6. Реализация приоритетного национального проекта в сфере здравоохранения в первом полугодии 2006 г. (по материалам Минздравсоцразвития РФ) // Здравоохранение. 2006. № 9.

7. *Устинкин С.В., Алабин Д.В.* Приоритетные национальные проекты в политическом процессе России // Власть. 2009. № 4.

8. Реализация приоритетного национального проекта «Здоровье» в 2009 году. URL: http://www.saratov.gov.ru/region/nacproject/contem_health_protect/detail.php?ID=44754

9. Программа социально-экономического развития Саратовской области на 2011–2013 годы. URL: http://www.saratov.gov.ru/government/structure/mineconom/news/detail.php?ID=64689

10. *Володин В.* Министр здравоохранения и руководитель фонда ОМС области должны уйти в отставку! // МК в Саратове. 2011. 23 нояб.

11. *Астахова А.* Несладко жить в Саратове. URL: http://www.om-saratov.ru/in_essence/?ELEMENT_ID=21848

12. *Андронова А.* Нездоровая реакция // Огонёк. 2011. № 40.

13. *Путин В.В.* Строительство справедливости. Социальная политика для России // Комсомольская правда. 2012. 13 февр.

14. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федер. закон от 21 нояб. 2011 г. № 323-ФЗ // Рос. газ. 2011. 23 нояб.

15. *Абросимова И.В., Сазонов А.Ю.* Региональная программа развития как средство увеличения ресурсного потенциала региона // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. 2001. № 3.

G.N. Dolgova
The Privatization Policy Consequences and the Local Government in the Russian Federation

The influence of social and economic consequences of privatization on the formation and progress of the local government system is investigated. Acute problems of the current state of the local government structure, connected with the "oligarchical" character of the Russian privatization are revealed.

Key words and word-combinations: local government, privatization policy.

Исследуется влияние социально-экономических последствий приватизации на формирование и развитие системы местного самоуправления. Выявляются острые проблемы современного состояния структуры местного самоуправления, связанные с «олигархическим» характером российской приватизации.

Ключевые слова и словосочетания: местное самоуправление, политика приватизации.

УДК 352/353:35.072.81
ББК 66.3(0),124+67.401.11

Г.Н. Долгова

ПОСЛЕДСТВИЯ ПОЛИТИКИ ПРИВАТИЗАЦИИ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

По объективным показателям приватизация государственной собственности в России самое большое воздействие должна была оказать на развитие системы местного самоуправления. Наделение собственностью и граждан, и объединений, в которых они участвуют по различным интересам, и органов власти, организующих управление и определенный порядок на конкретной территории, призвано было активизировать систе-

му местного самоуправления и помочь строительству новой России снизу – от общества, от конкретных человеческих дел.

Особо ценную роль, на наш взгляд, сыграло бы появление самостоятельных бюджетов у каждого первичного муниципалитета, собственной, пусть и примитивной, базы налогообложения, системы поощрений и распоряжений. Эта законодательно-финансовая самостоятельность местного самоуправления в вопросах местного развития могла бы стать сильным толчком и одновременно стимулом к формированию новых отношений в обществе, построенных на законе, частной собственности, конкретных интересах людей, и тем самым способствовать формированию гражданского общества. Но, хотя отечественными учеными написано много работ о местном самоуправлении, само оно, к сожалению, находится в зародышевом состоянии. И главная, пожалуй, его слабость происходит от того, что приватизация не стала для него реальным толчком, поскольку не наделила необходимыми ресурсами, не узаконила самостоятельное экономическое положение местной власти.

Система местного самоуправления представляет собой важный политический институт, сравнительно новый для нашей страны. Его современная форма базируется политически на вертикальном разделении власти, а экономически – на частной собственности, развитом мелком и среднем бизнесе, большом количестве самостоятельных предпринимателей-налогоплательщиков. Во многом именно этим аспектам посвящен базовый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1]. Основная идеология этого Закона заключается в создании условий для самостоятельного функционирования населенных пунктов как системы жизнеобеспечения данной местности с ограниченным участием государства. При этом населению передаются полномочия по организации своей деятельности на данной территории. В Законе предусмотрено введение для всех муниципальных образований двухуровневой системы управления, а показателем эффективного функционирования выступает способность органов местного самоуправления своевременно, в полном объеме, качественно удовлетворить те запросы населения, которые возлагаются именно на муниципальный уровень управления.

Наблюдение за текущей практикой функционирования местного самоуправления в российских регионах показывает, что становление его как эффективной системы происходит крайне медленно, напряженно, и социально-экономические последствия приватизации являются едва ли не самой важной и ответственной среди имеющихся проблем.

