

Научная статья  
УДК 94(470.313).084.9«1990/1991»  
DOI 10.37724/RSU.2023.78.1.007

## Деятельность органов местного самоуправления в Рязани на фоне нарастания кризисных явлений в экономике в 1990–1991 году

**Вячеслав Иванович Модин**

Рязанский государственный университет имени С. А. Есенина, Рязань, Россия  
simplex\_ryazan@mail.ru

**Аннотация.** Сегодня проблема деятельности органов местного самоуправления в сфере социально-экономического развития территории муниципальных образований является одной из самых актуальных, потому что функционирование органов осуществлялось в условиях становления рыночной экономики. Особое внимание в статье уделяется процессу трансформации экономики по причине его новизны и отсутствия опыта взаимоотношений между городскими властями и субъектами рынка по вопросам, связанным с социально-экономическим развитием территории. Основная цель статьи — показать, каким образом органам местного самоуправления приходилось преодолевать трудности перехода к новой системе взаимоотношений местной власти с предприятиями и организациями. В статье анализируются новые, впервые вводимые в научный оборот архивные документы Государственного архива Рязанской области: протоколы заседаний городского Совета народных депутатов за период с 1990 года по 1991 год. Следует отметить, что благодаря документам удалось проследить снижение темпов экономического роста в СССР в конце 80-х годов прошлого века, расхождение отраслевого управления с территориальными интересами, что постепенно привело к уменьшению значимости советов в хозяйственном и социальном строительстве.

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления, социально-экономическое развитие, территории муниципальных образований, экономика.

**Для цитирования:** Модин В. И. Деятельность органов местного самоуправления в Рязани на фоне нарастания кризисных явлений в экономике в 1990–1991 году // Вестник Рязанского государственного университета имени С. А. Есенина. 2023. № 1 (78). С. 70–80. DOI: [10.37724/RSU.2023.78.1.007](https://doi.org/10.37724/RSU.2023.78.1.007).

Original article

## Activities of local governments in Ryazan during the growing economic crisis in years 1990–1991

**Vyacheslav I. Modin**

Ryazan State University named for S. A. Yesenin, Ryazan, Russia  
simplex\_ryazan@mail.ru

**Abstract.** Nowadays, issues related to activities of local governments in the field of socio-economic development of their territories are most urgent, because the functioning of the administrative bodies is carried out simultaneously with the formation of a market economy. The paper gives special attention to transformation of the economy, as this is still a new trend and we lack experience in relations between city authorities and market entities on issues related to socio-economic development of the territory. The goal of the article is to show how local governments tried to overcome the difficulties of transition to a new system of relations between local authorities and enterprises and organizations. The article analyzes archival documents of the State Archives of the Ryazan Region, now first introduced to scientific research: minutes of sessions of the City Council of People's Deputies for the period from 1990 to 1991. It should be noted that thanks to these documents, it became possible to trace the decline in economic growth in the USSR in the late 1980s and the divergence of sectoral management from regional interests, which gradually led to a decrease in the importance of Soviet Councils in economic and social construction activities.

**Keywords:** local administration, socio-economic development, territories of municipalities, economy.

**For citation:** Modin V. I. Activities of local governments in Ryazan during the growing economic crisis in years 1990–1991. *The Bulletin of Ryazan State University named for S. A. Yesenin*. 2023; 1 (78):70–80. (In Russ.). DOI: 10.37724/RSU.2023.78.1.007.

Начало 90-х годов XX века в СССР отмечено нарастающими социально-экономическими проблемами. События стали стремительно выходить из-под контроля руководства страны. В Союзе нарастали хаос и дезорганизация. В марте 1990 года М. С. Горбачев на западный манер был объявлен президентом СССР. Впереди была неопределенность и рождение новой, пока еще непонятной политической формации. Все это самым непосредственным образом сказалось на положении дел в Рязанской области.

9 апреля 1990 года был принят закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства СССР», в котором определялись принципы формирования и деятельности местных органов власти. Особенность этого нормативно-правового акта заключалась в изменении статуса местных советов, провозглашении муниципальной автономии, выражающейся в устранении подотчетности исполкомов местных советов вышестоящим исполнительным органам государственной власти. Местное самоуправление в законе понимается как «самоорганизация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц, на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы» [Об общих началах местного самоуправления ... , 1990].

Закрепив основные принципы существования местного самоуправления, закон наделил советы собственной компетенцией в налоговой и бюджетной сфере. Следующим шагом на пути процесса реформирования местных органов власти стало принятие 6 июля 1991 года закона № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР», согласно которому местное самоуправление — это «система организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей...» [О местном самоуправлении ... ]. В целом в законе были отражены принципы, закрепленные в Европейской хартии местного самоуправления в части признания представительных органов обязательным субъектом местного самоуправления, наличия муниципальной собственности, замещения должностей в исполнительных органах на конкурсной основе, судебной защиты прав самоуправления.

