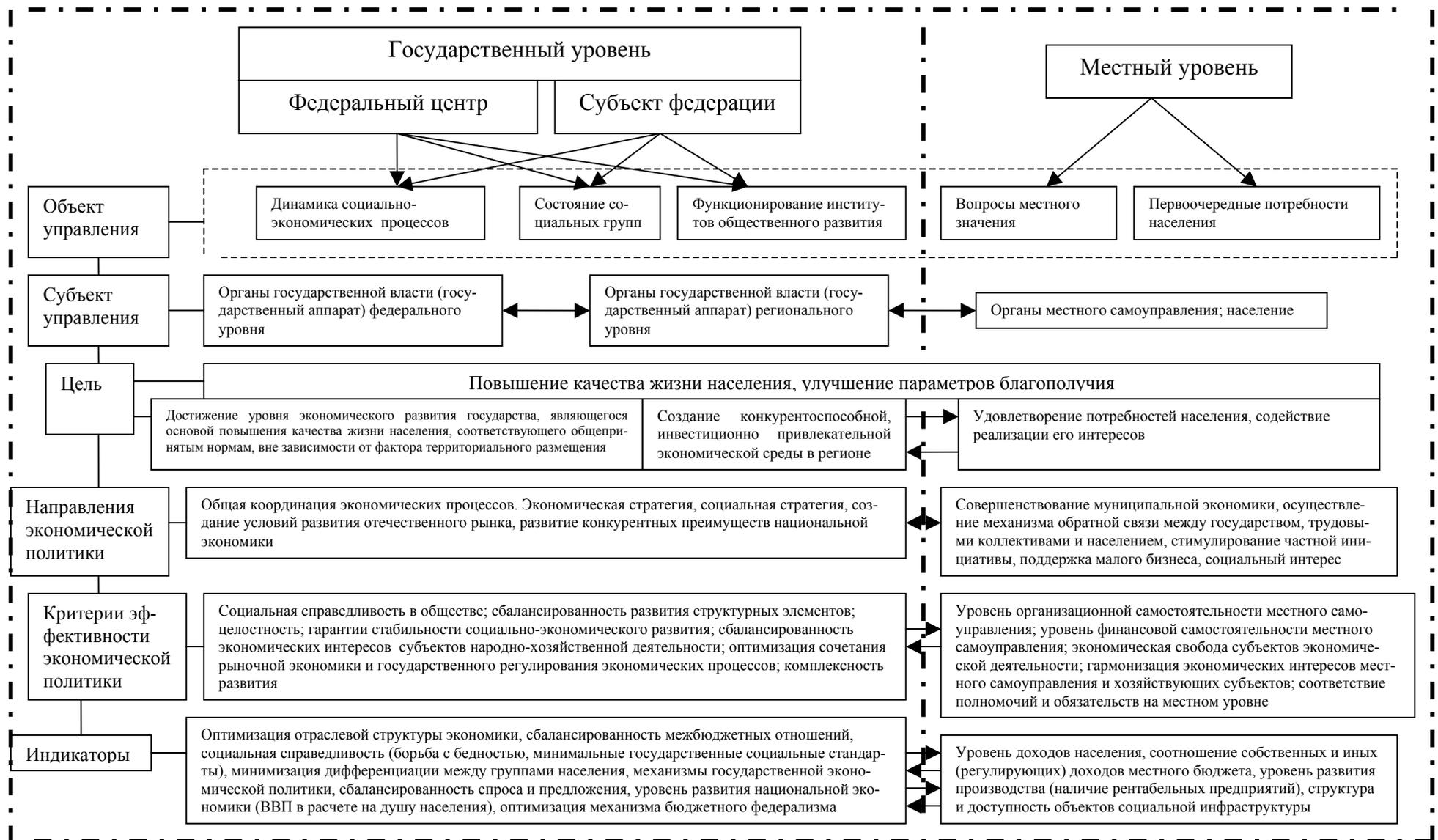


Рис. 54 Модель оптимизации экономических отношений органов управления разных уровней

## **ВЫВОДЫ:**

Во-первых, на основании анализа существующего в исследуемой области положения разработан проект Концепции разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по вопросам реализации экономической политики и стратегии между уровнями управления.

Во-вторых, систематизированы составные компоненты потенциала муниципального образования, предложена модель экономической оптимизации сельского местного самоуправления по критериям правовой поддержки, кадрового и финансового обеспечения.

В-третьих, на основании анализа зарубежного опыта реализации экономической политики на различных уровнях территориальной организации роведебна сравнительная характеристика основных подходов построения межбюджетных отношений.

В-четвертых, выявлено, что практически 34 % получаемых на муниципальном уровне средств передается на вышестоящие уровни и местному самоуправлению не компенсируется. В структуре доходов местные налоги и сборы составляют менее 5 % доходной части, причем в динамике происходит их уменьшение.

В-пятых, выявлены основные противоречия местного самоуправления и хозяйствующих субъектов по таким критериям, как стратегическая цель развития, основа механизма функционирования, преимущества, недостатки, сформулированы предпосылки интеграции.

В-шестых, предложена системообразующая модель механизма сбалансированности экономической политики на различных уровнях территориальной организации. На основании исследования предложена модель основных направлений и критериев разграничения полномочий между уровнями власти по основным параметрам.

