

Федоткин В.Н.

Государственное и региональное управление: точки соприкосновения и противоречия

О качестве управления говорят последнее время немало, но число проблем от этого не уменьшается. Главная причина, видимо, в том, что Россия находится все еще в состоянии неопределенности переходного периода. Много было, разрушено, но ничего не предложено взамен. Нет ясности и в том, какое общество создается, каковы приоритеты развития. Одновременно проводится 12 реформ, не имеющих четкой экономической проработки и анализа взаимного влияния. Законы есть, но они часто не работают. В результате появляются теневая экономика, теневые финансы, двойные стандарты в управлении. Нередко технологии управления у законодателей – одни, а у исполнительной власти – другие.

Все это создает немалые трудности в управлении регионами. Часто невозможно предсказать, каким будет федеральный курс даже через несколько месяцев, не говоря уже о длительной перспективе. Межбюджетные отношения меняются ежегодно. Пять лет назад на территории Рязанской области оставалось свыше 70% собираемых налогов. В прошлом году, наоборот – столько же изымалось. Наш консолидированный бюджет в 2003 г. на 76% состоит из отчислений от федеральных налогов и сборов, и лишь на 16% – от областных доходных источников, 8% – местных. И примерно так по всем областям Центрального федерального округа РФ. Понятно, что при такой большой финансовой зависимости от внешних поступлений, строить региональную, сколько-нибудь эффективную политику управления достаточно сложно. И, тем не менее, мы стараемся это делать.

Хотелось бы коротко остановиться на четырех аспектах государственного управления в регионах: региональный уровень управления (на примере Рязанской области); особенности и проблемы взаимодействия региональных органов власти с крупными производственно-хозяйственными сферами; управление государственной собственностью – как фактор стабилизации социально-экономического положения; реформа местного самоуправления через призму дискуссий в Государственной думе. Рассматривая эти аспекты, я, как руководитель одного из регионов, хотел бы показать, какие проблемы существуют на региональном уровне, и как мы их решаем.

Наша область по территории – это небольшое европейское государство, площадью около 40 тыс. кв. км, с населением 1280 тыс. человек. Работают около 23 тысяч предприятий и организаций. Особенностью Рязанской области является неравномерность хозяйственного развития и наличие, в связи с этим, достаточно большого числа экономических, бюджетных, социальных и иных проблем. Одна из острых – постоянное уменьшение численности населения. За период с последней переписи 1989 г. население области сократилось на 120 тыс. человек. И это с учетом того, что к нам приезжает немало мигрантов из стран ближнего зарубежья. Фактически мы «потеряли» каждого десятого. Примерно такая же картина в Костромской, Смоленской и ряде других областей. А в Тверской, Тамбовской, Ивановской – еще хуже. Тенденция сокращения численности сохраняется и на перспективу.

Мы относимся к числу регионов с достаточно низким уровнем рождаемости и наиболее старым населением. Каждый четвертый житель области достиг пенсионного возраста. На развитии региона существенно скажется в будущем тот факт, что наибольшие темпы снижения численности будут наблюдаться среди молодежи и детей в возрасте до 15 лет. Эти процессы будут одной из доминант социального и экономического развития на отдаленную перспективу.

Серьезные изменения в управленческую деятельность внесли 1990–е гг., когда по всей стране подавляющее большинство предприятий изменили организационно-правовую форму собственности. Естественно, это принципиально изменило их взаимоотношения с территориальными органами власти и управления. Появилась проблема нехватки кадров, способных работать в новых условиях. Многие проблемы связаны с неравномерностью размещения производительных сил. Около 50% трудоспособного населения и 70% промышленного производства располагается в областном центре – г. Рязани. В большинстве остальных городов – 0,5-1,5%. В результате из 29 муниципальных образований (районов и городов) только 2 – доноры, остальные – дотационные. И так на протяжении многих лет.

Все это и многое другое заставляет нас постоянно искать новые подходы и методы управления. Мы считаем, основой эффективного управления регионом должен быть программно-целевой метод. Подготовка кадров должна вестись, прежде всего, с ориентацией на долгосрочные цели регионального развития. Иначе эта работа теряет всякий смысл. Нам нужно не вообще управленцы, а профессионалы, знающие те вопросы, которые стоят или будут стоять перед областью в обозримом будущем. По крайней мере, насколько это возможно. Это основное.