Рязань, находясь в едином экономическом пространстве страны, в полной мере испытала на себе последствия допущенных в советский период ошибок в развитии городов и влияние экономического кризиса, в котором оказалась страна на рубеже 1980–1990-х годов XX века. Несмотря на то, что население города в период с 1979 по 1990 год увеличилось на 70 тыс. человек и составило 519,6 тыс., жилищный фонд города вырос всего на 84 тыс. м<sup>2</sup>, при этом Фонд государственного (ведомственного) жилья начал сокращаться. Производство важнейших видов промышленной продукции в 1991 году по сравнению с предыдущим также сократилось по ряду показателей. В их числе — не только промышленное оборудование и электроэнергия, но и химические волокна, строительные материалы, товары из кожи, обувь, кондитерские изделия, молочная продукция, мясо, масло, чай [Рязанской области 60 лет, 1997].

Ни один из важнейших социальных объектов практически не был введен в число действующих, из-за чего увеличивались диспропорции между темпами жилищного строительства и темпами развития социальной сферы, инфраструктуры и отраслей жизнеобеспечения. Ситуация в городе вызывала недовольство рязанцев. Их возмущало, что площадь аварийного жилья составляла 65,1 тыс. м<sup>2</sup>, в 1990 году было отремонтировано на 20 % меньше квартир, чем в предыдущем, на самотек пускались транспортные проблемы города. Население не могло удовлетворить потребности в товарах повседневного спроса из-за роста цен. Впервые жители города столкнулись с безработицей [ГАРО. Ф. 7165. Оп. 1. Д. 2. Л. 45–47].

Следует отметить, что депутатским корпусом было многое сделано для совершенствования структуры исполнительных органов городского совета, совершенствования депутатского контроля, разделения полномочий между советами различных уровней. Имелись попытки провести инвентаризацию муниципальной собственности, выработать инвестиционную и налоговую

политику по отношению к кооперативам и малым предприятиям, а также предпринять меры по ликвидации убыточности основных отраслей городского хозяйства в соответствии с законом РСФСР «О дополнительных полномочиях местных советов». Органы местного самоуправления предпринимали некоторые усилия для того, чтобы придать положительную динамику социально-экономическому развитию региона.

В январе 1991 года (по сравнению с январем 1990 года) объем производства снизился на 9 %, а в целом за четыре месяца (по сравнению с аналогичным периодом прошлого года) — на 6 %. Причины заключались в срыве договорных обязательств, нарушении сложившихся хозяйственных связей, несбалансированности денежного обращения. Количество работников на промышленных предприятиях сократилось на 2,5 %. Если в 1990 году в центр по трудоустройству обратились 565 человек, из которых трудоустроено было 69, а 93 получили справки о сохранении заработка в течение трех месяцев, то за четыре месяца 1991 года в центр обратились уже 669 человек, причем 134 из них были выданы справки на получение пособия за третий месяц безработицы [ГАРО. Ф. 7165. Оп. 1. Д. 2. Л. 21].

Практически исчезла возможность для активного привлечения предприятий в финансирование городских работ (строительство коллектора, трансформаторных подстанций города и т. д.). Предприятия стройиндустрии уменьшили производство и выпуск готовой продукции для строительных организаций, из-за чего не выполнялся план строительного комплекса. Снизился выпуск керамзитового гравия, железобетонных конструкций, столярных изделий и пиломатериалов. Кризис стройиндустрии усугубил и без того тяжелое состояние капитального строительства в городе.

Уже в 1990 году было использовано 258 млн руб. лимита капитальных вложений, что составило 90 % плана. На объектах социальной сферы освоение годового лимита капитальных вложений составило 88,4 %, в том числе в жилищном строительстве — 91 %, в здравоохранении — 50,8 %, в народном образовании — 76,8 %, в культуре — 57,7 %, в торговле и общественном питании — 61,2 %. Годовой план по вводу жилых домов был выполнен лишь на 80,3 %, что было ниже уровня, достигнутого за все годы XII пятилетки [ГАРО. Ф. 7165. Оп. 1. Д. 2. Л. 21].

Освоение средств за второй квартал 1991 года на объектах здравоохранения от общего лимита капитальных вложений составило 18,2 %, в народном образовании — 7,2 %, в коммунальном строительстве — 23,8 %. Низкие показатели освоения средств по плану строительно-монтажных работ демонстрировали итоги работы по строительству пристройки к Дворцу пионеров, школы в микрорайоне ДПП-3,4, детского сада по улице Гоголя, поликлиники по улице Чапаева. Работы в кинотеатре в Канищеве, школе по улице Забайкальской, детских садах по улице Новаторов и в жилом районе Недостоево вообще не начинались [ГАРО. Ф. 7165. Оп. 1. Д. 2. Л. 22]. Особую тревогу вызывало невыполнение планов строительства по расширению и реконструкции канализации (выполнено на 20,7 %), на объектах троллейбусного транспорта (выполнено на 3 %).