В Конституции РФ провозглашен и закреплен вариант местного самоуправления, отделенного от государственных структур власти. Однако этот вариант, не имея глубоких корней в обществе и мало соответствуя режиму государственной власти, утвердившемуся к середине 1990-х годов, многие годы не получал должного развития. До сих пор узаконенная форма местного самоуправления в России остается неэффективной. Очевидны ее слабости и проблемы: острая нехватка финансовых средств для качественного исполнения полномочий; низкий уровень профессионализма муниципальных служащих; огромная зависимость от государственных федеральных и региональных структур власти; отсут-

ствие необходимых правовых, организационных и материально-технических условий для успешного функционирования [2–4]. На протяжении 1990-х и 2000-х годов неоднократно принимавшиеся законодательные акты о местном самоуправлении, различные изменения в налоговой политике, относившейся к муниципальной системе, ничего всерьез не меняли в отношении государства к местному самоуправлению, которое оставалось для государства второстепенным общественным институтом. Находясь в подчиненном, зависимом от государственных структур и госбюджетов разных уровней положении, местное самоуправление в подавляющем большинстве регионов не раскрывает своих потенциальных возможностей в реализации интересов населения и местных территорий.

Существенной причиной многих сложностей в развитии местного самоуправления на территории российских регионов является, по нашему мнению, характер проведенной приватизации.

Объективно наделение миллионов людей собственностью, возможностью вести свой бизнес, самостоятельностью в ведении предпринимательской деятельности должно было поднять социальную активность населения, оживить в нем имеющиеся потенции к самоуправлению. Одновременно с этим формирование массового слоя предпринимателей, активных экономических отношений призвано обеспечить самостоятельные бюджеты, экономическую самостоятельность муниципальных образований, по крайней мере для большинства из них, а для остальных – если не самостоятельность, то и не полную зависимость от регионального и федерального уровней управления. Хозяйственная деятельность обязательно способствует развитию хозяйского отношения людей к родному дому, улице, поселку, территории своего проживания, к участию в управлении процессами и мероприятиями по благоустройству собственной среды обитания.

К сожалению, российская приватизация не создала этих необходимых для местного самоуправления экономических условий. По данным доктора экономических наук Г. Батова, в подавляющем большинстве сельских и во многих городских поселениях отсутствуют постоянные источники налоговых поступлений, а те налоги, сбор которых делегируется местным органам самоуправления, не обеспечивают нормальной жизнедеятельности населения в силу их недостаточности. Роль местных налогов как инструмента формирования бюджета крайне низка. Их доля в структуре налоговых доходов местных бюджетов оценивается в 55–60%, а реальная величина их мизерна в сравнении со стоящими перед органами местной власти социальными задачами [5, с. 81–83]. В результате муниципалитеты не могут быть значимыми субъектами социальной политики и управления вообще. Все это проистекает от низкой экономической активности населения, от слабо развитых финансово-экономических отношений.

Приватизация не создала ни широкого слоя собственников, ни эффективного мелкого и среднего бизнеса, чья деятельность и призвана обеспечивать наполнение местных бюджетов. Крупный капитал формирует федеральный и отчасти региональные бюджеты, от которых и зависит финансирование местного самоуправления.

Весьма показательно финансово-экономическое положение местного самоуправления и в том смысле, что немалое число муниципалитетов даже не име-

ют своей собственности. Так, в Приволжском федеральном округе муниципальной собственностью владеют только 84% муниципальных образований [6, с. 22].

Обзор региональных СМИ Саратовской области дает возможность оценить состояние системы местного самоуправления в этом большом регионе России, выявить проблемы данного уровня управления. Сразу бросается в глаза острая нехватка финансовых ресурсов на местном уровне. Это относится и к городам, и к сельским районным центрам, и тем более к небольшим поселениям.

В городах, в том числе в областном центре, постоянно не хватает средств на самое необходимое: переселение людей из аварийного и ветхого жилья, ритмичное коммунальное обслуживание, уборку и вывоз мусора, поддержание дорог в нормальном состоянии, особенно в зимнее время, озеленение территорий и надлежащий уход за парками и скверами, освещение улиц, транспортное обслуживание населения и некоторые другие сферы. Особенно этим страдают Саратов, Балаково, Вольск, Красноармейск, Петровск.

В сельских районах острые затруднения вызывает решение таких задач, как снабжение населения питьевой водой и топливом, торговое и медицинское обслуживание, обеспечение дорожно-транспортного сообщения, особенно в осенне-зимний период, а во многих местах и в пору весеннего разлива рек. На протяжении ряда последних лет нарастает, дойдя до критического состояния, проблема водоснабжения во многих заволжских, степных районах области. Сокращение запасов воды в реках и прудах, обмеление и полное высыхание водоемов, из которых запитывались водой сотни сел, деревень и большие районные центры, резко ухудшило качество жизни для десятков тысяч семей саратовского Заволжья. Ресурсов для разрешения этой проблемы местные власти не имеют даже в минимальных размерах. Понятно, что такая власть не может пользоваться авторитетом у населения.