Первая попытка в этом направлении была сделана нами в 1998 г., когда областная Дума утвердила «Концепцию стабилизации и развития Рязанской области». Это была первая попытка спрогнозировать социально-экономическое развитие области и наметить механизмы его реализации. В ней, при участии большой группы ученых и директоров предприятий, были определены основные направления и приоритеты в промышленности, агропромышленном комплексе, капитальном строительстве, управлении собственностью, научно-технической и инновационной деятельности, охране окружающей среды.

В последующие годы основные идеи этой концепции были заложены и развиты в областных целевых программах: «Развитие газификации» (до 2004 г.), «Социальное развитие населенных пунктов» (до 2004 г.), «Развитие агропромышленного комплекса» (до 2014 г.), «Государственная поддержка и развитие малого предпринимательства», «Обеспечение жильем молодых семей на 2003-2010 гг.», «Культура» и другие. Ряд стратегических направлений прописаны в «Концепции (приоритетах) промышленного развития», «Концепции развития банковского сектора области до 2010 г.», «Концепции развития животноводства до 2010 г.». Это позволяет нам решать текущие задачи и предвидеть многие будущие ситуации. После непрерывного семилетнего падения с 1997 г. отмечается ежегодный рост объемов промышленности и сельскохозяйственного производства. Снизилась безработица. Построены 6 лечебных корпусов при центральных районных больницах, ряд лечебно-оздоровительных объектов для ветеранов и детей, 11 школ, 3 дома культуры. За это время построено 4200 км газовых сетей. С 1999 г., после известного дефолта, расходы областного бюджета на образование и здравоохранение увеличились в 3 раза, на социальную политику в 4 раза. Но, конечно, этого не достаточно. Много не получается и, часто, не по нашей вине. Общероссийские условия для регионального развития не отвечают нашим интересам. Вот почему областная Дума неоднократно выходила в Государственную Думу РФ, в Правительство с предложениями по совершенствованию федерального законодательства в области инвестиционной деятельности, поддержке отечественного товаропроизводителя, защите ветеранов, проведению молодежной политики и др., связанных с несовершенством управления на федеральном уровне.

Так, к примеру, некоторые рязанские промышленные предприятия используют в производстве нержавеющей проволоки. Она производится в России. Но из-за ежегодного, необоснованного роста цен и тарифов в стране на топливно-энергетические ресурсы и железнодорожные перевозки, достаточно большой налоговой

нагрузки на предприятия очень высока себестоимость проволоки. В результате приходится покупать проволоку, которая производится в Индии, затем перевозится во Францию и оттуда через все Европу доставляется в г. Рязань. И при этом каждая ее тонна обходится на 6 тыс. руб. дешевле, чем при покупке в Европейской части России.

Или другой пример. Некоторые наши машиностроительные заводы производят тяжелые станки. Как их доставить на Дальний Восток? Логика подсказывает – погрузить на железнодорожные платформы, заплатить им за перевозку и вопрос решен. В жизни происходит иначе. Дешевле сначала по железной дороге отвезти такие станки в Западную Европу. Там погрузить на пароход и через океаны и моря доставить на Дальний Восток. Парадокс? Но такова практика. Доставляя таким способом свой продукт потребителям, мы оплачиваем множество услуг другим странам, лишая свои организации и предприятия оборотных средств, прибыли, а бюджеты и органы власти налоговых поступлений.

Соответственно происходит недофинансирование социальной сферы, что прямо влияет на качество управления и ухудшает отношения населения к органам власти. Мы неоднократно указывали – нужна государственная программа управления регионами, государственная региональная политика, учитывающая наше состояние, наши интересы и потребности. Пока дальше разговоров дело не идет. Но, думаю, ситуация уже назрела и такой шаг будет сделан.

К решению этих проблем на государственном уровне «подталкивает» и практика нашего взаимодействия с крупными региональными, хозяйственными комплексами. В качестве примера возьму сельское хозяйство, поскольку здесь больше всего проблем. Особенно опасна все возрастающая зависимость от Запада в продовольственном отношении. Мировая практика показывает, если государство ввозит из-за рубежа 30-35% продовольственных товаров, то оно подходит к черте, за которой теряется продовольственная независимость. Россия же завозит 70-80% мяса птицы, 60-70% сахара, до 35% сливочного масла и 60% молочных продуктов. Налицо острейшая необходимость изменения ситуации. Причем совместными усилиями органов власти и управления всех уровней.