Сложной оставалась ситуация на объектах жизнеобеспечения города. Причиной такого состояния, по мнению руководителей Рязани, была крайняя изношенность материальной базы всех служб города. Если в 70-х годах XX века Рязань по энергетическим мощностям имела запас производства для развития, то к началу 80-х годов он исчерпался, из-за чего нарастал разрыв между энергетическими и коммунальными потребностями города и возможностями его отраслей. Почти 20 лет деньги не вкладывались в развитие энергетики (газовое и электрическое хозяйство); средний возраст канализационных сетей составлял 20–30 лет, оборудование изнашивалось [ГАРО. Ф. 7165. Оп. 1. Д. 2. Л. 22].

Руководство города видело причины сложившейся обстановки в отсутствии взаимопонимания с областным уровнем власти (главным образом, с Рязанским областным советом, в котором значительным влиянием пользовались коммунисты и представители обкома КПСС). Кроме того, по мнению чиновников, в реорганизации нуждалась система управления городом, в частности исполнительные органы власти. По этой причине в городе было создано Социально-экономическое управление (СЭУ) и корпус директоров-распорядителей по отраслям городского хозяйства. Вновь созданные структуры должны были конструктивно взаимодействовать с постоянными комиссиями городского совета.

Дальнейшие события еще раз убеждают в справедливости формулировки о том, что политика есть концентрированное выражение экономики. Именно кризис ведомственной экономики, о котором говорил председатель Рязанского горсовета В. В. Рюмин на одной из сессий, и определил вектор экономического развития региона и страны в целом.

Следует отметить, что трансформация традиционного городского совета, сосредоточившего в себе представительную и исполнительную власть, в структуру, где совет принимает решения, а городская администрация становится исполнительной властью в Рязани, происходила крайне медленно, депутатские комиссии зачастую подменяли собой администрацию. Эти процессы существенно тормозили власть. Так, например, социально-экономическое управление, став координационным центром процессов приватизации в городе, было обязано разработать программы и положения о приватизации муниципального имущества. Были подготовлены методички по механизму приватизации, учету стоимости и оценке недвижимости и земли, однако процесс инвентаризации муниципальной собственности, разработки проектов типовых договоров об аренде земли шел с трудом [ГАРО. Ф. 7165. Оп. 1. Д. 2. Л. 23].

С целью отработки и практической проверки механизма разгосударствления были подготовлены уставы, договоры, документы для включения в государственный реестр таких предприятий, как «Рязанские узоры», «Трикотаж», фабрика культурно-бытовых товаров, городская электросеть, «Водоканал»; шла проработка экономических вопросов объединения парикмахерского хозяйства, банно-прачечного треста, треста ресторанов и кафе. После долгой волокиты стали самостоятельными предприятия гостиничного хозяйства, рынки города.

Конечно, работниками СЭУ было сделано много ошибок, однако они не боялись их анализировать и делать выводы. Многие из предлагаемого казалось порой неосуществимым, работники опаздывали с принятием решений либо эти решения опережали возможности горсовета. Сотрудники СЭУ со временем стали заниматься аналитической работой: готовить заключения о целесообразности использования тех или иных хозяйственных форм, рекомендации по поддержке малых предприятий, обосновывать создание муниципальных предприятий [ГАРО. Ф. 7165. Оп. 1. Д. 2. Л. 33]. Директора-распорядители — А. А. Мавлюбердинов, А. В. Тарасов — осуществляли координационную деятельность, установили тесный контакт с городскими и районными службами, стали контролировать ситуацию и воздействовать на нее. Без их работы какая-либо стабилизация ситуации в городе была бы невозможна.

Другим важным вектором, способствующим установлению основ самоуправления в условиях формирующихся рыночных отношений, являлась деятельность горсовета в области приватизации. Она строилась по двум направлениям: стимулирование появления кооперативов и малых предприятий, а также развитие новых форм производства на существующих предприятиях.

В Рязани к тому времени действовало около 1,5 тыс. кооперативов, малых предприятий, акционерных обществ, коммерческих предприятий. В 1990 году кооперативы пополнили бюджет города приблизительно на 10 млн руб. До 40 % всех предприятий составляли строительные кооперативы, что создавало возможности для развития индивидуального строительства. Так называемый альтернативный сектор занимал до 20 тыс. человек (примерно 1/6 трудоспособного населения), то есть поглощал безработных с крупных предприятий. Вместе с тем в рассматриваемый период не было продуманной политики в области взаимоотношений с кооперативами, отсутствовала объективная информация о них [ГАРО. Ф. 7165. Оп. 1. Д. 2. Л. 34].

В тот же период стал разворачиваться процесс формирования акционерных обществ на существующих предприятиях. Они были созданы на предприятии «Рязанские узоры», в текстильно-трикотажном объединении, на фабрике культбыттоваров, «Водоканале», на городских рынках. Ряд предприятий стал арендным, куда относились, например, городские электрические сети. Велись переговоры о включении в коммунальную собственность крупных промышленных предприятий города, выстраивались новые (договорные) взаимоотношения с существующими.

Результаты подобной системы можно проследить на конкретном примере перехода городских электрических сетей на арендные отношения в 1991 году. Свобода хозяйствования, по мнению руководителей предприятия, могла обеспечить строительство производственной базы Московского электросетевого района и базы отдыха в поселке Солотча, жилья, повышение зарплаты работникам предприятия с 1 января 1991 года, внедрение диспетчерского пункта с использованием автоматики и телемеханики [ГАРО. Ф. 7165. Оп. 1. Д. 2. Л. 34].

