

Достижение высокого качества жизни населения - главная функция муниципального управления

Высокое качество жизни граждан — залог устойчивого развития местного сообщества, основа ликвидации социальных болезней: терроризма, преступности, экологических катастроф и т. п.

На саммите ООН «РИО-99» приняты принципы устойчивого развития.

Принцип 1. В центре внимания устойчивого развития должны находиться люди. Они имеют право на здоровую и плодотворную жизнь в гармонии с природой.

Принцип 2. Все государства обладают суверенным правом использовать свои природные богатства, проводить собственную политику по окружающей среде и развитию, но они несут ответственность перед мировым сообществом за деятельность на своей территории, наносящую ущерб окружающей среде в других странах.

Принцип 3. Право на развитие должно осуществляться так, чтобы обеспечить равенство возможностей развития и сохранение окружающей среды как нынешнего, так и будущих поколений.

Принцип 4. Для достижения устойчивого развития защита окружающей среды должна стать неотъемлемой частью проекта развития и не может рассматриваться в отрыве от него.

Принцип 5. Уменьшение разрыва в уровне жизни народов мира, искоренение бедности и нищеты, как необходимое условие устойчивого развития. Все государства и все люди должны уменьшать различия в уровне жизни, полнее удовлетворять потребности большей части человечества.

Это основные условия устойчивого развития, определяющие его суть.

Сегодня регионы, местные сообщества, гражданские институты общества включаются в поиск механизмов реализации концепции устойчивого развития России, которая указом первого Президента РФ закреплена как перспективная доктрина развития России.

В этом документе сформулирована генеральная цель развития России — «формирование среды разума (ноосферы), когда мерилom наукоемких и индивидуальных богатств станут духовные ценности и знания человека, живущего в гармонии с окружающей средой».

В своем докладе на конференции «Россия в XXI веке» В.В. Путин поддержал эту перспективную доктрину, еще до избрания его президентом. Он сказал: «Создание рыночной экономики и переход к политической демократии оказались непредвиденно трудными. Общество вступило в очень сложный период неустойчивости, связанный с изменением системы ценностей и ориентиров. Но несмотря на все проблемы мы можем и должны сохранить в XXI веке позиции мировой державы и обеспечить высокое качество жизни нашего народа».

Для решения этих задач России предстоит выбрать, по сути, новую стратегию реформ, утверждающую приоритеты социальной, духовной и интеллектуальной сферы, развития науки, культуры образования, связанных с технологиями их реализации: внедрением наукоемких, энергоресурсосберегающих, информационных технологий.

Сегодня стало очевидным, что выбор осуществляемого курса произошел не на основе научных разработок, а вопреки им. «Страна вошла в реформы, — пишет академик Д.С. Львов, — с высоко поднятым знаменем, на котором были начертаны не совсем понятные, но возбуждающие воображение слова: либерализация, приватизация... В результате, теперь на стенах нашего дома пламенеют другие письма: инфляция, спад производства, безработица, неплатежи, банкротство, резкое снижение жизненного уровня народа, социальная деградация, криминализация экономики и всей общественной жизни, развал научного, трудового, технологического и производственного потенциала страны».

И главное, чего не поняли наши политики, капитаны осуществляемого курса, это приоритет социального над экономическим, с чего и должно начинаться всякое крупное реформирование общества. Об этом свидетельствует немецкий и японский опыт, красноречиво говорит и китайский путь реформ. Именно включение «человеческого фактора» в сферу производства, формирование его иной мотивационной среды обеспечили стремительное вхождение Японии в состав самых высоко развитых стран мира.

Справедливости ради необходимо подчеркнуть, что не только идея приоритета социального над экономическим, но и технологии его реализации уже десятки лет разрабатывались российской наукой и нередко просто заимствовались Западом.

В российской экономической науке давно доказано, что экономические условия жизнедеятельности населения выражают процесс труда, жизни, отдыха людей и их воспроизводство.

Поэтому разрабатывались такие категории, как «образ жизни», «жизнеобеспечение населения», которые отражали процесс становления и развития реальных экономических условий в единстве производительных сил труда и производственных отношений общества.

Экономические условия жизнеобеспечения населения всегда приобретают социальную форму, каждый раз воспроизводятся в виде определенного образа жизни, традиций людей. Еще К. Маркс писал, что «жизнедеятельность людей и есть процесс производства их жизни, а элементами и способами производства выступают способ деятельности, вид жизнеобеспечения, образ жизни». Условия жизнеобеспечения населения — это и условия труда, отдыха, уровень развития образования, культуры, занятость населения, обеспечение его постоянно растущих материальных и духовных потребностей, непрерывного расширенного воспроизводства. В обществоведении было давно доказано, что экономическая модель общества функционирует в определенной системе жизнеобеспечения населения. Она зависит не только от формы соб-

ственности, но и от состояния экономики, социальной, национальной и духовной сферы, воспроизводства самого человека.