Как выглядит продовольственная проблема на региональном (рязанском) и федеральном уровнях? До 1991 г. существовала единая, четкая вертикаль управления. Хозяйственно-управленческие функции в нашей области выполнял агропромышленный комитет. В 1991 г. в связи с переходом на, так называемое, рыночное развитие экономики в РФ было создано областное управление сельского хозяйства, но уже с резко ограниченными функциями. Параллельно была создана «Продовольственная корпорация», задачей которой стало обеспечение продовольствием социальной сферы области. При всей инерционности система управления АПК области должна была меняться и менялась. На сегодня наш агропромышленный комплекс – это свыше 500 крупных товаропроизводителей, свыше 400 перерабатывающих предприятий. Это – 2,7 млн. га сельскохозяйственных земель, из которых 1,7 млн. га находится в собственности отдельных граждан, 3,1 тыс. – в собственности юридических лиц, 925 тыс. – в государственной и муниципальной собственности. Здесь трудится свыше 40 тыс. человек.

Практически все сельхозпредприятия – частные. Большинство – СПК (сельскохозяйственные производственные кооперативы). Но, несмотря на это, региональная власть не может быть в стороне от проблем отрасли. Сохранить управление в условиях неуправляемого рынка очень сложно. И, тем не менее, это необходимо. Есть и пить каждый день должны все жители области. Учитывая, что приватизация и проводимые реформы полностью разрушили правовое поле функционирования АПК, нужно было создавать новое. Еще в 1996 г. был принят рамочный закон «Об агропромышленном комплексе Рязанской области». Постатейное

распределение средств регулировалось положением «О территориальном фонде финансовой поддержки АПК». На финансирование этого фонда выделяется до 5% расходной части областного бюджета. Причем, до 70% средств мы выделяем в первом полугодии, как правило, до 1 мая. Кроме того, большое влияние на сельхозпроизводство оказывает т.н. «Продовольственный фонд», позволяющий авансировать оплату части будущего урожая и обеспечивать стабильный сбыт продукции.

Конечно, одним законом в таком сложном вопросе не обойтись. Поэтому по отдельным направлениям разработаны и действуют еще 12 Законов и Программ. С помощью Закона «О государственном управлении и самоуправлении» мы регулируем взаимоотношения органов власти, юридических и физических лиц. На улучшение условий жизни сельского населения направлены уже названные мною целевые Программы: «Газификация», «Социальное развитие населенных пунктов», «Свой дом». Они позволили нам решить многие социальные проблемы, благоустроить территории. Все это дало возможность сделать следующий шаг в совершенствовании управления – принять Программу развития АПК области на 2002-2010 гг. Ее главная цель – формирование факторов послекризисного развития и на этой основе обеспечение стабилизации положения в сельском хозяйстве. При этом основой реализации должно стать максимальное использование внутриобластного потенциала развития. Программа ориентирует предприятия и муниципальные образования на специализацию производства отдельных видов культур.

Таким образом, можно сказать, что в области складывается система управления, система взаимодействия с целыми сферами производства в соответствии с новыми условиями и новыми требованиями рынка. Все, что зависит от региональных властей, здесь делается, многое делается для систематизации управления.

Каково влияние федеральных структур на региональное развитие в продовольственном вопросе? Сегодня повсеместно отмечается, что такие Законы, как «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции в РФ» и «О государственном регулировании агропромышленного производства РФ» практически не работают. Закупка произведенной продукции государством практически не производится. Закупочная интервенция зерна в прошлом году была очень незначительной, проведена слишком поздно и сыграла на руку в основном перекупщикам и спекулянтам продовольственного рынка. В качестве примера приведу некоторые итоги за прошлый, 2002 г. Наши рязанские крестьяне получили самый высокий после 1996 г. урожай зерновых. Да и по другим видам культур продвинулись вперед. Однако их прибыль по сравнению с предшествующим 2001 г. уменьшилась в 5 раз! Причина – крайне низкие закупочные цены. В целом из-за диспаритета цен на сельскохозяйственную продукцию и продукцию для села (техника, горюче-смазочные материалы и т.д.) убытки составили около 600 млн. руб. Это больше, чем расходы областного бюджета на здравоохранение и физкультуру вместе взятые или вдвое больше, чем расходы на образование. Вот один из результатов ухода государства из сферы управления сельским хозяйством.