## Заключение

Анализ результатов, полученных в процессе диссертационного исследования, позволяет сформулировать следующие выводы и предложения:

1. Основу процесса совершенствования экономических взаимоотношений органов управления разных уровней составляет экономическая политика, сущность которой как политической деятельности органов управления в сфере экономических отношений обусловлена необходимостью использования механизмов управления на всех уровнях территориальной организации (центр – регион – местный уровень). Автор трактует понятие «**экономическая политика**» как **политическая деятельность органов власти в иерархической системе управления на всех уровнях территориальной организации (государственном, региональном, местном) в сфере экономических отношений**. Это совокупность целей, задач, инструментов, механизмов воздействия органов управления на экономические процессы для достижения намеченных целей.
2. Негативное влияние рыночного механизма на процесс социально-экономического развития обуславливает объективную необходимость присутствия государства в экономической сфере. Определены направления возможного отрицательного влияния рыночного механизма и необходимость государственного регулирования, а также возможности и каналы государственного регулирования возможного отрицательного влияния рыночного механизма. Анализ показал, что в условиях общецивилизационной трансформации происходит фундаментальное изменение роли государства в общественном развитии. Государство выступает как координатор, определяет основные направления и параметры развития на макроуровне, стимулирует развитие субъектов рыночных отношений, используя при этом возможность внеэкономического вмешательства в рыночные процессы.
3. Систематизированы цели и особенности экономической политики на государственном и местном уровнях управления. Концептуальная особенность

*государственного управления* заключается в создании условий (в первую очередь – экономико-правовых) развития общественных отношений, а также необходимости сбалансированного использования административного и консолидирующего ресурса в рамках обеспечения комплексности, экономической стабильности и социальной справедливости развития народно-хозяйственного развития в разрезе территорий – субъектов экономики; особенность *муниципального управления* заключается в его функционировании в непосредственной близости к населению, в согласовании государственных, местных и частных интересов, содействии взаимной адаптации муниципального развития и государственного механизма управления

4. Экономическая политика, ориентированная на достижение интересов, противоположных интересам российской экономики, ее сырьевая направленность, развитие ресурсо- и импортоспособных направлений, эксплуатация природно-ресурсного потенциала, экстенсивные технологии, применяемые в большинстве отраслей народного хозяйства – все эти факторы свидетельствуют о необходимости структуризации всей экономической конструкции России. Принципиально важным в этом случае является форма взаимодействия государства и гражданского общества. В работе обоснованы механизмы эффективной взаимосвязи государства и гражданского общества. В качестве основного критерия, характеризующего уровень развития гражданского общества, сформулировано местное самоуправление как возможность населения самостоятельно управлять процессами развития среды обитания.

5. Обоснована роль основного звена производства – хозяйствующего субъекта – как базового элемента перспективного развития экономики. Раскрыта взаимосвязь местного и производственного самоуправления, выявлена зависимость уровня развития местного самоуправления исходя из его финансовых возможностей от уровня развития (состояния) производства (наличия производственного ядра) на конкретной территории. Обоснована необходимость прямой заинтересованности местных и региональных органов управления в стимулировании развития производства на данной территории, при-

менении новых экономических методов управления социально-экономическим развитием территории, выявлении перспективных направлений развития, активизации населения (его самореализации) в процессе самоуправления.

6. В результате анализа данных получен вывод о несопоставимости местных налогов и сборов и поступающих с вышестоящих бюджетных уровней доходов, что препятствует финансовой самодостаточности местных бюджетов. В качестве концептуального подхода к формированию местных бюджетов предлагается использовать фискальную автономию.

7. Исходя из принципа сбалансированности интересов, целесообразности распределения полномочий и ответственности между уровнями управления (федеральный – региональный – местный), разработан проект Концепции разграничения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления по вопросам реализации экономической политики и стратегии. Основной критерий – предоставление максимально широкого спектра самостоятельности на местный уровень, государство должно создавать условия и гарантировать местное самоуправление и экономическую свободу хозяйствующих субъектов.

8. Местное самоуправление в сельской местности имеет специфические особенности, обусловленные наличием серьезных трудностей в сельской местности и уровнем развития сельского хозяйства. Исходя из этого предложена модель экономической оптимизации сельского местного самоуправления по критериям правовой поддержки, кадрового и финансового обеспечения, определены индикаторы эффективности модели.

9. В основе сбалансированности разграничения полномочий в сфере экономической политики находятся экономические интересы субъектов хозяйствования. Экономические интересы каждого уровня управления имеют свою специфику, обусловленную такими параметрами, как цели управления, вектор, форма управления. На основании этого систематизированы особенности государственного и муниципального управления, разработана модель меха-

низма формирования экономических интересов на различных уровнях территориальной организации (федеральном, субъекта Федерации, местном).

10. Предложена эффективная системообразующая модель механизма сбалансированности экономической политики на различных уровнях территориальной организации, направленная на оптимизацию экономических взаимоотношений органов управления разных уровней. Сущность модели заключается в приоритетности местных интересов в процессе оптимизации экономических взаимоотношений между органами управления разных уровней. Обязанность государства – создание условий для развития местного и производственного самоуправления путем предоставления экономической свободы, организационной, финансовой самостоятельности на местный уровень.

11. Получен вывод о несопоставимости функциональных полномочий и обязанностей местного самоуправления и финансовых полномочий, закрепленных за этим уровнем. Предложена модель оптимизации экономических взаимоотношений органов управления разных уровней, сущность которой заключается в четком определении места каждого уровня управления в осуществлении экономической политики, ранжировании целей, направлений деятельности, обозначении основных критериев, характеризующих эффективность экономической политики, и индикаторов социально-экономического развития. Модель предполагает получение интегрированного эффекта, основанного на однонаправленности вектора управления и совпадении стратегических целей развития при условии эффективности механизма взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления.

## Список использованных источников

1. Абалкин Л. Экономическая политика и ее ответственность за развитие науки (методологические размышления) // Экономист. – 2004. - № 5. - с. 3-7.
2. Алейников Н. Взаимодействие как объективный признак развития. Размышления о природе отношений между государственными и муниципальными институтами власти // Муниципальная власть.-2004.-№1.-С. 66-72.
3. Андреев В. Российская приватизация: подходы и последствия // Вопросы экономики. – 2004. - № 6. – с. 57-78.
4. Бабичев И. Местное самоуправление в современной России: некоторые итоги и перспективы // Муниципальная власть. - 2004. - № 1.- С. 73-80.
5. Баглай М.В. Конституционное право РФ: Учебник для вузов. М., 2003. С. 135.
6. Блауг М. Экономическая мысль в ретроспективе. – М.: Дело Лтд, 1994.
7. Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. - М.: Изд-во «Дело и Сервис», 2000. - 240 с.
8. Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну. М., 2000.
- 9.Блохин А. Местное самоуправление // Муниципальная власть. – 2000. - № 3. – С.2.
- 10.Бухвальд Е. Местное самоуправление: этап становления и укрепления // Экономист. – 2004. - № 4. – С. 66-75.
- 11.Бюджетная система России: Учеб. для студентов ВУЗов / Под ред. Г.Б. Поляка. - М.: «ЮНИТИ», 2000. - 550 с.
- 12.Бюджетный кодекс Российской Федерации. – М.: Омега-Л, 2005. – 206 с.
- 13.Васильев В.И. Местное самоуправление: центр и регионы // Журнал российского права. – 2003. - № 3.
- 14.Велихов Л.А. Основы городского хозяйства / В 2 частях. – СПб.-М., 1928.
- 15.Власть, бизнес и гражданское общество / Ред. А. Трапкова. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2002. – 215 с.