Ломка экономических отношений и преобразование форм собственности не могут быть осуществлены без соблюдения социальных приоритетов, без обеспечения человеку труда реальных прав хозяина производства через механизмы социального государства и регулирование рынка. А эффективное решение экономических проблем невозможно без продуманной социальной политики государства в целом, региональной и муниципальной в частности.

В этой связи муниципальные образования — сфера совместного существования людей, характеризующаяся тем, что гуманитарные, культурные, политические, социальные, экономические отношения составляют единую систему, целью которой является повышение качества жизни каждого из жителей. По мнению ряда исследователей, муниципальные образования можно также рассматривать как корпорацию людей, реализующую свои корпоративные интересы, обладающую правами и обязанностями, промышленно-финансовыми структурами, которые при определенных условиях могут быть самодостаточными.

В любом случае основным содержанием существования муниципальных образований является сообщество людей, проживающих на одной территории, будь то город, поселок, деревня и т. п., где в той или иной степени удовлетворяются потребности как сообщества в целом, так и отдельно взятой личности.

Цель управления муниципальным сообществом - налаживание партнерских отношений между органами местного самоуправления, населением, предпринимателями в целях повышения качества жизни своих членов. Организация защиты социально-экономических интересов населения, привлечение средств граждан, выступающих в этом случае в качестве акционеров, к финансовому обеспечению развития территорий, является важнейшей функцией муниципального управления. Оптимизация управления в этом случае связана с эффективным использованием местных ресурсов, формированием соответствующей инфраструктуры в интересах повышения качества жизни людей.

Когда этот коренной принцип нарушается, страдает не только отдельный человек, местное сообщество, но и общество в целом. Об этом говорит и мировой опыт. Например, английские ученые отмечают, что за последние несколько десятилетий структура организации британского общества изменилась не в лучшую сторону, а это привело к росту преступности, снижению уважения к традиционным авторитетам, к моральным ценностям и т. п.

В чем же основная причина этих явлений? Оказывается, в том, что разрушениям подверглась местная община, территориальные сообщества, где разрушилось сочетание индивидуальных способностей и взаимопомощи, утратилось чувство добрососедства, что требует развития общественного сектора не только в сельской общине, но и в каждом городе. Многие люди в Англии сегодня обеспокоены ослаблением чувства коллективизма, социальных свя-

зей.

Если это явление ущербно даже для европейских стран, где основным принципом организации общественных связей является не общность, не коллективизм, не соборность, а индивидуализм, то понятно, какие разрушающие последствия получены Россией в экономической и социальной жизни в результате игнорирования социальной природы экономической жизни, основополагающих принципов социальной организации общества в целом. В результате финиш, к которому привели реформы, удручающий. Его результат во многом объясняется тем, что в осуществлении курса реформ был полностью проигнорирован принцип организации всей общественной жизни российского общества — опоры на местное сообщество, которое, являясь основной ячейкой общества, объединяет социальные усилия трудовых ассоциаций, семейных, религиозных, общественных объединений в процессе социализации личности. Без развития социальной жизни муниципальных образований в России не может быть ни экономики, ни социальной политики.

Материалы исследований, проведенных ведущими российскими научными центрами, свидетельствуют, что неблагоприятная динамика в социальной сфере представляет уже реальную угрозу национальной безопасности России, предопределяет снижение современного и будущего трудового и оборонного потенциала общества. Деградирует среда обитания и жизнедеятельности населения, подрываются механизмы воспроизводства человека и снижается уровень социального здоровья, критически падает рождаемость. В целом наблюдается:

- => деформация социальной структуры, резкое увеличение разрыва в соотношении доходов 10% самых богатых и 10% самых бедных групп населения;
- => усиление люмпенизации населения; о нарастание деквалификации и пауперизации рабочей силы;
- => резкий рост социально обездоленных категорий населения, скрытой безработицы и безработицы в целом;
- => интенсивная депопуляция (вымирание населения страны);
- => ухудшение здоровья населения (смертность превышает рождаемость).

В сфере общественных отношений резко выросли криминализация, преступность, физическая и психическая деградация населения (например, потребление алкоголя на человека в год достигло 14—18 л при допустимой норме 8 л).