По-прежнему самый острый вопрос – финансирование села. Из федерального бюджета на эти цели выделяется чуть больше одного процента от расходной части в год. Это поистине смешная цифра. Да и та поступает в регионы не регулярно. Так, за первый квартал 2003 г. от намеченной на год суммы в нашу область поступило менее одного процента. И это накануне проведения весенне-полевых работ. Такая политика явно не способствует совершенствованию управления в АПК. Что мы предлагаем в связи с этим? Во-первых, восстановить единый центр управления АПК страны. Сейчас Министерство сельского хозяйства и продовольствия РФ занимается производством сельскохозяйственной продукции, Министерство экономики в условиях

нерегулируемого рынка и в рамках своей компетенции – сбытом, Министерство финансов – финансированием АПК. Получается, что министерство сельского хозяйства – это генерал без армии или солдат без оружия. А оно должно быть, на наш взгляд, центром, отвечающим за развитие производства и всей жизни на селе.

Во-вторых, для создания единой системы управления нужно иметь федеральный закон «О развитии АПК РФ до 2010 г.». Тогда и у нас на местах будет больше ясности. В-третьих, государство, допустившее беспрецедентный диспаритет цен, крайне высокие ставки по кредитам, бесконтрольный завоз продукции из-за рубежа и т.д., в результате чего по оценкам различных специалистов село потеряло до 1,5 триллиона руб., должно взять на себя ответственность и списать пени, штрафы, некоторые другие платежи в бюджеты всех уровней. Установить нормативные соотношения между стоимостью закупаемого у сельских товаропроизводителей сырья и стоимостью вырабатываемой из него продукции. В большинстве западноевропейских стран стоимость сельскохозяйственного сырья составляет по закону не менее 50%. Это сдерживает бесконтрольный рост цен на продукты питания и позволяет привлекать дополнительно источники финансирования для села. В России эта цифра находится на уровне 15-20%. Остальное – накрутки.

В-четвертых, мы считаем несвоевременным Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», предполагающий обязательную продажу земель в частные руки. Причина низкой эффективности не в этом. В 1988-1989 гг., например, вся пашня в области была в общенародной собственности и вся использовалась. При этом предприятия имели такой объем прибыли, что могли обходиться без кредитов банка. Объем производства зерна и молока более чем вдвое превышал современный уровень. Сегодня причина не в форме собственности на землю, а в крайне низкой материально-технической оснащенности сельскохозяйственного производства. Необходимо резко усилить роль государства в создании нормальных экономических условий, особенно условий жизни и в производстве техники для села. Причем, техники высокопроизводительной, поскольку все меньше остается кадров специалистов. Производство продукции определяется не потребностями страны, а количеством новой техники и кадровым потенциалом. В настоящее время на тысячу гектаров зерновых у нас работают 5 комбайнов, в США – 20; тракторов – у нас 8, в США – 27, в странах в ЕС – 93. Одновременно с этим следует усилить внимание к разработке и пропаганде научно-технических достижений на селе. Иначе тот разрыв, который существует по производительности труда в сельском хозяйстве России и США – 20 раз, по числу использованной рабочей силы – 10 раз, может еще увеличиться, еще больше ослабив нашу продовольственную безопасность.

И, наконец, пятое – восстановить государственную монополию на продукцию топливно-энергетического комплекса, контроль за ценообразованием в этом секторе. Поскольку розничные цены на продукты питания не могут расти безгранично (они зависят от покупательной способности населения), то рост цен и тарифов на электроэнергию, бензин и т.п. вымывает собственные оборотные средства товаропроизводителей, мешает всякой возможности развития. Тут уж никакое внутрифирменное управление не поможет. Эта проблема крайне остра и для промышленности. Нередко от директоров слышатся слова: «Наша продукция неконкурентоспособна, как правило, не по качеству, а по цене».