Экономическое объяснение подобной обстановки с финансовым положением муниципалитетов во многом кроется в последствиях приватизации. С одной стороны, концентрация капиталов в руках узкого слоя лишила страну массового предпринимательства и хозяйственной активности населения [7, с. 29], с другой – олигархическое господство на рынке и чиновничий беспредел в отношении мелких и средних собственников существенно ограничивают возможности реализации своей продукции для нормального бизнеса и вообще развитие товарно-денежных отношений. Фактами вопиющего давления на российский рынок со стороны олигархов и чиновников являются трудности в реализации зерна, мяса и других сельскохозяйственных продуктов отечественными производителями. Многие из них по этой причине разоряются, бросают поля и фермы вместо нормальной деятельности, которая и приводила бы к наполнению местных бюджетов.

Социально-экономические, психологические и идеологические последствия приватизации обусловили возникновение сложных, а порой и острых проблем для местного самоуправления в российских регионах. Если выделить наиболее из них часто повторяемые и весомые, то получится следующая совокупность проблем, сдерживающих развитие основных институтов муниципального управления и препятствующих эффективному функционированию системы местного самоуправления: 1) слабая экономическая основа местного самоуправления, не обеспечиваю-

щая в подавляющем большинстве случаев формирования дееспособного бюджета; 2) незавершенность законодательной базы, необходимой для эффективного функционирования органов местного самоуправления и их взаимоотношений с государственными органами и общественными организациями; 3) социальная пассивность населения, не считающего необходимым участвовать в деятельности муниципалитетов, не воспринимающего их в качестве авторитетной, самостоятельной и эффективной власти; 4) реальная неспособность очень большой части муниципалитетов исполнять всю совокупность функциональных полномочий, возложенных на них российским законодательством; 5) все более явственно проглядывающая в деятельности федеральной и региональной исполнительной власти тенденция к огосударствлению самого института местного самоуправления. Имеются и другие сложные проблемы, но, думается, этих достаточно для осознания крайне низкого уровня муниципального управления в нашей стране на данный момент. Основные из этих проблем напрямую связаны с последствиями проведенной в России неэффективной приватизации государственной собственности. Проведем краткий анализ содержания названных проблем местного самоуправления.

Экономическое состояние подавляющего большинства муниципалитетов действительно плачевное. Мало-мальски значимой собственностью они, кроме областных центров, обычно не располагают. Деньги от добычи и реализации природных ресурсов в их бюджеты, за редким исключением, не поступают. Налоги от производственной сферы промышленности и сельского хозяйства неустойчивы. Местная экономика не способна создать нормальные бюджеты муниципалитетов. В подобной экономической и финансовой ситуации сложно, а то и нелепо говорить о «самоуправлении». Вообще доля местных бюджетов в совокупном бюджете страны из года в год снижается, а это значит, что снижается и уровень фискальной автономии муниципалитетов.

В острую проблему последних лет превратилось исполнение муниципалитетами возложенных на них функциональных обязанностей. После осуществления в 2005–2007 гг. дальнейшего разграничения полномочий между уровнями публичной власти произошло расширение перечня вопросов местного значения, большая часть которых требует увеличения расходных обязательств муниципальных образований. Общее количество полномочий муниципалитетов достигло сорока позиций. Но реальное финансовое положение муниципальных образований не улучшалось. Более того, в условиях происходящего финансово-экономического кризиса оно стало хуже. Возникла серьезная диспропорция между возложенными обязательствами и возможностями их осуществления. Например, в Краснодаре в 2008 г. для исполнения возложенных на органы местного самоуправления полномочий необходимо было в 10 раз больше финансовых средств по сравнению с имеющимися [8, с. 20].

Отсутствие средств в местных бюджетах тут же породило массовый процесс делегирования муниципальных полномочий на вышестоящий уровень. Большинство поселений оставляют себе лишь наименее затратные позиции, передавая сложные и дорогостоящие полномочия на уровень городов или районов. Из ведения муниципальных образований на какое-то время исчезают обязательства по организации коммунального и транспортного обслуживания населения,

обеспечения услугами связи, здравоохранения, торговли, культуры, бытового сервиса, физкультуры и спорта и многие другие. Полномочия перемешиваются, людям сложно ориентироваться в реализации своих потребностей и интересов. Вместе с этим возникает большая зависимость качества жизни граждан от более высоких и часто государственных инстанций, муниципалитеты теряют положение института власти.