Доходы населения крайне низкие (до 80% бюджета семьи — затраты на питание); условия комфортности жизни не соответствуют современному уровню цивилизованного развития. У подрастающего поколения отсутствует будущее — нет благоприятной стартовой площадки для самостоятельной жизни. Собственность большей части населения сведена к наличию приватизированной квартиры.

Обобщая сказанное, можно сделать однозначный вывод: попытка осуществить реформирование России в интересах общества зашла в тупик. Стало очевидным, что в результате осуществляемой политики страна развивается

не в направлении более полной демократии и социальной справедливости, а в сторону анархического становления социально напряженного, криминального и взрывоопасного общества.

Очевидно, что необходим поиск выхода из создавшегося положения.

Решение этой проблемы предполагает разработку и реализацию целого комплекса мер (финансово-экономических, правовых, организационно-управленческих) на всех уровнях управления: федерального, регионального и муниципального.

Качество жизни граждан - измеряемая величина. Социологическая наука давно выполнила свою функцию, разработав социальные показатели и индикаторы, способные измерить количественные и качественные параметры жизни. К их числу относятся, например, душевой доход, семейный доход, минимальный прожиточный уровень, потребительская корзина, процент увольняющихся, родившихся и умерших, процент разводов, случаи травматизма, катастроф, стихийных бедствий, отравлений, размер заработной платы, удовлетворенность жильем, бытовыми услугами, условиями труда, образованием и состоянием экологической обстановки и др. На основе статистических данных, выборочных обследований бюджетов населения и социологических исследований по оценке социально-экономической ситуации создается специальная карта, для чего разрабатывается исследовательская программа; инструментарий исследования - бланк опроса экспертов, анкета для населения, логическая схема сбора и анализа статистической информации. Для выборочных обследований бюджетов населения используется анкета Института комплексных социальных исследований, которая позволяет получить данные с учетом имеющихся социально-демографических и социально-профессиональных групп.

Разумеется, исследовательская методика модифицируется в соответствии с конкретным типом, с разными уровнями социальной организации: страны в целом, региона, муниципального образования. Видимо, эти вопросы нуждаются в дополнительной социологической проработке.

Но проблема состоит в другом: если эти показатели в реальной социальной практике не исполняются, а это становится нормой нашей жизни, плохой традицией, то теряется смысл в их дальнейшей разработке и уточнении.

В жизнь постепенно входит другой механизм, отличный от научных нормативов, - социальный беспредел, социальная безответственность всех органов управления перед гражданами, защищать социальные интересы которых они призваны.

Очевидно, что весь механизм социальной защиты граждан, который сегодня во многом сведен только к социальной поддержке наиболее незащищенных слоев населения, разрушен на всех уровнях управления, в том числе и муниципальном, который интересует нас в первую очередь, а новый пока не создан. Что касается первых двух (федеральный и региональный), то по этому поводу существует много литературы, проблема эта обозначена, хотя функции социальной защиты явно недостаточно распределены, упорядоче-

ны, что требует дополнительных исследований.

На федеральном и региональном уровнях обеспечения социальной защиты граждан необходима выверенная социальная политика государства (федеральная и региональная), которая опиралась бы на ряд принципов, закрепленных в социальных нормативах и юридических нормах. Только тогда возможен контроль гражданского общества за деятельностью государства в социальной области.

Каковы же эти принципы?

Создание рыночного хозяйства — не цель, а средство обеспечения достойной жизни каждому гражданину, поэтому, вводя рыночные механизмы, государство в первую очередь должно обеспечивать меры социальной защиты населения, выделять социальные приоритеты.

Необходимы возрождение и поддержка отечественного промышленного и сельскохозяйственного производства, науки и культуры, а не «проедание» международной помощи и не продажа ресурсов за рубеж. Совокупные ресурсы страны (экономические, научно-технические, интеллектуальные, природные и т. д.) — одни из самых значительных в мире и должны быть поставлены на службу граждан.

Важно, чтобы социальные приоритеты составляли базовую основу бюджетной, налоговой, инвестиционной политики. Следует обеспечить определенный контроль за системой формирования фондов заработной платы, в том числе руководителей субъектов хозяйствования. Политика коммерциализации здравоохранения, науки, культуры, образования лишает миллионы людей цивилизованного социального быта. Обеспечение прожиточного минимума, потребительской корзины — одно из главных направлений в муниципальной политике. Через систему развития городского и коммунального хозяйства и транспорта необходимо формировать новые рабочие места, одновременно повышая уровень обслуживания населения, добиваться эффекта в борьбе с преступностью, коррупцией, наркобизнесом, обеспечивать безопасность и защищенность граждан. Одним из направлений в муниципальной политике должно быть создание системы занятости населения и переквалификации работников, формирование новых рабочих мест. Требуется разработать и реализовать ряд социальных программ по поддержке семьи, молодежи, защите материнства и детства, укреплению здоровья людей и др.