Обратимся к центральной проблеме всех российских реформ за 1990-е гг. – преобразование форм собственности. Нет ни одного вопроса нашей жизни, на который не повлиял бы этот аспект. На начало 2003 г. в России – 9846 федеральных государственных унитарных предприятий, 37081 федеральных государственных учреждений. Кроме того, в ведении государства находятся акции 4222 открытых

акционерных обществ. В 118 ОАО используется специальное право – «золотая акция». В казне РФ находятся акции 75 ЗАО.

В отчете министерства имущественных отношений РФ за 2002 г. отмечается, что существующие механизмы управления не позволяют с должной эффективностью решать задачи, стоящие перед государственным сектором экономики. Эти слова звучат не первый год. И делается вывод – надо освобождаться от такой госсобственности. По скорости смены собственника наша страна уже побила все мыслимые и немыслимые рекорды в мире. При этом практика показывает, что основным источником доходов от управления собственностью за последние годы стала продажа пакетов акций АО и государственного имущества. Доходы от аренды в 8-10 раз меньше. Еще больше разница в доходах от дивидендов. Такое управление госсобственностью, на наш взгляд, является крайне ненормальным. К тому же большинство приватизированных предприятий стали работать значительно хуже или вообще остановились. Нередко новые хозяева больше заинтересованы в распродаже ликвидной собственности, чем в повышении эффективности управления. В результате государство лишается не только рычагов воздействия на эти, нередко ключевые сферы для экономики страны, но и потенциальных источников пополнения бюджета.

А самое главное – никто не просчитал последствия такого «управления» для страны в целом. В погоне за сиюминутной выгодой может быть потеряна перспектива возрождения экономики. Долгосрочные потери могут многократно превысить первоначальные поступления. Поэтому основные усилия должны быть сосредоточены не на распродаже остатков собственности, а на поиске форм эффективного государственного управления этой собственностью. Это, несомненно, тяжелее, но это правильнее.

Как складывалась практика в Рязанской области? Учитывая многие негативные моменты, в 1997 г. решением главы администрации области была приостановлена приватизация. На заседаниях Рязанской областной Думы неоднократно отмечалось крайне недостаточное использование государственной собственности в качестве инвестиционного ресурса и стимула для привлечения частных инвесторов в реальный сектор экономики. Анализ, проведенный в этот период, показал, что сложившаяся система управления в этом вопросе не отвечала требованиям развития экономики. Становилось все более ясно, что для исправления положения нужен не только новый региональный закон об управлении собственностью (прежний, принятый в 1996 г., уже не соответствовал новым требованиям), а комплекс законов, связанных с регулированием инвестиционной деятельности на территории Рязанской области, регулированием цен и тарифов на отдельные виды продукции, товаров, услуг, единая промышленная политика.

Учитывая все это, в 1999 г. областной Думой был принят принципиально новый Закон «О государственной собственности в Рязанской области» – достаточно интересный и широкий документ. Практика последующих лет подтвердила это. Прежде всего, впервые комплексно был поставлен вопрос о путях наведения порядка в имущественном и природном потенциале области, путях повышения эффективности их использования.

В прошлом, 2002 г. областной Думой был принят Закон «О приватизации государственного имущества в Рязанской области», внесен целый ряд изменений в другие законы, связанные с управлением собственностью. В результате совокупные поступления в областной бюджет по сравнению с 2001 г. возросли в 2,5 раза и составили около 91 млн. рублей. 25 млн. руб. было выделено на приобретение в областную собственность нового имущества. На балансовой комиссии рассмотрена деятельность практически всех государственных унитарных предприятий. Приняты решения по улучшению управления ими.

Конечно, многое еще не сделано. Но мы видим, что работа эта становится все более и более важным инструментом совершенствования управления всеми, происходящими в области социально-экономическими процессами.

Одна из самых актуальных социально-экономических проблем и проблем управления в стране – становление местного самоуправления. Процесс для России во многом новый, сложный и противоречивый. Как известно, согласно Конституции РФ 1993 г., местное самоуправление – это право граждан участвовать в управлении государством. Именно в управлении. Однако на протяжении многих лет это право дальше деклараций не распространяется. Свыше 100 законов и других нормативно-правовых актов по данному вопросу вышло в нашей стране с 1990 г. по настоящее время. Но пока сдвигов крайне мало.