16. Войтович В.Ю., Шишкин М.И. Государственное строительство на фундаменте прав и свобод человека // Наука Удмуртии. – 2005. - № 2. – С. 27-51.
17. Воронин А. Г. Стимулы и рычаги // Муниципальная власть. – 2000. - № 3. – С. 12-16.
18. Воронин А. Г. Муниципальное хозяйствование и управление: проблемы теории и практики. - М.: Финансы и статистика, 2002. - 176 с.
19. Воротилов В.А. Эффективность производства в регионе (методология планирования, нормирования, управления) / Под ред. Н.Н. Ухова. – Л.: Наука, 1985. – 207 с.
20. Гидденс Э. Элементы теории структуризации // Современная социальная теория: Бурдье, Гидденс, Хабермас. Новосибирск, 1995.
21. Глазырин М. Экономическая модель местного самоуправления // Экономист. - 1999. - № 11. - С. 66-74.
22. Глазырин М. Механизмы использования потенциала саморазвития муниципальных образований // Экономист. - 2000. - № 7. - С. 53-60.
23. Гневко В.А. Управление экономическим развитием народно-хозяйственного комплекса. - СПб.: ИуиЭ, 2002. - 367 с.
24. Гневко М. В. Инновационное развитие муниципального образования. - СПб.: ИУЭ, 2003. - 217 с.
25. Говоренкова Т., Жуков А., Савин Д., Чуев А. «А» и «Б» сидели на трубе. Размышления по поводу очередной реформы местного самоуправления в России // Муниципальная власть. – 2004. - № 1. – С. 81-88.
26. Годин А.М. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации: Учеб. пособие / А.М. Годин, И.В. Подпорина. - М.: «Дашков и К», 2001. - 273 с.
27. Гомеров И.Н. Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, структура. - М.: ООО «Издательство ЮКЭА», 2002. - 832 с.
28. Государственные и муниципальные финансы: Учебник / Под общ. ред. И.Д. Мацкуляка. – М.: Изд-во РАГС, 2003. – 680 с.

- 29.Гражданский кодекс Российской Федерации: Части первая и вторая. – М.: Юрайт, 2001. – 404 с.
- 30.Гриффитс Р. Экономическая реструктуризация: сопоставление послевоенной Европы и постсоветской России / Гриффитс Р.Т., Сергеев В.М. – М.; СПб.: Летний Сад, 2003. – 152 с.
- 31.Джеймс М. Бьюкенен. Сочинения. Пер. с англ. Серия «Нобелевские лауреаты по экономике». Т. 1 / Фонд экономической инициативы; Гл. ред. кол.: Нуреев Р.М. и др. – М.: «Таурис Альфа», 1997.- 560 с.
- 32.Европейская хартия местного самоуправления // СЗ Российской Федерации, 1998. - № 36. – Ст. 4466.
- 33.Задачи Удмуртской Республики на ближайшую перспективу // Свое дело. – 2004. - № 4. – С. 3-4.
- 34.Зарубежный опыт территориальной организации местного самоуправления. [http://www.ime.kolyma.ru Dime/d32.htm](http://www.ime.kolyma.ru/Dime/d32.htm) ИМЕ дайджест.
- 35.Иванов В.Н. Местное самоуправление на Урале (1994-2001 гг.). - Челябинск: Челяб. Гос. ун-т, 2002. - 189 с.
36. Иванов В.Н., Патрушев В.И. Инновационные социальные технологии государственного и муниципального управления / В.Н. Иванов, В.И. Патрушев.- 2-е изд., перераб. и доп.- М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2001.- 327 с.
- 37.Иванов С. Использование механизмов социального партнерства в стратегическом развитии муниципальных образований // Муниципальная власть. – 2005. - № 1. – С. 58-63.
- 38.Илларионов А. Экономическая политика в условиях открытой экономики со значительным сырьевым сектором // Вопросы экономики. – 2001. - № 4. – С. 4-31.
- 39.Исследование проблем федерализма в России: междисциплинарный подход. Вып. 5. Российский федерализм: проблемы и перспективы. Екатеринбург: УрО РАН, 2005. – 267 с.

40. К вопросу об оценке доходов местных бюджетов в рамках реализации реформы местного самоуправления. Аналитический доклад Конгресса Муниципальных образований РФ Центра аналитических исследований // Муниципальная власть. - 2004. - № 1. - С. 23-27.
41. Клейнер Г.Б. Предприятие в нестабильной экономической среде: риски, стратегии, безопасность / Г.Б. Клейнер, В.Л. Тамбовцев, Р.М. Качалов; под общ. ред. В.А. Панова. – М.: ОАО «Изд-во «Экономика», 1997. – 288 с.
42. Клоцвог Ф., Кушникова И., Костин В., Наумова Е. Тенденции изменения региональной структуры промышленного производства // Экономист. – 2002. - № 3. – С. 66-73.
43. Кнемайер Ф.-Л. Субсидиарность и демократичность – два основных принципа местной власти // Муниципальная власть. – 2004. - № 2. – С. 96-98.
44. Ковалева Г.А., Пешина Э.В. Реформа федеративных отношений и местного самоуправления: механизм региональной реализации. Екатеринбург: УрО РАН, 2004. – 284 с.
45. Колкнева Т.Ф. Взаимоотношения государства и муниципальных образований в финансовой сфере: пути совершенствования // Государственная власть и местное самоуправление. – 2004. - № 5. – С. 17-19.
46. Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 3 / Под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л.А. Окунькова. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – 792 с.
47. Конституция Российской Федерации. Государственный гимн. – М.: Юрайт-М., 2002. – 48 с.
48. Конституция Удмуртской Республики = Удмурт Элькунлэн Конституциез. – Ижевск: Удмуртия, 1995. – 88 с.
49. Кочанов П., Кушнир И. Скрытые «группы интересов» как фактор перераспределения ресурсов // Общество и экономика. – 2001. - № 1. – С. 57-66.