25 апреля 1991 года было принято Постановление Верховного Совета РСФСР «О мерах по подготовке процессов приватизации государственного и муниципального имущества на территории РСФСР» [О мерах по подготовке процессов ...]. У городского совета открывались новые возможности приватизации муниципального имущества. В связи с такими заманчивыми перспективами горсовет предложил проект постановления «О мерах по подготовке процессов приватизации муниципального имущества на территории города». Однако это решение, важнейшее для руководства городской администрации, как уже отмечалось выше, не было принято большинством голосов, поскольку депутатский корпус не был готов взять на себя такую

ответственность. Планово-бюджетной комиссии поручалось доработать документ, и принятие решения о приватизации муниципального имущества на время откладывалось [ГАРО. Ф. 7165. Оп. 1. Д. 2. Л. 57].

Тем не менее решать проблему перевода городского хозяйства было необходимо в кратчайшие сроки: ситуация в экономике страны, в области, в городском хозяйстве усложнялась, что негативно сказывалось на настроениях горожан-избирателей. В связи с этим было принято решение ускорить процесс реорганизации управления городом, для чего планово-бюджетная комиссия Рязанского горсовета вынесла на обсуждение три проблемы.

Во-первых, следовало подвести некоторый итог работы горсовета по решению проблем социально-экономического развития города. При этом особое внимание акцентировалось на анализе того, что удалось сделать, какую работу продолжать, а от каких действий отказаться как от нерезультативных.

Во-вторых, предлагалось активизировать работы по переводу городского хозяйства на условия рыночных отношений, приватизации муниципального имущества, социальной защите определенных слоев населения в переходный период.

Наконец, в-третьих, необходимо было наметить конкретные цели в каждой из отраслей городского хозяйства как обязательные для достижения в текущем году и депутатским корпусом, и городскими структурами исполнительной власти.

Однако органы самоуправления в указанный период не справились с задачей стабилизации ситуации. На то имелись причины, сформулированные председателем горсовета В. В. Рюминым на V сессии городского Совета народных депутатов 21-го созыва, состоявшейся 29 мая 1991 года. Причины заключались в отсутствии комплексного подхода в деятельности горсовета и его служб и инертности депутатского корпуса, энергия которого зачастую направлялась не в русло выработки концепции развития города. Кроме того, отсутствовала координация действий городского совета с другими советами.

По мнению В. В. Рюмина, было создано достаточно внешних и внутренних предпосылок для того, чтобы перейти на новый уровень работы. Следующий этап жизнедеятельности председатель городской власти охарактеризовал как «собрание города в целое», формирование целостного городского организма. Отметим, что задача «собрания городов» уже решалась в России однажды — в 20-х годах XX века. Опыт предшественников был важен и на новом этапе развития муниципальной самостоятельности. Выступая на одной из сессий, Рюмин сформулировал общие направления и наиболее существенные методы этого процесса.

Так, во внешней среде предстояло:

1) создать мощную горизонтальную структуру, опирающуюся не на ведомства, а на структуры союзов городов (в качестве первоначального шага — создание единой региональной информационной сети между городскими советами);

2) продолжить работу по формированию выгодных городам юридических условий функционирования.

В рамках города предполагалось решить двуединую задачу: объединить отрасли и сферы городского хозяйства и составить из них городской хозяйственный комплекс на основе передаваемого городу имущества отраслей, а также перевести отрасли на рыночные условия хозяйствования как основное средство повышения эффективности использования производственного потенциала. Остальное, по мнению Рюмина, относилось к задачам СЭУ, депутатских комиссий, Союза российских городов [ГАРО. Ф. 7165. Оп. 1. Д. 2. Л. 37].

СЭУ приступило к разработке программы создания городского хозяйственного комплекса и перевода его на рыночные основы. Этот перевод предприятий городского хозяйства имеет свою специфику и отличается по методам, формам и задачам от перевода на рынок отдельных промышленных предприятий по нескольким критериям.

Во-первых, предприятия городских отраслей включали сотни и тысячи коллективов, лишенных права юридического лица. Была необходима их регистрация в организационно-правовых формах закона РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности», что означало регистрацию сотен юридических лиц в ограниченный срок. Программа РСФСР перехода к рынку должна была организовываться по графику, в сжатые сроки и принадлежать к ведомству местных советов [О предприятиях и предпринимательской деятельности ... ].

Во-вторых, сотни предприятий городских отраслей объединялись по производственной специализации в группы по 35–50 предприятий. Следовало решить проблему преемственности бывших отраслевых управлений, трестов, объединений, трансформировав их в отраслевые образования рыночной направленности. Такая работа, по мнению В. В. Рюмина, могла быть

осуществлена только местными советами — государственными органами, независимыми от ведомств и заинтересованными в деятельности, направленной на удовлетворение потребностей населения, тем более что практика доказала неспособность ведомств подстроить самих себя под рыночные структуры. Эти преобразования также требовалось осуществить по графику, в сжатые сроки.