В начале января 2003 г. президент РФ внес в Государственную Думу законопроект «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». По сути, это новая редакция аналогичного Федерального закона, принятого в 1995 г. Вокруг него в органах управления всех уровней сразу же развернулась острая дискуссия. Наверное, о многом должен заставить задуматься тот факт, что Государственная дума получила на проект этого закона 6,5 тыс. поправок. В чем же дело? Почему такое внимание и такая настороженность в этом вопросе? Дело в том, что серьезно меняется вся система управления на местах.

Хочу напомнить, что по Конституции РФ 1993 г. местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти. В результате, если на уровне «федерация – регионы» действует государственная система взаимоотношений, то на уровне «регион – муниципальное образование» сочетание государственного и негосударственного. И, тем не менее, государство не только дает возможность местному самоуправлению решать целый ряд вопросов, но и прямо возлагает на них немало дополнительных функций в сфере социальной политики. Круг задач, установленных законодательством, довольно широкий и в тоже время не определен четко. Особенно это касается вопросов совместного управления и финансирования.

В 1998 г. Россия присоединилась к Европейской Хартии местного самоуправления, утвержденной Советом Европы 15 октября 1985 г., и тем самым юридически приняла на себя обязательства, записанные в этом документе. А там сказано, что в пределах, установленных Законом, органы местного самоуправления «обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти». В ст. 4 особо подчеркивается: «Власть, данная местным органам управления, должна быть полной и исключительной». Вообще, они действуют не только самостоятельно и независимо от государства, но и под свою ответственность. Данное положение имеет принципиальное значение для нашей страны, если вспомнить, что 95-97% муниципальных образований страны убыточны, дотационны. Без внешней помощи не проживут.

Отраженная в законе идея местного самоуправления возникла не «внизу» – в районах, городах, поселках и пр., а «наверху» – в федеральных структурах, и сразу стала распространяться на всю страну без учета специфики социально-экономического развития разных регионов. Происходит навязывание единой общероссийской модели. Подобные подходы к этой важнейшей проблеме совершенствования государственного управления не только бесплодны, но и вредны, так как дискредитируют саму идею и тормозят реальные процессы самоуправления. Налицо явное противоречие между формальным равенством с точки зрения правового статуса и принципиальными различиями с точки зрения экономических возможностей. Опыт нашей Рязанской области показывает, что преодолеть такую асимметрию достаточно сложно. Нынешние муниципальные образования слишком «разновесны». Например, как я отмечал, более

60% объема промышленной продукции производится в г. Рязани – областном центре. Основные проблемы управления в условиях реформы административно-территориального устройства заключаются в следующем. Во-первых, если до настоящего времени муниципальные образования существовали на уровне районов и городов, то теперь они будут создаваться и внутри них. Это сельские и городские поселения с численностью населения не менее тысячи человек. Другими словами, внутри районного муниципального образования могут появиться еще 15-20 или больше внутрирайонных муниципальных образований. Причем со своими всенародно-избранными главами администраций и депутатами представительной власти. Во-вторых, сложно будет найти необходимое количество сколько-нибудь подготовленных к этой работе специалистов. К тому же им нужны кабинеты, автомобили и т.п. А это все дополнительные расходы на консолидированный бюджет любой области. В-третьих, межбюджетные отношения. Появляется не просто 15-20 новых органов власти, но и 15-20 самостоятельных бюджетов. Сегодня денежные средства, имеющиеся в районе или городе, концентрируются на одном уровне, и это позволяет проводить финансирование достаточно крупных и нужных всем объектов: центральной районной больницы и т.п. В новых условиях такая возможность исчезает. Каждый бюджет будет иметь небольшие средства. Но поскольку в каждом селе или деревне достаточно много проблем, то договориться о выделении значительных средств на крупные объекты будет сложно.

Вообще, практика развития местного самоуправления в 1990-х гг. позволяет сделать следующие интересные выводы: государственная власть стремилась и стремится переложить на нижестоящий уровень решение как можно большего числа социально-экономических задач. Тем самым она стремится снять с себя ответственность за решение этих задач, но при этом не потерять рычаги влияния на местные процессы, реальный контроль за действиями местных администраций. Для достижения этой цели проводится политика концентрации бюджетных средств в верхних эшелонах власти, тогда как местные бюджеты неизменно оказываются в положении зависимых просителей. Местное самоуправление в подавляющем большинстве своем экономически маломощно для того, чтобы реально влиять на положение дел на местах. Постоянная нехватка средств стала самой большой проблемой на пути реализации конституционного принципа независимости от органов государственной власти.