50. Краткий экономический словарь / Под ред. Ю.А. Белика и др. – М.: Политиздат, 1987. – 399 с.
51. Куранов Г., Волков В. Состояние экономики и задачи экономической политики // Экономист. – 2001. - № 4. – С. 12-28.
52. Курс переходной экономики: Учебник для вузов / Под ред. акад. Л.И. Абалкина. - М.: ЗАО «Финстатинформ», 1997. - 640 с.
53. Кучуков Р., Савка А. Экономическая политика: институциональный подход // Экономист. - 2004. - № 4. – С. 15-24.
54. Лебедева Т.И. Регионы и региональная политика. – В кн. Особенности становления рынка и предпринимательства в России. – МГУ им. Ломоносова, 1995. – С. 21-24.
55. Лексин В., Швецов А. Проблемы согласования интересов и организации взаимодействий в системе федеративных отношений // Федерализм. – 2003. - № 2. – С. 97-122.
56. Макарейко Н.В. Проблемы административно-правового регулирования экономических отношений // Государственная власть и местное самоуправление. – 2003. – 3 5. – С. 39-42.
57. Макаров В. Новая экономическая самоорганизация муниципальных образований / В. Макаров, М. Глазырин // Экономист. - 2003. - № 4. - С. 53-60.
58. Мамсуров Т.Д. Бюджетный федерализм: экономика и политика: монография / Т.Д. Мамсуров, Л.Я. Кесельбрер: [гл. ред. Н.Д. Эриашвили]. – М.: Юнити: Закон и право, 2004. – 383 с.
59. Материалы круглого стола «Национальная экономика и национальная идея России». - Ижевск: Изд-во УдГУ, 2003. - 312 с.
60. Медведев В.А. Перед вызовами постиндустриализма: Взгляд на прошлое, настоящее и будущее экономики России / В.А. Медведев. – М.: Альпина Паблишер, 2003. – 438 с.
61. Местное самоуправление – основа гражданственности и народовластия. Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на сессии Кон-

- гресса муниципальных образований // Журнал российского права. – 2003. - № 12. – С. 3-6.
62. Местное самоуправление – ресурс государства для управления развитием. Муниципальный манифест // Муниципальная власть. – 2005. - № 1. – С. 15-20.
63. Минц Б. Мы на пути к созданию многоуровневой системы управления // Муниципальная власть. – 1999. - № 3. – С. 4-8.
64. Миронова Н. Проблемы сельского самоуправления // Муниципальная власть. – 2005. - № 4. – С. 10-13.
65. Мокрый В. Бюджет для самоуправления // Наша власть: дела и лица. – 2004. - № 4. – С. 16-17.
66. Мокрый В. Что первично: финансы или полномочия? // Муниципальная власть. – 2002. - № 3. – С. 33-34.
67. Налоговый кодекс Российской Федерации. Части первая и вторая. – М.: ТК Велби, 2004. – 552 с.
68. Начальный курс муниципального управления // Р.А. Галиахметов, Г.П. Кривоногов, В.Л. Лавриненко. – Ижевск: Изд-во УдГУ, 1993. – 108 с.
69. Некипелов А.Д. О стратегических установках и экономической политике федеральных властей // Российский экономический журнал. – 2004. - № 5-6. – С. 3-11.
70. Немкина О.И. Финансовый федерализм: опыт ФРГ // Финансы. – 2000. - № 10. – С. 65-66.
71. Нестеренко А.Н. Экономика и институциональная теория / А.Н. Нестеренко; Отв. ред. Л.И. Абалкин; Рос. акад. наук, Ин-т экономики, Ин-т междунар. экон. и полит. исслед. – М.: Эдиториал УРСС, 2002. – 411 с.
72. Неф Р. Да здравствует централизм! М., 2002.
73. Нечаев В.Д. Факторы и предпосылки финансовой автономии местного самоуправления // Полис. – 2004. - № 6. – С. 36-54.
74. Николаев М., Махотаева М. Научные основы региональной экономической политики // Федерализм. – 2003. - № 2. – С. 141-156.

- 75.Нуреев Р.М., Кохэн С. Современная экономика: принципы и политика. – М., 1996.
- 76.Обзор экономики России: Основные тенденции развития: [Пер. с англ.] / Рабочий центр экон. реформ при Правительстве РФ, Российско-европ. центр экон. политики. – М., 2002.
- 77.О бюджете Удмуртской Республики на 2005 год: Закон Удмуртской Республики от 24 декабря 2004 года № 91-РЗ // Известия Удмуртской Республики. – 2004. – 29 декабря.
- 78.О бюджете Удмуртской Республики на 2006 год: Закон Удмуртской Республики от 26 декабря 2005 г. №. 70-РЗ // Известия Удмуртской Республики. – 2005. – 30 декабря. – С. 1-8.
- 79.О местном самоуправлении в Удмуртской Республике: (с изменениями и дополнениями, внесенными Законами Удмуртской Республики от 19 ноября 1996 года № 323-І, от 14 января 1998 года № 567-І, от 8 апреля 1998 года № 615-І): Закон Удмуртской Республики от 28 мая 1996 года № 219-І // Известия Удмуртской Республики. – 1996. – 6 июня.
- 80.О внесении изменений и дополнений в Закон Удмуртской Республики «О местном самоуправлении в Удмуртской Республике»: Закон Удмуртской Республики от 11 ноября 2003 года № 50-РЗ // СЗ УР. – Ижевск, 2003. - № 5(14). – С. 100-108.
- 81.О федеральном бюджете на 2006 год: Федеральный закон от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ // Российская газета. – 2005. – 29 декабря. – С. 30-37; Российская газета. – 2005. – 30 декабря. - С. 12-21.
- 82.Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон № 154-ФЗ от 28 августа 1998 г. // СЗ РФ, 1995. - № 35. – Ст. 3560; 1996. - № 17. – Ст. 1917; 1997. – № 12. – Ст. 1378.
- 83.Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон // СЗ РФ, 1999. - № 42. – Ст. 5005.

84. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ // СЗ РФ. – 2003. - № 40. – Ст. 3822. – С. 9500-9570.

85. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 28 декабря 2004 г. № 186-ФЗ.

86. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ // СЗ РФ. – 2003. - № 27. – Ст. 2709. – С. 6553-6580.

87. О Федеральной целевой программе государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления: Постановление Правительства Российской Федерации от 15 декабря 1999 года № 1394 (в редакции Постановлений Правительства РФ от 08.04.2003 № 201, от 08.12.2005 № 774) // СЗ РФ. – 1999. - № 51. – С. 11305-11326.

88. О Федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 годы и до 2015 года): Постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 717 (с изменениями, внесенными распоряжением Правительства РФ от 07.07. 2005 № 938-р) // СЗ РФ. – 2001. - № 43. – Ст. 4100. – С. 9011-9062.

89. Овсянко Д.В., Чернова Г.В. Социально-экономические интересы как основа формирования нового хозяйственного механизма // Вестник ЛГУ. Серия 5. Экономика. – 1990. - № 12. - С. 3-13.

90. Ойкен В. Основные принципы экономической политики: Пер. с нем. / Общ. ред. Л.И. Цедилина и К. Херрманн-Пиллата, вступ. сл. О.Р. Лациса. - М.: «Прогресс», 1995. - 469 с.

91. О первых результатах анализов итогов приватизации в 1992-1996 годах и об ответственности должностных лиц за ее негативные последствия: Материалы

парламентских слушаний в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. – М., 1997.

92. Основные положения (концепция) государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации // Муниципальная власть. – 1999. - № 3 – С. 17-21.

93. Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы // Полис. – 1999. - № 2. – С. 155-167.

94. Павлов К.В., Шишкин М.И. Патоекономика (патологические процессы в экономике). - Учебное пособие. - Ижевск: ШЕП, 2002. - 377 с.

95. Павлов К.В. Экологизация экономики Удмуртии. Часть VI. Общая теория социально-экономической и экологической политики: Учеб. пособие / К.В. Павлов, М.И. Шишкин; ИжГСХА. – Ижевск: Изд-во ИжГСХА, 2003. – 175 с.

96. Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы / М.И. Либоракина. - М.: Фонд «Либеральная миссия», Фонд «Институт экономики города», 2003. - 224 с.

97. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 годы). Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2003 года № 1163-р // СЗ РФ. – 2003. - № 34. – Ст. 3396. – с. 8328-8387.

98. Программа социально-экономического развития Удмуртской Республики на 2005-2009 годы // СЗ УР. – 2004. - № 2. – 215 с.

99. Птушенко А. Общество и государство (критический взгляд на основы российского гражданского права) // Общество и экономика. – 2004. - № 7-8. – С. 135-160.

100. Путин В.В. Местное самоуправление – основа гражданственности и народовластия: Выступл. През. РФ на сессии Конгресса муниципальных образований / В.В. Путин // Журнал российского права. - 2003. - № 12. - С. 3-6.

101. Радаев В.В. Социология рынков: к формированию нового направления. – М.: ГУ ВШЭ, 2003. – 328 с.

102. Региональная экономика и региональная политика. Вып.5: Сб. науч. тр. / Под ред. д-ра геогр. наук, профессора Е.Г. Анимицы. – Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 1999. – 105 с.
103. Региональная экономика и региональная политика. Вып.6: Сб. науч. тр. / Под ред. д-ра геогр. наук, профессора Е.Г. Анимицы. – Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2001. – 352 с.
104. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2004: Стат. сб. / Росстат. – М., 2004. – 966 с.
105. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. – 2-е изд. – СПб.: Питер, 2005. – 336 с.
106. Российский статистический ежегодник. 2004: Стат. сб. / Росстат. – М., 2004. – 725 с.
107. Россия в цифрах. 2005: Крат. стат. сб. / Росстат. – М., 2005. – 477 с.
108. Рыбакова И.Г. Традиционная экономическая политика Финляндии // Вестник ЛГУ. Серия 5. – 1991. - № 19. – С.78-80.
109. Рыжков В.А. Семь «да», три «нет», два «неясно»: перспективы развития федерализма и местного самоуправления в связи с реформой // Муниципальная власть. – 2003. - № 4. – С. 6.
110. Рябухин С. Межбюджетные «овраги» // Финансовый контроль. – 2004. – № 1. – С.82.
111. Рязанов В.Т. Экономическое развитие России. Реформы и российское хозяйство в XIX-XX вв. – СПб.: Наука, 1999. – 796 с.
112. Сакс Дж. Рыночная экономика и Россия: Пер. с англ. / ВВСМРМ. – М.: Экономика, 1995. – 331 с.
113. Селезнев Г.Н., Гневко В.А. Закон, власть, политика. Государственный и местный уровни. - СПб.: АНБ, ИУЭ, 1998. - 273 с.
114. Сергеев И.В. Экономика предприятия: Учеб. пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Финансы и статистика, 2004. – 304 с.