Система социальной защиты на муниципальном уровне, которая, конечно, во многом зависит от федерального и регионального, может и должна быть рассмотрена как относительно самостоятельная.

Это тем более актуально, что сейчас ситуация в обществе принципиально меняется в отношении как социальной защиты, так и местной власти.

Что касается социальной защиты, то эти изменения выражаются в:

=> ее децентрализации и демонополизации;

=> увеличении численности нуждающихся в социальной защите;

=> расширении спектра потребностей в социальной защите и необходимости специализации форм социальной защиты и обслуживания населения;

- => актуализации потребности в социальной самозащите;
- => развитии и повышении роли «малых форм» социальной защиты (системной, общинной и т. п.).

Меняется и статус местной власти. Принят Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Разрабатываются и вводятся региональные законы о местном самоуправлении, уставы местного самоуправления в муниципальных образованиях. Система местного управления как «передаточного звена» вышестоящей государственной власти заменяется системой местного самоуправления.

Параллельно с изменением политико-правового статуса местной власти меняются и ее функции. Основной вектор этих изменений — социализация властных структур и их деятельности, их ориентация на местные проблемы, с решением которых связано удовлетворение жизненных потребностей населения, важнейшими из которых являются социальные потребности в обеспечении высокого качества жизни, социального здоровья, личной защищенности и т. п.

Совершенно очевидно, что, проводя такую политику в отношении повышения роли местного сообщества в решении социально-экономических вопросов, государство вправе рассчитывать на повышение уровня социальной активности населения, на расширение возможностей зарабатывания им средств на свои социальные нужды. Однако этого не происходит. Осуществляемая децентрализация власти, реформирование института местного самоуправления не вызвала пока соответствующего повышения активности местного сообщества в социальном обеспечении своих граждан, наоборот - снизила ее.

Видимо, чтобы понять причины этого негативного явления, необходимо выявить факторы, которые благоприятствуют или препятствуют социальной защите граждан на местном уровне.

Главная особенность муниципального уровня в решении социальных вопросов заключается в том, что именно на этом уровне управления реализуются социальные цели применительно к каждому человеку, что и является прерогативой муниципальных органов управления.

Компетенция муниципальных органов управления предполагает в области экономики:

- => создание благоприятных условий для развития социальной экономики и социально оправданных форм предпринимательства, решающего проблемы обеспечения потребителей товарами и услугами;
- => стимулирование и непосредственное участие в создании рациональной муниципальной производственной и социально-культурной инфраструктуры;
- => содействие созданию новых современных рабочих мест с высоким уровнем доходов;
- => материальную и финансовую поддержку социально незащищенных групп населения;
- => дошкольное воспитание детей, образование;

- => содействие жилищному строительству;
- => подготовку и переподготовку кадров в целях их более безболезненной адаптации к условиям структурной перестройки экономики и новых производственных отношений; социальное обеспечение людей, потерявших работу;
- => воспроизводство природных ресурсов (земли, воды) и их рациональное использование;
- => предотвращение загрязнения почв, водных источников и воздушной среды.

Вот почему в мировой практике органы местной власти повсеместно наделяются не только правом и ответственностью перед населением, которое их избирает, но и четкими функциями распоряжения той территорией, на которой они созданы.

Во многом местное сообщество становится коллективным собственником имеющихся ресурсов территории, муниципальной собственности, что позволяет ему через органы местного самоуправления оказывать влияние на развитие местного производства, муниципального хозяйства, социальную инфраструктуру, медицинское, культурное обслуживание граждан, словом, на решение всех проблем, связанных с социальным обустройством людей.

И это главная функция местного сообщества. Его непосредственно не касаются проблемы стратегического характера, требующие долгосрочных и больших накоплений, решения геополитических задач. Оно в первую очередь отвечает за личную безопасность своих граждан, их социальное здоровье. Для этого местное сообщество должно располагать необходимыми средствами и правом их зарабатывать.

