

© 2006 г.

Ж.Т. ТОЩЕНКО, Г.А. ЦВЕТКОВА

ИЗМЕНИЛИСЬ ЛИ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ЗА ПОСЛЕДНИЕ 10 ЛЕТ?

ТОЩЕНКО Жан Терентьевич - член-корреспондент РАН, доктор философских наук, профессор. ЦВЕТКОВА Галина Александровна - доктор социологических наук, профессор Российского государственного гуманитарного университета.

Более десяти лет прошло с тех пор, когда впервые в 1995 г. были получены и представлены для широкого обсуждения научной общественности материалы всероссийского исследования "Демократия и местное самоуправление", руководителями которого выступали авторы данной статьи. Следующий социологический срез был проведен нами в 1999 г. В 2005 г. аналогичное исследование осуществлено под руководством доктора социологических наук, профессора Г. Галиева.

Настоящая публикация - сравнительный анализ результатов выполненных работ*. Ее цель - выявление реального состояния и проблем становления местного самоуправления, а также противоречий в процессе изменения его политического, экономического и социального статуса. Реализовалась эта цель через определение главных проблем, с которыми сталкиваются жители, общественные организации, органы муниципальной власти, через анализ реальных возможностей и мер по их реализации, форм и методов участия людей в решении их собственных жизненно важных забот и дел. Кроме того, нас интересовало, до каких границ распространяется непосредственное влияние государства и когда - что именно, сколько, в какой степени - оно может делегировать свои управленческие права и обязанности так называемым "низам".

Исследуя данный феномен, мы исходили из фундаментального методологического положения: пока сам человек не вовлечен в решение его жизненных проблем, пока он определяет многообразие форм и методов их реализации, говорить о реальном участии жителей в местном самоуправлении затруднительно. Главное - это понимание, что никакие проблемы демократии, социальной справедливости, народного благополучия не решить ни на федеральном, ни на региональном, ни на местном уровнях, пока сами люди не будут заинтересованы в их достижении там, где они живут и работают.

Учитывая отмеченное, заметим, что исследование "Демократия и местное самоуправление" уникально. **Во-первых**, оно выполнялось в рамках международного проекта (рук. К. Островский, Г. Тюни), реализуемого с 1968 г. и охватывающего 28 стран мира. Всероссийский проект является частью международного проекта, приобретая, таким образом, не только российское, но и международное значение.

Во-вторых, изыскания проводились в основных экономико-географических районах России - Владимирской, Волгоградской, Белгородской, Калужской, Кемеровской,

* Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского гранта "Местное самоуправление между прошлым и будущим (опыт социологического анализа)" (№ 0503-03229 а).

Нижегородской, Новгородской, Новосибирской, Орловской, Пензенской, Псковской, Рязанской областях, Краснодарском, Красноярском, Приморском и Хабаровском краях и 4-ех республиках - Башкортостане, Карелии, Татарстане и Республике Марий-Эл. Исходя из этого, *они отражают специфику региональных процессов формирования местного самоуправления*, учитывают одно из основных требований формирования местного самоуправления - географические, национальные и иные традиции и обычаи.

В-третьих, по единой методике выполнены четыре замера: в 1992 г. в 36-и городах и районах; в 1995 - в 76-и; в 1999 - в 67-и; в 2005 - в 49 городах и районах. Населенные пункты, вошедшие в выборку, условно можно объединить в следующие группы; город, район, село (станция, поселок), что позволяет сделать вывод, что концепция проекта реализует комплексный подход к изучению различных типов муниципальных образований и тем самым, предоставляется возможность осмысления территориальных особенностей местного самоуправления.

В-четвертых, исследование интересно и методическим подходом к отбору экспертов. В каждой точке опроса опрашивалось 15 экспертов: 5 - от исполнительной власти (главы администраций и их заместители, руководители управлений и ведущих отделов); 5 - от представительной (руководители советов и их заместители, руководители комитетов, депутаты советов и т.д.); 5 - от общественных движений и местных отделений политических партий. Как результат объем выборки в разные периоды составлял соответственно 480, 1069, 998 и 719 экспертов. Принципиально важно, что в состав экспертов вошли представители, обладающие различным социальным и должностным статусом. Благодаря этому нивелировалась возможность как вольного или невольного преувеличения, так и чрезмерного критицизма результатов муниципальной деятельности. Это обеспечило получение данных, отражающих полноту взглядов на тенденции развития местного самоуправления в 1990 - начале 2000 гг.