Сложный разрыв между полномочиями и ресурсами, который в настоящее время представляется распространенным в муниципальной практике, порождает тенденцию к огосударствлению местного самоуправления, что означает непосредственное нарушение или игнорирование Конституции РФ. Эта тенденция подкрепляется и несовершенством законодательства, и советским опытом управления, и практикой администрирования, широко используемой современным чиновничеством, особенно в структурах исполнительной власти государства. Эксперты находят в действующем законодательстве ряд позиций, которые свидетельствуют о существенном влиянии государства на местное самоуправление, о внедрении в него чисто государственных отношений. Эти позиции заключаются в том, что в работу выборных органов местного самоуправления муниципального района и городского округа включено осуществление отдельных государственных полномочий; ограничена самостоятельность местного самоуправления в сфере определения вопросов местного значения и полномочий муниципалитетов, законом определяется четкий список вопросов местного значения; в законодательстве предусмотрены формы прямого федерального регулирования и прямого контроля со стороны субъектов РФ по вопросам местного значения; государство устанавливает состав расходных обязательств муниципальной власти, вся финансовая деятельность муниципалитетов детерминируется жесткими нормативами бюджетных расходов, спускаемыми из центра [10, с. 11; 11, с. 94–95].

Проведенный анализ подтверждает наличие существенных воздействий проведенной приватизации на состояние местного самоуправления в России. Институт местного самоуправления пока имеет значительное количество слабостей, порожденных приватизацией: многие структуры лишены собственности, не имеют на своей территории серьезной экономики, а значит, хорошей налогооблагаемой базы, зато имеют бедное и социально-пассивное (пассивность во многом так же порождена несправедливой приватизацией) население, что отрицательно сказывается и на бюджете, и на деятельности муниципалитетов. Можно констатировать, что местное самоуправление представляет собой не эффективную систему с четкой структурой, кругом обязанностей и финансовых ресурсов для осуществления своих полномочий, а сильно зависимое от федеральных и региональных властей образование, к которому население не испытывает большого доверия.

Библиографический список

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (с изм. и доп.). // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2006. № 1. Ст. 9, 10, 17; № 31 (ч. 1). Ст. 3427, 3452.

2. *Воронков А.* Основные тенденции в развитии отношений государственной власти и местного самоуправления (Взгляд из региона) // Власть. 2007. № 9.

3. Местное самоуправление в России и Германии: история и современность: материалы междунар. науч.-практ. конф. Ростов н/Д, 2010.

4. *Яковлев В.* О ходе реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: выступление в Государственной Думе РФ // Муниципальная власть. 2006. № 5.

5. *Батов Г.* Проблемы организации местного самоуправления // Экономист. 2008. № 3.

6. *Андрюшина Е.* Местное самоуправление в современной России: драматизм становления // Власть. 2006. № 1.

7. *Мусин М.* Трудовая нищета: закономерность или случайность? // Российская Федерация сегодня. 2008. № 2.

8. *Тимченко В.С., Пронина Л.И.* Повышение эффективности работы органов местного самоуправления // Финансы. 2008. № 9.

9. *Левина И.В.* Установление задач и прозрачность местного бюджета: межбюджетные отношения // Местное самоуправление в России и Германии: история и современность: материалы междунар. науч.-практ. конф. Ростов н/Д, 2010.

10. *Самодин С.* Основные тенденции и противоречия реформы местного самоуправления в России // Власть. 2007. № 7.

11. *Сергеев А.А.* Об участии граждан в осуществлении местного самоуправления // Российский юридический журнал. 2007. № 4.

N.F. Zhirnov
Political Regime and Targets of the State

Political regime is considered as a phenomenon. Its role in the implementation of state targets is revealed.

Key words and word-combinations: political regime, targets, the State.

Политический режим рассматривается как явление. Показана его роль в реализации целей государства.

Ключевые слова и словосочетания: политический режим, цели, государство.

УДК 321
ББК 66.03

Н.Ф. Жирнов

ПОЛИТИЧЕСКИЙ РЕЖИМ И ЦЕЛИ ГОСУДАРСТВА

Любое государство основано на определенном порядке, преследующем конкретные цели. В непосредственной связи с этим для характеристики функциональной стороны государства употребляется термин «политический режим».

Политический режим привносит в государство целеполагание и активное начало. Он обусловливает методы, которыми будут решаться поставленные государством цели или задачи. Но по своей сути политический режим – явление более многогранное, чем просто составной элемент формы государства, поскольку формируется в результате деятельности не только государства, но и иных политических структур. Таким образом, суть