В-третьих, перевод отраслей городского хозяйства на рыночные отношения не должен был сопровождаться снижением объема товарооборота, услуг и работ, и был обязан предусматривать необходимые социальные гарантии деятельности предприятий городского хозяйства как новых юридических лиц — предпринимателей [ГАРО. Ф. 7165. Оп. 1. Д. 2. Л. 37]. На практике такие гарантии могли обеспечиваться договорами между предпринимателями и собственниками имущества. Ведомства как незаинтересованная сторона не гарантировали социальную направленность таких договоров, и единственным гарантом выступал местный совет, избранный населением города, территории.

В качестве основных характеристик содержания самой программы важно отметить следующие принципиальные моменты:

- ее краткосрочность;
- сохранение сложившихся производственных связей предприятий города с предприятиями страны;
- отраслевой (торговля, коммунальное хозяйство) и межотраслевой (опора на возможности города) аспекты;
- сохранение строительной сферы, поскольку в противном случае город обрекался на кризис в ближайшие два-три года (поскольку к строительству относится не только жилье, но и прокладка канализации, энергетики и т. д.);
- формирование и укрепление положительных тенденций 1991 года, особенно — экономических взаимоотношений с предприятиями города (богатые предприятия — богатый город);
- предусмотрение создания комфортной среды обитания человека [ГАРО. Ф. 7165. Оп. 1. Д. 2. Л. 39–44].

Таким образом, планировалась серьезная организационная работа на федеральном, областном и муниципальном уровнях, связанная с решением вопросов собственности, имущества, организационных форм предприятий. Масштабов этой работы ее инициаторы, по всей видимости, не представляли или же рассчитывали решать эти вопросы на другом, более высоком уровне.

Следует отметить, что на V сессии возникла необходимость внесения изменений в городской бюджет и бюджет города. Это было вызвано следующими обстоятельствами. Так, на IV сессии горсовета решением от 25 декабря 1990 года при утверждении городского бюджета на 1991 год Президиуму горсовета было поручено уточнить бюджет и внести поправки в финансовые планы предприятий и организаций, в сметы бюджетных учреждений на 1991 год и в бюджет с учетом их исполнения за 1990 год. Одновременно было поручено решить вопрос об увеличении нормативов отчислений в бюджеты районов города от государственных налогов и доходов.

За истекшие после сессии горсовета пять месяцев Верховный Совет и Правительство РСФСР внесли изменения в порядок формирования доходов и расходов местных бюджетов и в налоговое законодательство, а органами ценообразования по решению правительства, а также облисполкома были внесены коррективы в действующие прејскуранты для предприятий и организаций на тепловую и электрическую энергию, на газ, водопотребление и водоотведение, услуги связи, за пользование телефоном и радио, а также на тарифы бытового и коммунального обслуживания. Появились новые виды государственных налогов (налог с продаж).

Решениями Президиума горсовета устанавливались новые размеры арендной платы за пользование нежилыми помещениями, повышалась плата за проезд на городском пассажирском транспорте, что также требовалось учесть при составлении финансовых планов предприятий, смет бюджетных учреждений и, соответственно, бюджета [ГАРО. Ф. 7165. Оп. 1. Д. 2. Л. 2].

Одна из основных причин пересмотра бюджета заключалась в утверждении облисполкомом в решении № 140/7 от 24 апреля 1991 года окончательных нормативов отчислений от государственных доходов и налогов в бюджет города, без чего невозможно было уточнить нормативы отчислений в районные бюджеты. Проект городского бюджета был определен по доходам в сумме 133 328 тыс. руб. и по расходам в сумме 135 446 тыс. руб., с повышением расходов над доходами в сумме 2 118 тыс. руб., или 1,6 % к объему.

Одним из основных доходных источников городского бюджета оставался налог на прибыль государственных, муниципальных, кооперативных, акционерных и частных предприятий и

организаций, от которых должно было поступить 59 млн руб. В бюджете были учтены платежи от 15 предприятий союзного подчинения по ставке 13 % в сумме 34,1 млн руб.; по 82 предприятиям республиканского подчинения — по ставке 13 %; по 35 предприятиям агро-промышленного комплекса (АПК) — 30 % (7,1 млн руб.); по 19 предприятиям местного хозяйства — 45 % (17,1 млн руб.); по 21 малому предприятию из 108 зарегистрированных горсоветом был запланирован налог на прибыль в 200 тыс. руб.; предприятия областного подчинения по ставке 10 % должны были уплатить в городской бюджет 1 млн руб. [ГАРО. Ф. 7165. Оп. 1. Д. 2. Л. 3].

В связи с повышением розничных цен и введением компенсаций для работающих и на детей Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР вносились изменения в налоговое законодательство республики: со II квартала текущего года предприятия союзного и республиканского подчинения должны были уплачивать в местный бюджет 9 % с прибыли вместо 13 %, в том числе АПК — 15 % вместо 30 %, а предприятия местного хозяйства — по ставке 35 % вместо 45 %.