В-пятых, обращает внимание и другой методологический элемент исследования. Инструментарий исследования предполагал паспорт населенного пункта (город, район), который содержал широкий спектр вопросов: от размеров территории, географического положения и места в системе транспортных путей, основных социально-демографических показателей до характеристики объектов социальной инфраструктуры, обеспечивающих повседневную жизнь населения. Это осложняло сбор материалов. Однако, наряду с издержками, эти данные давали возможность комплексно подходить к анализу исторических, политических и социально-экономических процессов муниципального уровня, обратить внимание на существенные особенности городов (районов, сел). К сожалению, последние замеры осуществлялись без сбора отмеченных показателей, что связано с отсутствием необходимых статистических данных в учреждениях муниципальной статистики.

В-шестых, исследование "Демократия и местное самоуправление" отличается включением блоков не только социальных, но и политических, а также экономических и правовых вопросов, что обеспечивает комплексность исследования.

И, наконец, исследование было нацелено на определение того, кто должен, в первую очередь, решать социальные проблемы (федеральные, региональные или муниципальные органы власти, общественные организации или сами граждане)? Это дало возможность выявить реальное состояние дел, потенциальные возможности и упущения не только органов государственной власти и местного самоуправления, но и общественности, охарактеризовать степень их взаимодействия.

Результатом анализа стало аргументированное подтверждение основной гипотезы исследования. Местное самоуправление - автономное локальное осуществление власти, действующее с опорой на мотивацию (заинтересованное участие) жителей посредством разнообразных форм их волеизъявления; наличие правового статуса, а также финансовых и социальных ресурсов, обеспечивающих возможность самостоятельного удовлетворения потребностей населения; дифференцированную ответственность субъектов власти: местного самоуправления - перед жителями за предоставление им социальных

услуг, государственных органов власти - перед местным самоуправлением за реализацию официально принятых полномочий и обязанностей в отношении последних. Подтверждено и исходное положение о том, что местное самоуправление социально по своему происхождению и природе; целевыми для него выступают общественные явления и процессы локального уровня.

Изложение обобщенных материалов сравнительного анализа хотелось бы начать с ряда предварительных наблюдений, отражающих современные тенденции.

1. Прошло более десяти лет, однако и *сегодня на разных уровнях власти отсутствует четкое понимание сущности идеи местного самоуправления*. Это проявляется во взглядах жителей. Часть членов муниципального сообщества понимает местное самоуправление как одну из основ государственного строя. Другие - как показатель развитости гражданского общества. Третьи - как защиту корпоративных интересов. Но большую часть составляют те, кто пассивно и равнодушно взирает на местные реформы. В этих условиях неоднозначна и роль большинства руководителей, не понимающих сущности нового качества местного самоуправления. Даже действия представителей органов власти федерального уровня, связанных с реализацией процессов местного самоуправления, зачастую сводятся к заявлениям: "делаю это так, как я понимаю" [1]. Таким образом, как и много лет назад разноречивые взгляды на особенности местного самоуправления значительно осложняют решение проблем. *Под термином местное самоуправление, как правило, обозначается лишь власть на местах*.

2. По сути, на практике реализуются прямо противоположные процессы по сравнению с теми, которые заявлены законодательно. Как результат, *органы власти в городах (районах) по-прежнему являются низовым звеном государственной власти*, находящимся в полной зависимости от региональных и федеральных органов. Прежними остались основные методы управления: административное давление, манипулирование притязаниями их осуществления и др. Население же, провозглашенное основным субъектом местного самоуправления, не соответствует данному статусу. Это позволяет утверждать, что действующая структура органов власти на местах лишь *лицетворяет намерение* превратиться в местное самоуправление.

3. Происходящие в городах (районах) изменения *не привели к демократизации местного сообщества*. Есть основания полагать, что основными субъектами в различных сферах жизнедеятельности все в большей степени выступают своекорыстные группы, цель которых - использовать муниципальные ресурсы в собственных интересах.

4. Все эти годы на муниципальном уровне *идет поиск рациональной модели устройства власти*, выливающийся в непрерывный процесс экспериментирования (ежегодный пересмотр финансирования, приватизационные процессы, кадровые перестановки и пр.). В связи с реализацией федерального закона к этому добавился обязательный переход всех субъектов РФ ко вновь создаваемой двухуровневой территориальной системе, реализация которой показывает несостоятельность и неготовность к реформе на местах.