Вот почти полный перечень тех функций, которые в европейских странах предоставлены органам местного самоуправления для решения вопросов так называемого местного значения:

- => общее управление и муниципальные нормы;
- => управление муниципальной собственностью;
- => назначение и сбор местных налогов;
- => общественная безопасность и порядок;
- => защита животного мира;
- => общественный транспорт;
- => муниципальная тюрьма;
- => противопожарная служба;
- => здравоохранение;
- => госпитали и родильные дома;
- => амбулаторное лечение и оказание первой помощи;
- => пищевой контроль;
- => гражданская оборона;
- => дошкольное обучение;
- => начальное и среднее образование;
- => переподготовка, курсы для иммигрантов, образование для инвалидов;

- => помощь на дому молодым матерям, беспомощным и старым людям;
- => дома отдыха, общественные центры для заключенных, а также для стариков;
- => социальное страхование;
- => службы занятости для безработных;
- => муниципальное планирование;
- => строительство дешевого жилья и земельная политика в этой области; мусороуборка;
- => городская планировка и регенерация;
- => пространственное планирование и управление;
- => общественная информация;
- => охрана окружающей среды;
- => очистка воды;
- => очистка улиц;
- => уход за кладбищами, колумбариями;
- => культура и спорт, религия, пресса, радио, телевидение;
- => дороги и транспорт;
- => распределение газа;
- => отопление в районах;
- => снабжение электроэнергией;
- => водоснабжение;
- => коммерция и торговля;
- => туризм;
- => театры и концертные залы, музеи, галереи, библиотеки, парки и открытые пространства.

Некоторые из перечисленных функций находятся в совместном ведении нижнего (муниципального) и следующего уровней управления. К их числу прежде всего относятся функции, имеющие межпоселенческое значение, например снабжение теплом, водой, газом, электроэнергией, частично образование, здравоохранение и др.

Общей характеристикой всех функций является то, что качество их выполнения сказывается непосредственно и сразу на самочувствии местного населения.

Следует подчеркнуть, что мера ответственности муниципальных образований за решение социальных вопросов, за реализацию тех или иных функций, которые относятся к их компетенции, определяется той экономической, материально-финансовой и природно-ресурсной базой, которой располагает соответствующий муниципалитет, включая и финансовую.

Конечно, в условиях России она весьма неоднородна по своей структуре, механизмам использования, следовательно, воздействию на ход социально-экономических процессов в муниципальном образовании. Однако эта ответственность везде есть, и немалая, и задача состоит в том, чтобы ее правильно использовать в интересах населения.

Здесь необходимо соблюдение ряда методологических требований:

1. Реализация социальных целей местного сообщества, выражающих интересы всех групп населения, является приоритетной. Местная промышленность, местное хозяйство, муниципальная собственность, финансовая система должны работать прежде всего на их реализацию. Не хозяйство и промышленность сами по себе, а создание современных рабочих мест, обеспечение необходимого заработка людям, рост их квалификации, защита окружающей среды, производство экологически чистых продуктов питания, качественных услуг, словом, всего того, что и определяет высокое качество жизни человека в данной микросреде.

2. Участие государства, его активная роль в формировании политики максимального благоприятствования для развития муниципальных образований в разных видах: льготной экономической и социальной политики, инвестиций, создания правовой базы, кадровой и информационной поддержки и т. п.

3. Проведение такой финансовой политики, которая способствует интеграции всех воспроизводственных процессов — экономических, социальных, инвестиционных, кредитных, экологических и т. п.

4. Содействие в формировании на территории местного сообщества самостоятельных промышленно-финансовых групп (предприятий, муниципальных банков, страховых компаний, предприятий малого бизнеса и др.), которые способны поддержать социальные программы территории.

5. Осуществление сильной социальной политики центра, которая снимает ряд проблем с муниципалитетов и создает условия для повышения активности граждан на местном уровне для самостоятельного зарабатывания дополнительных средств на свои социальные нужды.

Важно подчеркнуть, что государство не снимает с себя ответственности за социальную защиту граждан, населения. Оно обеспечивает большее разнообразие форм социальной защиты, предоставляет людям возможность ощущать себя не только объектом, но и субъектом социальной защиты. В этом случае наступает изменение направленности социальной защиты: от пассивной — к активной, от оборонительной — к наступательной. Реактивная направленность — это направленность на последствия негативных факторов, активная — на сами негативные факторы в целях их ограничения, «блокировки», нейтрализации. Затем приходит повышение уровня социальной защищенности населения. Если, например, снимается проблема социальной защиты из-за необеспеченности продовольствием, то актуализируется проблема защиты из-за «дефицита» социальной безопасности, разрешается эта проблема — актуализируется проблема оптимизации социальных отношений (на производстве, территории) и т.д.

Указанные тенденции позволяют раскрыть смысл муниципального управления: не только политико-правовой и организационно-управленческий, но и сущностный — социальной защиты населения, его коренных интересов, в том числе и меры самозащиты населения, принимающего участие в решении социальных проблем, зарабатывающего средства на их решение.