В проекте бюджета эти изменения не нашли отражения, так как правительством не был решен вопрос о порядке компенсации выпадающих доходов. По предварительным расчетам городской бюджет за счет снижения ставки недополучал налог на прибыль в размере более 12 млн руб. Перед СЭУ совместно с постоянными комиссиями горсовета стояла задача определить перечень приоритетных отраслей народного хозяйства, развитие которых в городе целесообразно стимулировать при помощи налоговых льгот. Существенным доходным источником оставался налог с оборота, который составлял 49 % от всех доходов [ГАРО. Ф. 7165. Оп. 1. Д. 2. Л. 5].

Тесно связан с налогом с оборота вновь введенный по указу президента СССР, а затем и Правительством РСФСР налог с продаж. В городском бюджете он был запланирован на сумму в 6,3 млн. В целом благодаря этому налогу город должен был получить 21,4 млн руб. За четыре месяца 1990 года его размер составил 5,1 млн руб., или 23,8 % годового плана (отставание составило 2 млн руб.) [ГАРО Ф. 7165 Оп. 1 Д. 2, Л. 3]. Этот показатель вряд ли мог быть достигнут в связи с завышением плана и решением Правительства РСФСР об отмене налога с продаж большинства продовольственных товаров.

В соответствии с программой правительства РСФСР по стабилизации экономики и переходу к рыночным отношениям, была поставлена задача заменить налог с оборота акцизами на вино-водочные изделия, табак, золото и другие драгоценные металлы и камни, предметы роскоши, а налог с продаж трансформировать в налог на добавленную стоимость.

Среди других доходных источников выделим следующие:

1) Налог с владельцев транспортных средств, который уплачивали 463 предприятия и граждане, имеющие автотранспорт в личной собственности. В 1991 году прибыль от уплаты налога ожидалась в размере 2 600 тыс. руб., из которых, по российскому законодательству, 50 % (или 1 300 тыс. руб.) зачислялось в городской бюджет. Этот налог имел целевое назначение и направлялся на строительство и реконструкцию городских дорог.

2) Плата за воду, которую промышленные предприятия забирали из водохозяйственных систем. Это был единственный действующий ресурсный платеж, доход от него планировался в сумме 354 тыс. руб.

3) Сборы и неналоговые доходы, предполагающие денежную сумму в 296 тыс. руб. [ГАРО. Ф. 7165. Оп. 1. Д. 2. Л. 3].

Пока в городском бюджете не учитывалась арендная плата за землю, ее планировалось ввести с 1 июля 1991 года. Нормативы платы, разработанные городским комитетом по земле, утверждались Президиумом горсовета. Введение земельного налога на данном этапе не представлялось возможным, так как не было соответствующего республиканского законодательства и не был отработан механизм взимания.

Согласно закону РСФСР о порядке формирования городских и районных бюджетов в городе, в бюджеты районов передавались:

1) подоходный налог с граждан, удерживаемый предприятиями, учреждениями и организациями;

2) налог на холостяков, одиноких и малосемейных граждан;

3) подоходный налог и плата за патенты с лиц, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью;

4) налог с владельцев строений;

5) государственная пошлина;

б) поступления от реализации государственного выигрышного займа 1982 года [Об основах бюджетного устройства ... ].

В соответствии с законом РСФСР «О государственной бюджетной системе РСФСР в 1991 году» Рязанский облисполком с 1 мая 1991 года вводил на территории области три новых налога:

1) налог на служебные автомобили в размере 10 % от затрат, связанных с содержанием автомобилей;

2) налог на перепродажу автомобилей, оргтехники, вычислительной техники и персональных компьютеров в размере 10 % от стоимости сделки по автомобилям отечественного производства и 20 % по автомобилям зарубежного производства, а также 25 % от выручки по другим видам перепродаж;

3) налог на рекламу, плательщиками которого являлись редакции газет, телестудии, издательства и другие организации, оказывающие услуги по рекламе, в размере 5 % от суммы платы за рекламу [О государственной бюджетной системе ... ].

Первые два налога поступали как в городской, так и в районные бюджеты по принципу уплаты предприятиями и организациями налога с прибыли, а налог за рекламу полностью поступал в районные бюджеты [ГАРО. Ф. 7165. Оп. 1. Д. 2. Л. 3].

Укрепление доходной базы местных бюджетов, поиск новых доходных источников были важными направлениями законотворческой деятельности местных Советов народных депутатов. В этой связи СЭУ и городскому финансовому управлению совместно с постоянными комиссиями горсовета предлагалось поручить разработать предложения по системе местных налогов и сборов и представить их на рассмотрение Президиума горсовета к 1 августа 1991 года.