К началу 1997 г. законы о местном самоуправлении были приняты лишь в 76 из 89 субъектов РФ, порядок установления границ - в 31 регионе (34,8%). Но принятые законы не выполняются. Подтверждением служат и статистические материалы, неоднократные свидетельства представителей власти. Председатель комитета Совета Федерации по вопросам местного самоуправления Л. Рокецкий заявил, что "в 18 субъектах РФ прежний федеральный закон так и остался не реализован" (Управа. 2005. № 7. С. 22).

Большинство ученых и практиков склоняется к тому, что реализация закона носит преимущественно количественный аспект, число муниципальных образований увеличилось с 12,2 до 25 тыс. В отдельных регионах этот рост существенный. В Костромской области вновь образованных муниципальных образований - 273, в Республике Марий-Эл - 152, в Ульяновской области - 167, Волгоградской - 491. Но при этом круг полномочий и прав муниципалитетов сужается, а ответственность за их полное и качественное исполнение повышается. Из действующих до 2006 г. муниципальных образований только 3,4% не являлись дотационными, собственный бюджет имели 40%.

Объясняя эту особенность современных процессов, председатель комитета по местному самоуправлению ГД РФ В. Мокрый отмечал, что более 2 тыс. муниципальных образований лишены закрепленного в Конституции РФ и других законодательных актах права на самостоятельный бюджет и вынуждены работать по сметам. По мнению исследователя Е. Бухвальд, еще несколько тысяч муниципальных образований числятся формально и никак не образуют самостоятельного института местного самоуправления [2]. При этом за последнее время явно обозначилась тенденция дефицита местных бюджетов, поскольку им повсеместно переданы дефициты вышестоящих бюджетов. Исходя из анализа, можно сделать вывод, что в России вновь осуществляется директивная реализация неотработанного закона. По заявлению советника Президента РФ С. Самойлова, *"пока о федеральном законе (131) говорим друг с другом мы - чиновники, убеждаем друг друга в том, что правильно, что неправильно, как лучше выстроить систему имущественных отношений, улучшить финансовые, межбюджетные, управленческую структуру и так далее. Получается, что мы как чиновники ищем систему, удобную для собственных интересов и собственного управления"* [3]. Это подтверждается и результатами опросов, проведенными социологической лабораторией АСДГ совместно с Союзом российских городов. В 2003 г. каждый второй опрошенный из числа руководителей муниципальных органов власти указал на недостаточное привлечение к этому представителей местного самоуправления. Отмечалось и то, что многие предлагавшиеся ими поправки к закону не были услышаны [4]. По данным опроса ВЦИОМ в 2004 г. мнение населения относительно предлагаемых муниципальных реформ было следующим: скорее не согласны с их проведением 29%, полностью не согласны - 19%, поддержало реформы 39%, затруднились ответить 13% из опрошенных.

Каковы же основные проблемы местного самоуправления, без решения которых невозможно представить функционирование этого уровня социальной организации? Изменились ли они за последние десять лет?

Анализ полученных данных (см. табл.) показывает, что, по сути, они остались прежними, смещены лишь их акценты в ту или иную сторону. Особенностью является и то, что все проблемы, как были, так и остались, связанными с удовлетворением витальных потребностей. По-прежнему современные заботы населения отражает и количественное соотношение их актуальности, преимущественно связанное с развитием экономики. Исходя из этого, можно сделать вывод, что выявленный спектр проблем указывает на реальную злободневность направлений деятельности местного самоуправления.

Актуальность проблем муниципального уровня
(% к числу опрошенных)