115. Современная экономика. Лекционный курс. Многоуровневое учебное пособие. - Ростов н/Д: Изд-во «Феникс», 2000. - 544 с.
116. Столыпин П.А. Жизнь за Отечество: жизнеописание (1862-1911). – Саратов, 2002. – С. 232.
117. Стратегия и проблемы устойчивого развития России в XXI веке / Под ред. А.Г. Гранберга и др. – М.: Экономика, 2002. – 416 с.
118. Строев Е.С. Самоопределение России и глобальная модернизация. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2001.- 351 с.
119. Субъекты Российской Федерации: Законодательство, организация власти и управления: Сб. науч. тр. / РАН ИНИОН. Центр социальных науч.-информ. исслед. Отд. политологии и правоведения. - М.: 2000. - 192 с. (Федерализм, региональное управление и местное самоуправление / Ред. совет сер.: Алферова Е.В. (отв. ред. сер.) и др.; 2000, вып.6).
120. Судьбы гражданского общества в России. В 2 т. Коллектив авторов. Т. 2. Современные аспекты концептуального осмысления проблем гражданского общества. – Екатеринбург: УрО РАН, 2004. – 289 с.
121. Теория государства и права: Учебник для вузов / Отв. ред. д.ю.н., проф. В.Д. Первалов.- 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма, 2004. - 496 с.
122. Толстых В. Кто был никем, тот стал ничем? Законопослушное общество возникнет не раньше законопослушной власти // Политический журнал. – 2004. - № 18. – с. 3-5.
123. Уваров С.Н. Исторический опыт политического реформирования в Удмуртии в 90-е гг. XX века: Ист. науки – 07.00.02: Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. ист. наук / Уваров С.Н.; [Науч. рук. Куликов К.И.]. – Ижевск, 2003. – 29 с.
124. Управление адаптацией предприятия в рыночную экономику / О.И. Боткин, И.О. Боткин // Менеджмент: теория и практика. – 2002. - № 3-4. – С. 145-150.

125. Управление современной компанией: Учебник / Под ред. проф. Б. Мильнера и проф. Ф. Лииса. – М.: ИНФРА-М, 2001. – 586 с.
126. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М.: 2001.
127. Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты: Пер. с нем. / Редкол.: В.А. Туманов (пред.) и др.; Сост. Т.Г. Морщакова; Под ред. и со вступ. ст. Ю.П. Урьяса. – М.: Прогресс, 1991. – 472 с.
128. Хайек Ф.А. Дорога к рабству // Новый мир. – 1991. - № 7. – С. 211.
129. Ходов Л.Г. Основы государственной экономической политики: Учебник. - М.: Издательство БЕК, 1997. - 332 с.
130. Цветкова Г.А. Чем жива надежда // Муниципальная власть. - 2002. - № 4. - С. 78-79.
131. Черник И.Д. Некоторые вопросы организации местных финансов в Финляндии // Финансы. – 2004. - № 2. – С. 75-76.
132. Шабров О.Ф. Государственное управление в России: проблемы эффективности // Социально-гуманитарные знания. – 2005. - № 2. – С. 137-149.
133. Шаститко А.Е. Новая институциональная экономическая теория. – М.: Терис, 2002.
134. Шепеленко Г.И. Экономика, организация и планирование производства на предприятии: Учебное пособие для студентов экономических факультетов и вузов. 4-е изд., доп. и перераб. – М.: ИКЦ «МарТ», Ростов н/Д: «Издательский центр «МарТ», 2003. – 592 с.
135. Шинкаренко П.В. Возрожденный Феникс. Очерки деятельности Вольного Экономического Общества России. 1765-2005. – М., 2005. – 360 с.
136. Шишкин М.И. Региональное управление в условиях перехода к рыночной экономике. – Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1991. – 196 с.
137. Экономика предприятия: Пер. с нем. – М.: ИНФРА-М, 1999. – 928 с.
138. Экономика предприятия (фирмы). – М.: ИКЦ «МарТ», Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2004. – 512 с.

- 139.Экономическая политика КПСС. Учеб. пособие / Рук. авт. колл. Л.И. Абалкин. – М.: Политиздат, 1981.
- 140.Экономическая теория: Учебник / Под общ. ред. акад. В.И. Видяпина, А.И. Добрынина, Г.П. Журавлевой, Л.С. Тарасевича. – М.: ИНФРА-М, 2001.- 714 с.
- 141.Экономический словарь / Е.Г. Багудина, А.К. Большаков и др.; Отв. ред. А.И. Архипов. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. - 624 с.
- 142.Ясин Е. Бюджет государства и экономическая политика // Вопросы экономики. – 2002. - № 11. – С. 4-30.
- 143.Ясин Е., Яковлев А. Конкурентоспособность и модернизация российской экономики // Вопросы экономики. – 2004. - № 7. – С.
- 144.Darendorf R. Economic Opportunity, Civil Society and Political Liberty. UN Research Institute for Social Development, (s. 1), March 1995.
- 145.Geske O.-E. Unterschiedliche Anforderungen an den neu en Laenderfinanzausgleich, Wirtschaftsdienst, 1993, s. 78.
- 146.Goldmith M., Baldersheim F. Kommuner I omstilling – et inernasjonalt perspektiv. – Baldersheim H., Stahlberg K. Fyldersqmmuneneog brukerne; nordisk be-lysning, Btrgen, 1993.
- 147.Kjellberg F. Local government and the welfare state: Reorganization in Scandinavia. – Dente B., Kjellberg F. (eds.). The dynamics of institutional change. L., 1988.
- 148.Raffaele Carnevale. Tax Collection Takes Strage in European Local Govern-ment Rating. Standart & Poor’s Credit Week, April 11, 2001 / Кредит Russia. <http://www.ea-rating.ru/middle.php>.
- 149.Sharpe L.J. (ed.). The European meso: in Europe. L., 1993.
- 150.Sharpe L.J. Theories and values of local government. – «Political Studies», 1970, № 2.

Направления экономической политики Удмуртской Республики, ее цели, задачи и запланированные мероприятия (в соответствии с Программой СЭР УР на 2005-2009 годы)

Направление ЭП	Стратегическая цель	Поставленные задачи	Запланированные мероприятия
1	2	3	4
Инвестиционная политика	Создание в УР привлекательного инвестиционного климата, целостной инвестиционной системы	<ul style="list-style-type: none"> <li>• улучшение инвестиционного имиджа УР</li> <li>• совершенствование нормативно-правовой базы</li> <li>• разработка инвестиционных программ, в том числе предусматривающих государственное участие</li> <li>• развитие инвестиционной инфраструктуры</li> <li>• совершенствование системы государственных гарантий</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- мероприятия по получению инвестиционного рейтинга от международного рейтингового агентства</li> <li>- формирование инфраструктуры (в первую очередь в сфере туризма)</li> <li>- создание единой республиканской системы информационного обеспечения инвестиционной деятельности</li> <li>- проведение семинаров, конференций, «Круглых столов»</li> <li>- прочие мероприятия, направленные на достижение поставленной цели</li> </ul>
Инновационная политика	Создание условий для развития инновационного процесса во всех отраслях экономики	<ul style="list-style-type: none"> <li>• обновление основных фондов</li> <li>• обеспечение взаимодействия между наукой и производством</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- создание инновационной инфраструктуры</li> <li>- формирование портфеля инновационных проектов</li> <li>- прочие</li> </ul>