Расходы городского бюджета планировались в сумме 135 446 тыс. руб. Основной удельный вес в них (82,4 %) занимали расходы на финансирование городского хозяйства. На эти цели выделялось 111 355 тыс. руб., в том числе:

- на финансирование капиталовложений — 7 858 тыс. руб.;
- на благоустройство города — 6 500 тыс. руб., из них 1 300 тыс. руб. — на строительство дорог;
- на капитальный ремонт жилого фонда местных советов — 5 460 тыс. руб., что почти в 2 раза превышало фактические расходы за 1990 год;
- коммунальным предприятиям на покрытие убытков и образование фондов экономического стимулирования — 6 131 тыс. руб., в их числе — предприятие тепловых сетей (2 923 тыс. руб.), банно-прачечный трест (378 тыс. руб.), управление троллейбуса, спецавтобаз по уборке города, конторы по сбору пищевых отходов, городская аварийная служба и гостиничное хозяйство [ГАРО. Ф. 7165. Оп. 1. Д. 2. Л. 3].

В расходах на финансирование городского хозяйства предусматривалось 82 млн руб. (из 290 млн руб. в целом по городу) на возмещение разницы в ценах по мясомолочной продукции. Кроме того, в городском бюджете учитывалась сумма дотаций предприятиям розничной торговли и общественного питания в размере 3 321 тыс. руб. на возмещение накладных расходов и разницы в ценах по картофелю и плодоовощной продукции.

Расходы на финансирование социально-культурных мероприятий предусматривались в сумме 23 210 тыс. руб. (17,1 % от всех расходов бюджета). В составе расходов на текущее содержание социально-культурных учреждений 5,9 млн руб. (или 44 %) составляли ассигнования на заработную плату; в целом по городу они составляли почти 40 млн руб. (58 %) [ГАРО. Ф. 7165. Оп. 1. Д. 2. Л. 5].

На 1991 год областной совет утвердил для города объем капитальных вложений за счет средств местного бюджета в размере 33 945 тыс. руб., а источников финансирования в бюджете учитывалось лишь на сумму 17 647 тыс. руб., таким образом, финансированием не покрывалось 16 298 тыс. руб. Этот вопрос с конкретными предложениями несколько раз рассматривался в горсовете с участием СЭУ, горфинуправления, рязаньгорстроя и председателей райисполкомов, по результатам чего был подготовлен специальный проект решения, реализация которого могла дополнительно принести в городской бюджет от 10 до 15 млн руб. [ГАРО. Ф. 7165. Оп. 1. Д. 2. Л. 3].

На содержание городского совета и его исполнительных органов в бюджете предусматривалось 356 тыс. руб. В 1991 году, в связи с повышением цен и тарифов, на городские органы власти управления требовалось выделить 688 тыс. руб., в том числе на заработную плату (с учетом вновь созданных Управления торговли, Контрольного комитета и Комитета по охране природы) — 475 тыс. руб., то есть 300 тыс. руб. предстояло изыскать за счет исполнения бюджета.

Наряду с бюджетными средствами для финансирования городского хозяйства, развития социальной сферы и оказания материальной помощи слабо защищенным слоям населения было



необходимо активно заниматься созданием городских внебюджетных фондов, как целевых, так и резервных.

В соответствии с проектом решения в 1991 году планировалось создать внебюджетный городской фонд стабилизации экономики за счет доходов от приватизации собственности и добровольных взносов предприятий и организаций. Средства в городской внебюджетный фонд по охране природы должны были поступать в виде платы за выбросы в природную среду загрязняющих веществ (сбросы, размещение отходов). Ответственность за создание этого фонда закреплялась за Городским комитетом по охране природы.

В связи со снижением уровня жизни ряда категорий граждан возрастало число обращений в горсовет пенсионеров, инвалидов, многодетных и малообеспеченных семей с просьбой об оказании материальной и другой социальной помощи. Так, за пять месяцев обратилось 60 человек, которым было выдано 7 тыс. руб. Назрела необходимость создать для этих целей специальный внебюджетный фонд горсовета, для чего вносился отдельный проект решения по данному вопросу.

За четыре месяца доходы бюджета в целом по городу к годовому уточненному плану были выполнены на 38,4 %, что на 5,2 % выше нормы. Городской бюджет пополнялся и по большинству доходных источников, однако не реализовывались два доходных источника — налог с продаж и с транспортных средств [ГАРО. Ф. 7165. Оп. 1. Д. 2. Л. 22].

Таким образом, мы можем наблюдать, с какими трудностями столкнулся городской бюджет в 1991 году. Причинами тому было перераспределение налогов между федеральным центром и местным самоуправлением, а по большому счету — уже обозначившийся кризис экономики, который проявлял себя не только в стагнации производства, но и в финансовой дисциплине.

Переориентация экономики на рыночные отношения обусловила необходимость изменения структуры управления городским хозяйством с целью повышения его оперативности, действенности и эффективности. В связи с этим на запланированных сессиях депутатами принимались решения об основных задачах социально-экономического развития Рязани в 1991 году. Перед городским советом ставились актуальные, но трудновыполнимые задачи. В условиях непредсказуемости изменений, происходивших в экономике, и нарастания политического кризиса в стране было невозможно планировать долгосрочные программы, а краткосрочные решения не имели под собой надежной ресурсной базы. И все-таки вектор развития местного самоуправления и муниципального хозяйства в направлении обретения самостоятельности, формирования муниципальной собственности, совершенствования рыночных структур, участвующих в решении городских проблем, был выбран правильно. Между тем события развивались таким образом, что решение поставленных задач пришлось осуществлять в новых хозяйственных и политических условиях.