Проблемы	Очень важны			В определенной степени важны			Не важны		
	1995	1999	2005	1995	1999	2005	1995	1999	2005
Качество образования	54,3	48,3	48,8	39,3	43,4	35,9	4,0	4,1	4,3
Безработица и трудоустройство	54,1	78,8	38,2	39,3	17,8	42,3	4,6	1,3	7,8
Бедность	54,5	60,0	48,8	36,4	31,9	34,8	6,0	3,6	5,6
Здоровье населения, здравоохранение	70,1	65,6	67,5	25,6	30,5	23,1	2,3	1,2	0,8
Жилищная проблема	66,4	57,1	67,2	29,6	36,1	23,9	2,5	3,2	1,4
Коммунальное обслуживание	54,8	48,6	80,9	40,2	43,2	13,1	3,4	4,8	0,0
Отдых и культура	29,9	20,5	23,1	56,9	57,9	55,5	10,2	15,7	8,5
Обеспечение общественной безопасности	72,3	59,8	55,4	24,4	34,1	33,4	2,0	3,2	0,6
Экология (воздух, вода, шум и пр.)	51,3	42,7	46,9	39,7	45,6	35,9	6,6	7,8	6,3
Социальное обеспечение	51,7	62,8	46,5	40,7	30,5	38,2	5,1	2,9	2,8
Развитие экономики	78,2	90,0	77,7	15,8	5,8	13,6	4,3	1,1	0,7
Миграция в город (район)	11,0	10,1	14,3	30,2	29,8	35,5	54,3	46,1	33,4

Подавляющее большинство респондентов заявило, что только экономическое развитие обеспечивает благополучие и счастье людей (1995 г. - 81,3, 1999 г. - 90,3, 2005 г. - 86,9%), поэтому органам местного самоуправления необходимо заботиться о перспективах экономики (1995 г. - 74,8%, 2005 г. - 84,5%). Актуальность этой проблемы связана и с тем, что муниципальные образования - это первичные территориальные звенья промышленного хозяйства, самоорганизованные в целях удовлетворения жизненно важных потребностей и интересов, включая потребность в труде. С учетом этого в 1990-х гг. в муниципальное управление были внесены радикальные изменения. Исходным принципом стало признание самостоятельности муниципальных органов власти при формировании и реализации *местной социально-экономической политики*, которая сводилась к разработке, утверждению и использованию местного бюджета, формированию внебюджетных источников финансирования, управлению муниципальной собственностью, созданию условий для функционирования эффективных предприятий, регулированию цен и тарифов, трудоустройству и занятости, снижению бедности.

Трансформация форм и методов управления предопределила *двойную роль органов местного самоуправления*: с одной стороны, как хозяйствующих субъектов, управляющих совокупностью предприятий и организаций, имеющих муниципальную форму собственности и действующих в различных сферах материального производства на территории муниципальных образований; с другой, - как субъектов, стремящихся координировать хозяйственную деятельность предприятий и организаций, имеющих различные формы собственности (федеральную, региональную, частную, общественную и др.) в интересах членов местного сообщества.

Одновременно происходил *поиск эффективных мер по формированию организационно-промышленной структуры муниципальных предприятий*, удовлетворяющих различные потребности населения. В структуре органов местного самоуправления создавались отделы, управления, комитеты: по маркетингу, межмуниципальным связям, развитию местного производства, муниципального заказа и др.

Подобные меры были призваны повысить роль местного самоуправления. Однако анализ статистических данных фиксировал негативные проблемы: *удельный вес предприятий муниципальной формы собственности в общем числе предприятий в стране* по сравнению с предприятиями других форм собственности был и остается низким: 1995 г. - 8,8%, 1998 - 6,5; 2000 - 6,4; 2003 - 6,2; 2004 - 5,9 % [5]. Среди различных типов муниципальных образований наибольший экономический спад и деформации, как и прежде, наблюдаются в районах по сравнению с городами. Однако в наиболее плохом состоянии были и остаются села.

Проблемы муниципального управления обозначил и количественный *анализ муниципальных предприятий на региональном уровне*. Наибольшее число (604) зарегистрировано в Уральском районе (18% от их общего количества), наименьшее (128) - в Северо-Западном (3,9%). Что касается субъектов федерации, то эти различия намного выше (до несколько сот раз). К примеру, наименьший их удельный вес зафиксирован в таких национальных республиках, как Агинский Бурятский автономный округ и Еврейская автономная область (1); наибольший - в Республике Башкортостан (242) [6].

Негативные тенденции местного самоуправления выявил и *анализ предприятий в основных отраслях промышленности*: спад удельного веса муниципальных предприятий практически во всех отраслях, отсутствие стабильности в таких показателях, как объем производства, численность работающих и пр. Все это усугубляет трансформацию производственной структуры городов (районов).