Следует отметить, что возможности социальной самозащиты местного

сообщества сегодня разрушены, а местные органы самоуправления слабо выполняют свою социальную функцию, которая является основной. Об этом свидетельствуют многочисленные данные разных исследований, в том числе и проведенных в Московской области, в Одинцовском районе, которые уже опубликованы в журнале «Муниципальный мир».

К числу факторов, мешающих местному населению активно участвовать в решении социальных проблем, относятся неуверенность в успехе собственного участия, недостаточная управленческая культура, отсутствие времени, знаний, информации, противодействие должностных лиц, собственная инертность. По мнению муниципальных служащих, основным препятствием социальной активности жителей выступает их собственная инертность, по мнению экспертов, — недостаток знаний.

Для значительной части жителей характерны пессимистические настроения относительно собственного участия в решении местных проблем и результативности такого участия. Причины социального пессимизма - кризис власти, неорганизованность местного сообщества, неудачный опыт других и личный опыт. Преобладают установки на бессмысленность проявления активности в отношении социальных проблем.

Для эффективного самоуправления не хватает, по мнению экспертов, прежде всего правовой культуры, компетентности, ответственности и организованности. Несколько выше оценки по критериям: активность, инициативность, взаимопомощь, технологическая культура. К категории качеств, которые в основном развиты, относятся заинтересованность в самоуправлении, местный патриотизм, доверие к местной власти, которые пока плохо используются в решении местных социальных проблем.

В целом оценка социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях показывает, что при наличии огромных возможностей по решению социальных проблем используются они крайне неудовлетворительно. И одной из главных причин этого является отсутствие у муниципальной власти реальных рычагов для решения местных проблем (муниципальной собственности, местного производства, финансовых средств и т. п.), словом, не только декларируемых прав, но реальной материально-финансовой базы. Следовательно, фундамент муниципального самоуправления — его экономическая база, само здание, его основной смысл и цель существования — качество жизни — пока находятся в жалком состоянии, преодолеть которое пока не удастся простым декларированием некоторых юридических норм, многих из которых также недостаточно. В этой области давно назрели неординарные меры. С одной стороны, необходима целая система мер федеральной политики по развитию местного сообщества, смена ее «верхнего вектора», делегирование вниз реальных полномочий и ресурсов по распоряжению территорией, ресурсами, собственностью, с другой — большая активность и компетентность самих муниципальных субъектов управления, всего местного населения по решению своих вопросов в рамках тех источников, которые есть в их распоряжении и пока явно недостаточно используются, особенно нетра-

диционные источники дохода и пополнения местного бюджета. Сегодня местное самоуправление может и должно занять более активную позицию, однако действующее законодательство эту возможность сдерживает. Так, например, почти нет исков местного самоуправления о возмещении расходов местного бюджета на исполнение социальных обязательств органов государственной власти, хотя поводов для этого вполне достаточно. Такую «пассивность» можно понять: все местные бюджеты, даже у благополучных муниципальных образований, зависят пока не от закона или усилий самих местных властей, а от регулирования доходных источников, дотаций, трансфертов со стороны государственной власти, которая предоставляет или не предоставляет их по своему усмотрению, нередко субъективному. В этих условиях предъявлять иск к органу государственной власти по конкретному нарушению - значит поставить под угрозу формирование доходов местного бюджета в целом.

Подлинное разграничение компетенции означало бы не разделение, а объединение усилий местного самоуправления и государственной власти, поскольку в конечном итоге они призваны решать общую задачу — повысить благосостояние людей, живущих в России (городе и деревне), объединенных местным самоуправлением. При этом, конечно, рычаги усилий местной власти меньше, но они точнее ориентированы на реальную помощь людям, что и должно послужить критерием при разграничении функций и ответственности государственной власти и местного самоуправления.

Для подлинной реформы местного самоуправления необходимо поэтапное законодательное формирование таких налоговых и бюджетных отношений, при которых у местного самоуправления появилась бы прочная и прямая заинтересованность в развитии своей налоговой базы, надежная гарантия, что прирост доходов местного бюджета не будет тут же изъят за счет снижения ставок по так называемым регулирующим доходным источникам.

Необходимо на законодательном уровне четко и устойчиво определить обязательные местные налоги, отнеся к ним и значительную часть налогов, поступающих ныне в бюджеты субъектов Федерации, а затем направляемых путем перераспределения обратно в местные бюджеты. Объем налоговых поступлений по обязательным местным налогам должен быть определен на уровне, который для типичного по экономическому состоянию муниципального образования соответствует стандартному уровню исполнения возлагаемой на него ответственности.