1	2	3	4
Промышленность	Создание современного целостного эффективного промышленного комплекса	<ul style="list-style-type: none"> <li>• совершенствование нормативной базы</li> <li>• использование ресурсосберегающих технологий, достижений НТП</li> <li>• повышение конкурентоспособности промышленной продукции</li> <li>• решение кадровой проблемы, в том числе в сельской местности</li> <li>• развитие кооперации и интеграции</li> <li>• государственная поддержка предприятий всех форм собственности</li> <li>• охрана окружающей среды</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- использование достижений науки</li> <li>- разработка соответствующих профильных документов, нормативов</li> <li>- создание крупных промышленных предприятий, объединений</li> <li>- инвестирование промышленного производства</li> <li>- прочие</li> </ul>
Агропромышленный комплекс	Насыщение продовольственного рынка продукцией собственного производства; повышение уровня жизни на селе, ее качества	<ul style="list-style-type: none"> <li>• повышение имиджа сельского хозяйства</li> <li>• развитие кооперационных и интеграционных процессов</li> <li>• повышение эффективности использования природных ресурсов</li> <li>• решение обеспеченности села кадрами</li> <li>• улучшение технической оснащенности производства</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- создание специальных структур, объединяющих все звенья производства в единое целое</li> <li>- содействие при заключении договоров любого характера</li> <li>- использование новейших технологий и методик в растениеводстве и животноводстве</li> <li>- повышение социального развития села</li> <li>- прочие</li> </ul>
Транспорт, связь	Создание качественной транспортной инфраструктуры Обеспечение населения качественными услугами связи	<ul style="list-style-type: none"> <li>• безопасность транспорта</li> <li>• обновление транспортного сообщения, его совершенствование</li> <li>• привлечение инвестиций</li> <li>• развитие телекоммуникационной ин-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- сохранение количества транспортных средств всех видов</li> <li>- техническое оснащение и переоснащение</li> <li>- создание условий для строи-</li> </ul>

1	2	3	4
		инфраструктуры <ul style="list-style-type: none"> <li>• распространение сети Интернет</li> </ul>	тельства и реконструкции вокзалов, стоянок и так далее <ul style="list-style-type: none"> <li>- содействие по строительству объектов соответствующей инфраструктуры: АТС, центров обслуживания, коммуникаций</li> <li>- прочие</li> </ul>
Информатизация	Внедрение и использование современных информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в процессе управления развитием республики	<ul style="list-style-type: none"> <li>• создание информационных баз данных, доступных всем заинтересованным субъектам</li> <li>• внедрение систем электронного документооборота, электронных гос. закупок</li> <li>• внедрение сети Интернет на уровне гос. власти и органов местного самоуправления</li> <li>• комплексный переход органов власти к использованию ИКТ в процессе управления</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- применение единых разработанных технологий</li> <li>- развитие телекоммуникационной инфраструктуры</li> <li>- организация сбора и обработки информации</li> <li>- развитие рынка специалистов в области ИКТ, подготовка кадров</li> <li>- прочие</li> </ul>
Строительство, жилищная политика, автодорожное хозяйство; жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ)	Развитие рынка строительной продукции и услуг с целью удовлетворения соответствующих потребностей населения	<ul style="list-style-type: none"> <li>• эффективное использование государственных инвестиций</li> <li>• привлечение финансовых ресурсов из иных источников (федеральные целевые программы, внебюджетные средства, банковские кредиты)</li> <li>• использование новых, более эффективных и менее ресурсоемких технологий</li> <li>• ориентация на потребности населения, благоустройство</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- разработка планов и проектов строительства с учетом всех факторов</li> <li>- снижение себестоимости за счет более рационального использования средств, их использование в самых необходимых целях</li> <li>- развитие инфраструктуры (коммуникации, тепло-, электросети, водо-, газопроводы)</li> </ul>

1	2	3	4
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• финансовая стабилизация отрасли ЖКХ</li> <li>• создание системы мер по поддержке и социальной защите малоимущих граждан</li> <li>• модернизация объектов ЖКХ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- оптимизация использования существующих объектов недвижимости</li> <li>- государственная поддержка населения в области получения жилья (гарантии, ипотека)</li> <li>- создание специальных комиссий на уровне местного самоуправления по анализу финансово-экономического положения предприятий ЖКХ и разработке планов улучшения их финансового положения</li> <li>- реструктуризация кредиторской задолженности предприятий ЖКХ, меры по сокращению дебиторской задолженности</li> <li>- создание комплексов по обслуживанию объектов ЖКХ в сельской местности</li> <li>- мониторинг за состоянием объектов ЖКХ; использование новейшего оборудования и технологий</li> <li>- прочие</li> </ul>
Недропользование; биоресурсы; водное, лесное хозяйство; охрана окружающей среды; земельные отношения	Рациональное использование ресурсов, их охрана и воспроизводство; улучшение состояния природной среды	<ul style="list-style-type: none"> <li>• освоение новых месторождений нефти</li> <li>• рациональное использование и воспроизводство минерально-сырьевых, водных, лесных,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- разработка программ изучения недр, поиск запасов подземных пресных вод</li> <li>- конкурсное предоставление права пользования участками недр</li> </ul>