Процессы осложняет и слабое *участие членов местного сообщества (работников) в управлении производством*, ибо на протяжении последних десяти лет и здесь наблюдается негативная тенденция. Уже к середине 1995 г. количество средних и крупных компаний с участием работников в их акционерном капитале уменьшилось на одну треть, поскольку стоимость акций, механизм их распределения оказались ма-

лодоступными для рабочих, поэтому акции продавались внешним инвесторам (около 30%) и администрации предприятий (28%) [7].

Причин, объясняющих сложное муниципальное положение, несколько. Негативно воздействовали на местное управление взаимоотношения между субъектами управления различных уровней в сфере экономики, между федеральными, региональными и местными органами власти, а также между руководителями и подчиненными в трудовых коллективах. Тяжелое состояние местной экономики усугубила приватизация, которая идет во многом без учета интересов жителей муниципальных образований. В 1990-х гг. предприятия скупались по ценам, которые, по подсчетам американских экспертов, составляли от 0,1 до 1% стоимости аналогичных американских компаний. Несмотря на то, что было приватизировано огромное число муниципальных предприятий, доход от приватизации был незначительным и не изменял общей социально-экономической ситуации в городах (районах). Так, в 2001 г. распределение средств, полученных от приватизации предприятий, зафиксировало низкую их долю в муниципальном бюджете - 15,3%, в 2003 г. - 6,6% [5, с. 176].

Негативный вклад внесла и приватизация отдельных структурообразующих предприятий в городах (Новокузнецке, Красноярске и др.) [8], в результате чего муниципальные образования, обладающие рядом особенностей, находились и находятся в сложном положении. В ходе исследования выявлено значительное количество убыточных предприятий, хотя и в последнее время мало афишируемое. Из почти 3-х млн. предприятий, действующих в настоящее время в городах (районах), каждое второе не ведет никакой хозяйственной деятельности, около 40% являются убыточными (в муниципальных образованиях Оренбургской области этот показатель составляет 52%) [9].

Как следствие отмеченного выше, распространенным явлением стало банкротство предприятий, ранее обеспечивающих жизнеспособность муниципальных образований. Если в 1994 г. было возбуждено 240 дел о банкротстве, то в 2001 г. их насчитывалось свыше 27 тыс. [10]. При этом обнаружены и до сегодняшнего дня наблюдаются признаки фиктивной несостоятельности предприятий. И, как итог, по оценкам специалистов в России используется не более 25% всех ресурсов, в том числе, установленных производственных мощностей - до 50%, человеческих - 15%, финансовых - 10%, интеллектуальных - 3,3% [11].

Процесс трансформации форм собственности, взаимоотношения представителей органов власти различных уровней с криминальным миром изменили общественное сознание. У членов местного сообщества возродилась отчужденность. Экономическая ситуация стала анонимной и почти недоступной для контроля со стороны муниципальных органов власти, да и со стороны местного сообщества в целом. Реальная экономическая власть в городах практически перешла к местной элите.

Таким образом, несмотря на то, что для осуществления хозяйственной деятельности органы местного самоуправления были наделены правом самостоятельно создавать муниципальные предприятия, определять цели, условия и порядок их деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации, формирование организационно-производственной структуры муниципальных предприятий по-прежнему сопряжено с трудностями.

В большинстве муниципальных образований практически не было и нет рациональной финансовой и социально-экономической политики. Из-за *отсутствия опыта и практики разработки стратегического бизнес-планирования и управления инвестиционными проектами* деятельность местных органов власти зачастую оказывается неэффективной. Во многих муниципальных образованиях (кроме отдельных городов - Санкт-Петербурга, Нижнего Новгорода, Великого Новгорода, Самары и др.) в 1990-х гг. отсутствовали *комплексные программы привлечения инвесторов*. В большинстве городов и районов это положение сохраняется.

В 2/3 муниципальных образований Московской области полностью отсутствует инфраструктура научно-технической и инновационной деятельности (технопарки, ин-

новационно-технологические центры и т.д.), 88% - не имеют специализированных фондов для финансирования научно-технических программ и проектов. Согласно опросам, к первоочередным социальным проблемам инновационного развития главы муниципалитетов относят низкий социальный статус инновационной деятельности и научного труда (82%), низкую инновационную культуру (60%), несовершенство создаваемой инфраструктуры (65%). Барьерами для реализации инновационных проектов признано отсутствие стратегических оценок инновационной программы перехода на такую политику. Практически отсутствуют стимулы и льготы для молодых новаторов. В то же время значительная часть обращений граждан к губернатору, главам муниципальных образований, связана с социальными проблемами [12].