### Список источников

1. О государственной бюджетной системе РСФСР в 1991 году : закон РСФСР. — URL : <https://docs.cntd.ru/document/901700120> (дата обращения: 19.02.2022).
2. Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР : закон РСФСР от 10 октября 1991 № 1734-1. — URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8113/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8113/) (дата обращения: 19.02.2022).
3. О местном самоуправлении в РСФСР : закон РСФСР от 6 июля 1991. — URL : <https://www.dokipedia.ru/document/5152371> (дата обращения: 19.02.2022).
4. О предприятиях и предпринимательской деятельности : закон РСФСР. — URL : <https://www.law.ru/npd/doc/docid/9005390/modid/99> (дата обращения: 19.02.2022).
5. Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР : закон СССР от 09 апреля 1990 // Ведомости СНД и ВС СССР. — 1990. — № 16. — Стб. 267.
6. О мерах по подготовке процессов приватизации государственного и муниципального имущества на территории РСФСР : постановление Верховного Совета РСФСР от 25 апреля 1991 № 1104-1. — URL : <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&vkart=card&nd=102011235&rdk=&backlink=1> (дата обращения: 19.02.2022).
7. Государственный архив Рязанской области (ГАРО). — Ф. 7165. — Оп. 1. — Д. 2. — Л. 2, 3, 4, 21, 22, 23, 33, 34, 37, 38, 39–44, 45–47, 57.
8. Рязанской области 60 лет : юбилейный сб. — Рязань, 1997. — 259 с.

## References

1. *O gosudarstvennoy byudzhetnoy sisteme RSFSR v 1991 godu: zakon RSFSR* [On the state budget system of the RSFSR in 1991: law of the RSFSR]. Available at : <https://docs.cntd.ru/document/901700120> (accessed: 19.02.2022). (In Russian).
2. *Ob osnovakh byudzhetnogo ustroystva i byudzhetnogo protsessa v RSFSR : zakon RSFSR ot 10 oktyabrya 1991 № 1734-1* [On the basics of the budget structure and the budget procedures in the RSFSR: Law of the RSFSR of October 10, 1991, no. 1734-1]. Available at : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8113/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8113/) (accessed: 19.02.2022). (In Russian).
3. *O mestnom samoupravlenii v RSFSR: zakon RSFSR ot 6 iyulya 1991* [On local self-government in the RSFSR: law of the RSFSR of July 6, 1991]. Available at : <https://www.dokipedia.ru/document/5152371> accessed: 19.02.2022).
4. *O predpriyatiyakh i predprinimatelskoy deyatel'nosti: zakon RSFSR* [On enterprises and entrepreneurial activity: law of the RSFSR. Available at : <https://www.law.ru/npd/doc/docid/9005390/modid/99> (accessed: 19.02.2022). (In Russian).
5. *Ob obshchikh nachalakh mestnogo samoupravleniya i mestnogo khozyaystva v SSSR: zakon SSSR ot 09 aprelya 1990* [On the general principles of local self-government and local economy in the USSR: law of the USSR of April 09, 1990. Vedomosti of the SND and the USSR Armed Forces, 1990, iss. 16, 267 columns. (In Russian).
6. *O merakh po podgotovke protsessov privatizatsii gosudarstvennogo i munitsipalnogo imushchestva na territorii RSFSR : postanovleniye Verkhovnogo Soveta RSFSR ot 25 aprelya 1991* [On measures to prepare for the processes of privatization of state and municipal property on the territory of the RSFSR: Resolution of the Supreme Soviet of the RSFSR of April 25, 1991 Iss. 1104-1]. Available at : <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&vkart=card&nd=102011235&rdk=&backlink=1> (accessed: 19.02.2022). (In Russian).
7. *Gosudarstvennyy arkhiv Ryazanskoj oblasti (GARO)* [State archive of Ryazan Region (GARO)]. F. 7165, Op. 1., D. 2, L. 2, 3, 4, 21, 22, 23, 33, 34, 37, 38, 39–44, 45–47, 57. (In Russian).
8. *Ryazanskoj oblasti 60 let: yubileynyy sb.* [Ryazan Region's 60-year celebration: An anniversary collection]. Ryazan, 1997, 259 p. (In Russian).

### *Информация об авторе*

**Модин Вячеслав Иванович** — аспирант кафедры истории России и методики обучения истории и обществознанию Рязанского государственного университета имени С. А. Есенина.  
Сфера научных интересов: социально-экономическое развитие Рязанской области.

### *Information about the author*

**Modin Vyacheslav Ivanovich** — PhD student, Department of Russian History and Methods of Teaching History and Social Science, Ryazan State University named for S. A. Yesenin.  
Research interests: socio-economic development of the Ryazan Region.

Статья поступила в редакцию 06.04.2022; принята к публикации 27.12.2022.

The article was submitted 06.04.2022; accepted for publication 27.12.2022.