Отметим, что сохраняется нечеткость в разделении ответственности между уровнями управления. Очень большие полномочия у исполнительной власти по сравнению с законодательной. Как правило, расходы на уровне муниципальных образований формируются «от достигнутого», т.е. в отрыве от их реальных финансово-бюджетных потребностей. В результате логика бюрократического управления весьма проста: один год «придавил» муниципалов – и дальше несколько лет можешь на них влиять, даже диктовать свою волю. А это порождает еще одну очень серьезную проблему в управлении – субъективизм. И, наконец, последний вывод, неумение, а порой и нежелание органов государственной власти строить свои отношения с местным самоуправлением как с партнером.

Местное самоуправление в нынешних российских условиях просто «задавлено» массивом делегированных сверху полномочий, не обеспеченных необходимыми финансовыми ресурсами. Оно оказалось экономически несостоятельным перед лицом тех требований, которые предъявляет к нему население. В то же время, как власть, наиболее приближенная к людям, именно местное самоуправление чаще всего испытывает давление и недовольство жителей. В результате смысл и значение этого важного уровня власти откровенно дискредитируется. Фактически сохранилось

административное подчинение местных органов власти вышестоящим государственным органам.

Хотелось бы обратить внимание на то, что Россия – очень своеобразная страна. По природным условиям, разнообразию исторических традиций, быту и нраву народов, по размеру территории, не говоря уж об огромных, даже экстремальных, различиях экономического плана. Подобного нет ни в одной стране мира. Отсюда следуют как минимум три вывода. Первый, нельзя на всех надевать один костюм — слишком мы разные. В России второй половины XVIII в. существовало свыше 20 моделей земства. В России начала XXI в. – настойчиво предлагают практически одну, «универсальную» модель. Второй, – нельзя устраивать «соревнование» по реформе местного самоуправления. В середине XVIII в. в России было 97 губерний и областей. В первый год реформы «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» распространялась лишь на 19 из них. Во второй год – еще на девять. Затем темпы несколько замедлились. Нужен был опыт. В результате – за 50 лет только 47 губерний и областей (около половины) перешли на земство. Нынешний президентский законопроект вновь (в который раз!) ставит всех в одинаковые стартовые условия. Приняли закон – немедленно все выполняйте, а не то получите предупреждение от прокуратуры. Ведь уже в преамбуле законопроекта записано, что он имеет прямое действие и применяется на всей территории РФ. Разбираться в эффективности будем потом. И, наконец, нельзя без необходимой меры осмысления копировать модели местного самоуправления других стран. Невозможно «занять» или «пересадить» демократию и ее институты. Она должна «родиться» в недрах собственной страны, как требование и необходимость снизу. Предложенный же закон вновь придуман в московских кабинетах. Никто его не просил, не требовал. Более того, на прошедшем в середине прошлого года в г. Липецк совещании руководителей областей Центрального федерального округа практически все выступающие из регионов были против предложенной реформы местного самоуправления. Точно такой же разговор был осенью прошлого года на совещании руководителей законодательных органов областей всей страны в Совете Федерации. И, тем не менее, этот вариант закона был внесен в Государственную Думу для обсуждения и принятия. Зачем? И где же здесь демократия?

В статье 10-й законопроекта записано, что местное самоуправление осуществляется на всей территории РФ в городских, сельских поселениях, городских округах, муниципальных районах. В связи с этим следующая статья, 11-я, предписывает, что территория субъекта РФ (области, края) должна быть разграничена между такими поселениями. Статья 2-я, в свою очередь, говорит о том, что местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные органы. Это во сколько же раз возрастет число депутатов? Во что обойдется содержание дополнительного аппарата муниципального управления? Кто-нибудь это считал? Есть и другие вопросы.

В России даже теоретически не разработана модель будущего состояния российского федеративного государства, в том числе его областей. Как говорится, идем методом проб и ошибок. Как же можно решать тактические вопросы, не разобравшись, не обсудив общих, стратегических вопросов?