Исходя из отмеченного, необходимо признать, что пока органы местного самоуправления слабо осуществляют переход от административно-централизованного управления производством к рыночному. В большинстве из них не сформированы и рациональные взаимоотношения с предприятиями различных форм собственности. Существует потребность в более активном участии работников в деятельности предприятий: в прибыли, собственности и управлении. Пока эта роль, скорее, формальна, работники разобщены, каждый борется за выживание самостоятельно, медленно растет внутренняя трудовая мотивация, отражающая потребность в соучастии, повышении эффективности и качества работы. Таким образом, результаты исследований указывают на необходимость модернизации форм и методов работы местного самоуправления не только с руководителями предприятий, но и с работниками, стремящимися к самовыражению и самореализации.

Если исходить из цели реформ, то проблемы, касающиеся экономического развития, не должны заботить и волновать муниципальные органы власти: это компетенция соответствующих субъектов экономики - собственников, руководителей предприятий и организаций, предпринимателей. Но то, что выявлен недостаток усилий по регулированию экономики, лишь подтверждает противоречивость решения данной проблемы - она зависит как от усилий в рамках всего общества, так и от предпринимателей, взявших промышленные объекты в свои руки. Иначе говоря, по-прежнему, как и десять лет назад органы местного самоуправления находятся в парадоксальном положении: с позиции теории они должны уйти из сферы прямого директивного руководства экономикой, но, с точки зрения реалий, они вынуждены этим заниматься. На наш взгляд, многие нерешенные социально-экономические проблемы имеют именно эту точку отсчета.

Анализ мнений экспертов выявил следующие факты. Во-первых, если результаты первых двух социологических замеров (1995, 1999 гг.) зарегистрировали практически на одном уровне конкретные действия местного самоуправления в решении проблем развития экономики (72% и 71%), то третий (2005 г.) выявил их рост (80,4%). Во-вторых, на возможности и самостоятельность местного самоуправления в решении экономических проблем указали в 1995 и 1999 гг. 42 и 39% экспертов (соответственно), то в 2005 г. - уже 55,5%. Таким образом, меняется динамика участия местных органов в развитии экономики.

Изменились ли качественные характеристики деятельности органов местного самоуправления в этой области? В 1995 г. лишь каждый четвертый эксперт заявил о регулярности их конкретных действий, половина отметила эпизодичность, около 18% настаивали на их отсутствии. 1999 г. не внес корректив в оценку этой ситуации. В 2005 г. до 8,3% сократилось число экспертов, отрицавших постоянные усилия органов местного самоуправления в решении экономических проблем.

Отсутствие системности в работе отразилось на низкой оценке ее эффективности. В 1995 г. на этот порок в деятельности местного самоуправления по развитию экономики указали 63% экспертов, в 1999 г. - 45%, 2005 г. - 51,5%. В то же время эффективными эти действия считали соответственно 9%, 26% и 29,2%.

Актуальность этой деятельности обусловлена и соответствующими социальными последствиями. К их числу в первую очередь относится динамика зарегистриро-

ванной безработицы среди экономически активных жителей муниципальных образований, которая на протяжении последних десяти лет имела нелинейный характер, обеспокоенность потерять работу становилась все выше, а оценка общей ситуации занятости - все ниже. Положение в сфере труда ужесточили резкий спад производства, высвобождение и сокращение работников, связанные с ликвидацией предприятий. В феврале 1994 г. были временно остановлены 4,3 тыс. предприятий, закрылось 428. Общая численность безработных в городах (районах, селах) достигала следующих показателей: 1995 - 6711,9 тыс.; 1998 - 8902,1; 1999 - 9093,7; 2000 - 6999,1; 2001 - 6303,4; 2002 - 6153,5; 2003 - 5716,3 [13].