1	2	3	4
		<p>земельных ресурсов, иных полезных ископаемых</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• обеспечение экологической безопасности населения республики, предотвращение экологических катастроф</li> <li>• создание системы государственного управления земельным фондом республики</li> <li>• ведение государственного кадастра объектов недвижимости, кадастровая оценка земель</li> <li>• развитие системы государственного мониторинга земель УР, использования природных ресурсов и состоянием окружающей среды</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- восстановление и ремонт существующих гидроузлов, их воссоздание</li> <li>- противопаводковые мероприятия; улучшение качества воды</li> <li>- лесовосстановительные работы, лесопосадки</li> <li>- совершенствование нормативной базы при использовании ресурсов</li> <li>- завершение инвентаризации земель и работ по их государственной кадастровой оценке</li> <li>- обновление планов, земельных карт</li> <li>- прочие</li> </ul>
Потребительский рынок; малое предпринимательство	Совершенствование механизма взаимодействия между субъектами рыночной деятельности для максимального удовлетворения потребностей каждого из них; формирование условий для развития системы малого предпринимательства в УР	<ul style="list-style-type: none"> <li>• создание эффективно функционирующей рыночной инфраструктуры</li> <li>• развитие потребительской кооперации</li> <li>• совершенствование налогового законодательства в области предпринимательства</li> <li>• создание условий для выхода малых предприятий на внешние, в том числе иностранные, рынки</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- контроль соблюдения антимонопольного законодательства</li> <li>- разработка стандартов, сертификатов, лицензирование деятельности предприятий</li> <li>- поддержка предпринимательской деятельности (сокращение сроков оформления документов, упрощение процедур)</li> </ul>

1	2	3	4
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• соблюдение баланса интересов</li> <li>• социальная ориентация потребительского рынка</li> <li>• увеличение числа малых предприятий</li> </ul>	<p>согласования с необходимыми и инстанциями)</p> <p>- регулирование цен с использованием механизма соглашений между товаропроизводителями</p>
			<p>сельскохозяйственной продукции, перерабатывающими предприятиями и предприятиями торговли</p> <p>- предоставление предпринимателям льготных бюджетных кредитов</p> <p>- развитие Удмуртского государственного фонда поддержки малого предпринимательства</p> <p>- прочие</p>
Управление государственным имуществом	Реформирование государственного сектора экономики, рационализация использования государственной собственности	<ul style="list-style-type: none"> <li>• совершенствование нормативной правовой базы по управлению государственным имуществом</li> <li>• продолжение процесса приватизации государственного имущества</li> <li>• развитие рынка недвижимости</li> </ul>	<p>- разработка проекта закона УР о перечнях видов имущества, необходимого для осуществления полномочий органов государственной власти УР по предметам ведения, а также имущества, необходимого для обеспечения деятельности органов и учреждений государственной власти УР</p>

1	2	3	4
			<ul style="list-style-type: none"> <li>- реорганизация государственных унитарных предприятий</li> <li>- разработка плана приватизации государственного имущества УР</li> <li>- совершенствование системы налогообложения в сфере землепользования</li> <li>- ведение Реестра государственного имущества УР</li> <li>- реорганизация предприятий, находящихся в кризисном финансово-экономическом положении</li> <li>- прочие</li> </ul>
В области цен и тарифов	Поддержание баланса экономических интересов субъектов социально-экономической деятельности	<ul style="list-style-type: none"> <li>• совершенствование системы ценообразования</li> <li>• контроль за деятельностью и ценообразованием естественных монополий</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- учет инфляции при установлении тарифов</li> <li>- проведение финансово-экономического анализа деятельности монополий</li> <li>- утверждение тарифов на продукцию естественных монополий</li> <li>- прочие</li> </ul>

Приложение 2

Результаты проведения опроса по теме «Взаимосвязь гражданского общества и местного самоуправления»

Вопрос, варианты ответов	I группа	II группа	III группа	IV группа	V группа	VI группа
1	2	3	4	5	6	7
Сущность гражданского общества						
- получен удовлетворительный ответ	33,3	50,0	73,3	33,3	41,2	19,2
- нет ответа	66,7	50,0	26,7	66,7	58,8	80,8
В России есть гражданское общество?						
- ответили положительно	0,0	0,0	0,0	33,3	11,8	0,0
- ответили отрицательно	100,0	100,0	100,0	66,7	88,2	100,0
Критерии гражданского общества						
- получен удовлетворительный ответ	33,3	66,7	73,3	0,0	41,2	11,5
- нет ответа	66,7	33,3	26,7	100,0	58,8	88,5
Сущность местного самоуправления						
- получен удовлетворительный ответ	100,0	100,0	86,6	33,3	29,4	30,8
- нет ответа	0,0	0,0	13,4	66,7	70,6	69,2
Связь местного самоуправления и гражданского общества						
- получен удовлетворительный ответ	33,3	50,0	66,7	0,0	17,6	7,7
- нет ответа	66,7	50,0	33,3	100,0	82,4	92,3
Есть ли у Вас возможность влиять на функционирование Вашего населенного пункта?						
- ответили положительно	100,0	33,3	60,0	0,0	0,0	0,0
- ответили отрицательно	0,0	66,7	40,0	100,0	100,0	100,0

Продолжение прил. 2

1	2	3	4	5	6	7
Какому из уровней власти Вы доверяете больше остальных?						
- федеральному	0,0	0,0	13,3	0,0	29,4	0,0
- региональному	0,0	0,0	0,0	33,3	17,6	0,0
- местному	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	15,3
- иное	0,0	16,7	20,0	0,0	11,8	0,0
- никакому	100,0	83,3	66,7	66,7	41,2	84,7
Как повысить эффективность деятельности органов власти?						
- получен удовлетворительный ответ	100,0	66,7	86,7	33,3	70,6	38,5
- нет ответа	0,0	33,3	13,3	66,7	29,4	61,5
Какую форму управления Вы предпочитаете?						
- «сверху»	0,0	0,0	0,0	33,3	23,5	19,2
- самостоятельно	100,0	100,0	100,0	66,7	76,5	80,8
Имеете ли представление о том, в чем заключаются функции местной власти?						
- ответили положительно	100,0	83,3	80,0	0,0	0,0	0,0
- ответили отрицательно	0,0	16,7	20,0	100,0	100,0	100,0
Ощущаете себя Гражданином, высшей ценностью, как гласит Конституция РФ?						
- ответили положительно	0,0	0,0	0,0	33,3	0,0	0,0
- ответили отрицательно	100,0	100,0	100,0	66,7	100,0	100,0