Вот примеры. Одно муниципальное образование – внутри другого и зависит от него. Выходит, сначала жители поселкового муниципального образования будут выбирать свою власть, а затем такую же муниципальную, но уже на уровне района или города. И подчиняться будут тоже двум муниципальным властям. Где же здесь самостоятельность и независимость?

Еще более усложнит ситуацию бюджетный вопрос. Муниципальный орган власти района и города будет решать, какие доли налогов отдать муниципальным

образованиям поселений. При общей нехватке денег и массе нерешенных, уже «кричащих» экономических и социальных проблем, появятся бесконечные споры и судебные иски одних депутатов к другим. Если вывести сотни муниципальных образований на прямые взаимоотношения с областной властью, это тоже не решит проблему. Денег и здесь, как правило, нет.

Такая же ситуация в большинстве регионов России. Неслучайно, ряд областей (например, Брянская) сначала в виде эксперимента ввели муниципальные образования второго уровня, а через несколько лет были вынуждены от них отказаться. Именно вынуждены. И именно поэтому большинство регионов не спешит «опускаться» местное самоуправление ниже районов и городов. Может, все-таки, прислушаться к их мнению, их тревоге? Ведь на местах все основные дела делаются.

Итак, приведенный материал показывает, что сегодняшний момент развития российской экономики объективно требует поиска новых концепций, методов и технологий государственного управления. Процесс этот идет одновременно как в научном, так и в практическом плане. Причем практика неуклонно впереди, поскольку регионы вынуждены постоянно приспосабливаться к непрерывно меняющимся условиям. Наука объективно отстает, потому что на федеральном уровне не обозначены конкретные конечные цели государственного строительства. Переходный период в своей неопределенности явно затянулся. Но уже сегодня на лицо две ярко выраженные тенденции: первая – концентрация все большего объема бюджетных средств на федеральном уровне. Причем изымаются наиболее стабильные доходные источники. Вторая тенденция – перенесение ответственности за решение большинства социально-экономических вопросов на нижележащие региональный и местный уровни власти. При этом одновременно происходит во многом искусственное дробление местных органов власти и управления. Увеличивается степень неустойчивости и риска в решении многих жизненно важных для страны вопросов.

Поэтому все более остро встает основной для страны вопрос: чем определяется потребность в реформировании государственного управления? Какова система и соподчиненность интересов? Видимо, пора уходить от термина «рыночная экономика» к термину «эффективная экономика», с ее основным критерием – уровнем развития, прежде всего, машиностроения и электроники. Только после этого можно реально подойти к вопросу: государственное управление социальной сферой на основе непрерывного повышения уровня жизни всех людей страны.

Несомненно, настала пора предоставления максимальных налоговых послаблений для тех, кто, независимо от организационно-правовой формы и размера предприятия, вкладывает прибыль в развитие наукоемкого производства, подготовку кадров. Причем, чем больше доля вкладываемой прибыли, тем больше должны быть льготы (вплоть до полной отмены налоговых выплат на определенный период). И наоборот, ставки налогов должны разумно расти для тех, кто не делает этого.

Необходимо изменить целый ряд федеральных законов. Так, согласно Бюджетному Кодексу РФ, регионы могут создавать свой бюджет развития для поддержки товаропроизводителей. Но ст. 67 того же Кодекса запрещает регионам самостоятельно распоряжаться этими средствами. Только на основе федерального законодательства, которого до сих пор нет. Наша областная Дума получила в прошлом году ответ из Правительства РФ по данному вопросу, в котором они пишут, что признают наличие такого управленческого противоречия, но пока решать его рано. Вот и получается: потенциально мы можем влиять на развитие производства, но реально – нет. Нужно разрешение федеральных органов управления. А там до сих пор нет еще соответствующих инструкций. Парадокс.

Еще и еще раз подчеркну – прежде всего, нужна предсказуемость государственной политики, четко обозначенные приоритеты и на ближайшее время, и

на перспективу. Следующий шаг – оптимальное разделение компетенций органов государственной власти всех уровней и местного самоуправления. Затем – финансы, соответствующие задачам каждого уровня. Без этого органы власти теряют свое самое прямое назначение. Решение этих вопросов и является фундаментом разработки новой системы государственного управления.