Необходимо значительно сузить перечень налогов, по которым решение о доле их зачисления в местные бюджеты принимается органами власти субъектов Федерации.

Стоит четко и устойчиво гарантировать финансовую самостоятельность местного самоуправления, а для этого существует единственно надежный способ: по всей сумме налогов, отнесенных к регулированию субъектами Федерации, ввести федеральным законом верхний предел изъятия в бюджеты субъектов Федерации и гарантировать от имени государственной власти Рос-

сийской Федерации, что этот предел не будет повышаться. Такая мера создаст реальную возможность и заинтересованность местного самоуправления направить свой творческий потенциал и практическое знание местных условий на развитие социальной сферы и муниципальной экономики. Давно известно, что как невозможно сделать бедных богатыми за счет того, что богатые станут беднее, так и невозможно решить проблемы депрессивных территорий за счет того, что их существование поддерживается на нищенском уровне вследствие систематического и неограниченного изъятия доходов территорий, которые могли бы развиваться.

Необходимо, также вернуться к конституционному праву местного самоуправления самостоятельно вводить местные налоги. Причем эти дополнительно вводимые местным самоуправлением налоги не должны приниматься в расчет при определении ставок по регулирующим налогам, зачисляемым в местные бюджеты.

Обеспечение реальных финансовых гарантий местного самоуправления выведет муниципальные образования с жизнеспособной экономикой из сферы мелочной бюджетной опеки государственной власти субъектов Федерации и позволит последней сосредоточить свои усилия на проведении структурной политики в регионе, при этом должна возрасти ответственность субъектов Федерации за проведение ее в отношении муниципальных образований с низкой налоговой базой. Необходимо компетентно и ответственно принимать решения, какие из «бедных» муниципальных образований имеют реальные перспективы для своего развития и потому нуждаются не в «латании дыр» путем подачек на содержание социальной сферы, а в реальной государственной поддержке развития перспективных направлений муниципальной экономики. В то же время государственной власти следует разбираться и в том, какие депрессивные населенные пункты, возможно, не имеют реальных перспектив, и тогда рациональнее вкладывать бюджетные ресурсы не в поддержание их нищенского существования, а в реализацию программ свертывания и переселения жителей таких районов в более перспективные.

Словом, для реального становления местного самоуправления в период, когда не решены государственные проблемы, связанные с местными вопросами, необходимы правовые и другие механизмы взаимодействия государственных и местных властей, технологии совместного решения этих вопросов.

С другой стороны, на законодательном уровне предусмотрены возможности передачи местному самоуправлению государственных функций с обязательной передачей ему соответствующих финансовых ресурсов. Однако многие государственные по форме вопросы, затрагивая население конкретной территории, вынужденно превращаются в вопросы местного значения. Так, например, приобретение лекарств для больных диабетом или помощь беженцам в условиях, когда больные диабетом и беженцы оказываются на территории конкретного муниципального образования, превращаются тем самым в «вопрос местного значения».

Особое место занимают такие проблемы, как получение местным бюдже-

том трансфертов от бюджета субъекта Федерации не в денежной форме, а в форме квот на взыскание в натуральной форме долгов с предприятий-должников регионального бюджета. Таким образом, государственная власть, не решив проблему сбора налогов, передает в местный бюджет в качестве трансферта не деньги, а долги перед бюджетом субъекта Федерации конкретных предприятий, вынуждая таким образом местное самоуправление менять цемент на инсулин, чугун на молоко для детских дотаций и т. п.

Реформа местного самоуправления реально начнется тогда, когда будут приведены в действие потенциальные возможности местного самоуправления и оно сможет реально влиять на экономическое и социальное развитие территории, то есть:

=> осуществлять целенаправленную политику привлечения инвестиций;

=> реализовывать на своем уровне структурную экономическую политику;

=> свободно и самостоятельно вводить или отменять муниципальные налоги (в рамках общих, установленных государством правил, но и в достаточных пределах, оставленных для этих инициатив государственным налогообложением), регулировать их уровень, предоставлять или отменять

=> осуществлять реальные вложения средств местных бюджетов в капиталы хозяйственных обществ, действующих в приоритетных направлениях;

=> привлекать по контрактам в муниципалитеты менеджеров с конкретной и ограниченной во времени целью — «раскрутить» активность и заинтересованность предпринимательской деятельности в перспективном для данного населенного пункта направлении;

=> формировать и размещать экономически привлекательные муниципальные заказы по социально значимым или экономически приоритетным направлениям;

=> действительно управлять предоставлением хозяйствующим субъектам муниципальных земель, лесов, недр и водных объектов в соответствии с правилами, установленными государством, но таким образом, чтобы муниципалитет мог бы при этом проводить свою структурно-инвестиционную политику.

Важным шагом на этом пути было бы правовое оформление статуса «муниципальной экономики».

Условия для необходимой в современной России ответственной и творческой деятельности местного самоуправления не складываются, но они могут быть сформированы волевым усилием, правильным законом, увеличением доли доходов местных бюджетов в бюджетной структуре.

В единое русло должны объединяться два потока, способных придать живительную силу реформе местного самоуправления:

=> подготовленность самой местной власти муниципальных образований к принятию на себя новых ответственных функций в социально-экономической системе современной России;

=> включение местной власти в политическую систему современной России как реальной силы и власти, чья воля получает реальные каналы участия в

формировании государственной экономической и социальной политики. Эту подготовленность демонстрирует уже сегодня ряд прогрессивных муниципальных образований:

=> в форме разработанных программ развития;

=> в выработанных экономических и социальных приоритетах, причем не на уровне общих слов о благосостоянии, а в создании системы первоочередных и реальных предпочтений;

=> в форме уже созданной и действующей даже в сегодняшних крайне ограниченных условиях инфраструктуры, предназначенной придать импульс, включить ускорение экономического роста на территории;

=> в участии структур, выражающих интересы местного самоуправления, в уставных капиталах акционерных предприятий;

=> в налаживании механизмов регулирования муниципальной экономики посредством определенных правил и норм предоставления муниципальных помещений и муниципальных земель;

=> в создании пусть ограниченных, но все же реальных систем привлечения к решению муниципальных задач предприятий различных форм собственности;

=> в формировании муниципальных заказов;

=> в выстраивании конкретных линий не только подчинения, но взаимодействия с государственной властью. Именно такие муниципальные образования могут стать опорными в формировании новых условий, возможностей, ответственности, и им на законодательном уровне могут быть предоставлены дополнительные права. Здесь на их опыте могут быть отработаны разные механизмы взаимодействия с государственной властью в создании условий для подъема муниципальной экономики и социальных перемен во всей России. В городе Губкин и Губкинском районе Белгородской области, например, разработана муниципальная социальная политика, которая успешно реализуется. Сегодня становится очевидным, что эффективная социальная политика без активного участия всего населения, различных регионов и местных сообществ невозможна. Поэтому центральная власть и субъекты Федерации должны активно предоставлять муниципальным образованиям полномочия, ресурсы, способствующие решению социальных проблем самим населением под свою ответственность.

Отсюда необходима разработка социальной политики на региональном и муниципальном уровнях.

Органически объединить деятельность федеральных органов с самостоятельностью мест таким образом, чтобы последние приняли разработки первых и включились в осуществление программ центра, можно следующим образом.

Во-первых, общие принципы федеральной политики должны разрабатываться при прямом и непосредственном участии самих регионов и муниципальных образований. Во-вторых, на основе общих принципов и углубленных научных исследований обосновывается собственная социальная концеп-

ция развития и возрождения территории. В-третьих, три ветви политики (региональная, муниципальная и федеральная) имеют механизм согласования, взаимодействия. В связи с этим в федеральном проекте, например научно-технического и социального возрождения регионов, местных сообществ, полезно обеспечить не только основные направления их развития, но и механизм реализации:

а) местные органы власти как субъекты политики активно участвуют в обсуждении и разработке проекта, сами планируют строительство научно-хозяйственных и социальных комплексов, развивают местную промышленность и социальную инфраструктуру, привлекают коммерческие структуры, иностранные инвестиции наряду с федеральными органами;

б) акцент делается на самофинансировании и самоуправлении, что позволяет местным органам вступать в прямой контакт с большой наукой, новым техническим пространством и постепенно избавляться от комплекса провинциальности, формировать современную управленческую культуру и конструктивный стиль мышления, что загружает местное сообщество реальной и перспективной работой, уменьшает недоверие к центру;

в) учитываются особенности реализации социальной политики в местном сообществе, ее направленность на повышение качества жизни своих граждан через развитие местной промышленности, сельскохозяйственного производства, создание современных рабочих мест, дающих возможность местному населению зарабатывать средства на социальные нужды.

Итак, становится очевидным, что решение социальных вопросов на местном уровне имеет многоотраслевую структуру, звенья которой тесно связаны между собой, но и имеют относительную самостоятельность, которой они пока явно недостаточно пользуются.