Другим не менее значимым фактором дестабилизации положения муниципальных образований являлась и является бедность, т.е. *утрата населением средств существования*. По официальным данным, на конец 1999 г. за чертой бедности (ниже прожиточного минимума) жило 30% населения: в городах - до 29%, селе - до 52%. Большинство респондентов, оценивая свое материальное положение как среднее, в действительности расходовали на питание основную часть денежных средств: 1995 г. - 40,2%; 1998-41,5%; 2001 -45,3%. Крайнюю нужду испытывали соответственно 51,5 и 25,4% [14]. За последние пятнадцать лет квинтильный коэффициент дифференциации доходов возрос с 2,5 - 3 раз в конце 1980-х до 7 в 2001 г.; децильный в феврале 2003 г. равнялся 14 [15]. В 2004 г. 46% опрошенных причислили себя к "бедным" [16]. Следовательно, согласно преобладающему мнению, негативная тенденция сохраняется: жизнь ухудшается, доля бедного населения растет.

Пытаясь понять сущность бедности на местах, мы решили выявить и обосновать совокупность причин, вскрывающих источники этой проблемы. На наш взгляд, **во-первых**, это связано с утратой средств для существования в результате *потери работы*, ибо средний размер выплат пособий по безработице составлял около 40% от величины прожиточного минимума. Вследствие чего, около 70% опрошенных безработных отмечали и отмечают резкое ухудшение материального положения семей [17].

Во-вторых, рост бедности обуславливали инфляционные процессы, сопровождающиеся постоянным *повышением потребительских цен*. В 2001 г. по сравнению с 1999 г. денежные расходы на покупку жизненно важных продуктов увеличились на 1674609 руб. [18]. Это стало одной из причин того, что почти у трети жителей различных типов муниципальных образований среднедушевой доход был ниже официального прожиточного минимума. С учетом субъективных оценок доля живших на уровне прожиточного минимума и ниже составляла 75-80% [19]. За годы реформ благосостояние значительной части населения городов (районов) Дальневосточного округа ухудшилось порядка в 2-3 раза. Отставание реальных доходов от необходимых потребностей населения существует до настоящего времени.

В-третьих, практически лишены *социальных гарантий* традиционно бедные категории (пенсионеры, многодетные семьи, инвалиды и пр.). Дотации на питание возмещались менее чем на 6%, транспортные расходы и оплата жилья - около 5%, ежемесячное пособие на ребенка - менее чем на 8%. При этом выплаты осуществлялись без конкретного учета нуждающихся. Социальные пособия жителям городов и сел выплачивались в одинаковом размере [20]. Пенсионерам задерживали выплату пенсий, которые не соответствовали даже прожиточному минимуму. В результате, согласно данным ИСЭПН, в группе бедности оказались одна треть престарелого населения и две трети детей. В 2001 г. ресурсы семей, имеющих 4 и более детей, почти в три раза были ниже семей, воспитывающих одного ребенка [21]. В 2003 г. ситуация несколько изменилась в положительную сторону: ресурсы семьи, имеющей 1 ребенка, составляли 3456,2 руб. в месяц, а семьи с 4-мя и более детьми - 1695,2 руб.

В-четвертых, усугублял и усугубляет материальное положение жителей и постоянный рост цен на транспортные, коммунальные, медицинские и образовательные услуги. Если в 2000 г. затраты вуза на свое образование возмещал каждый пятый студент, то в 2001 г. - каждый четвертый, в 2002 г. - каждый третий [22]. В 2005 г. плата

за образование выросла в 3 раза. Увеличение цен не гарантировало и не гарантирует качество услуг.

В-пятых, при низком уровне оплаты труда и резком ее снижении (за 1992-1995 гг. она уменьшилась почти в пять раз) выявлено новое социально-экономическое явление, ставшее источником бедности - *задержка выплат заработной платы*. В 1996 - 1998 гг. "беззарплата" охватывала каждого второго работника, в 2000 г. - около четверти. В 2003 г. задолженность по заработной плате составляла 30,5 млрд. руб.

В то же время интересны скорее не оценки эффективности действий местного самоуправления (в целом они недостаточно высоки, хотя и поднялись), сколько признание того, что любые действия местных органов власти не имели успеха. В 1995 г. неэффективность усилий по решению проблем была отмечена от 1,5 до 10 раз выше, чем их эффективность. В 2005 г. соответствующая оценка значительно снизилась и достигала лишь 4,8 раз, т.е. сократилась вдвое. Неудачу усилий эксперты признали в ЖКХ (более 57%), при поддержании общественного порядка (около 50%), по ликвидации проблем с безработицей (49%), а также по экологии, жилью, здравоохранению (свыше 45%). Но если экология, здравоохранение, безработица, поддержание общественного порядка имеют и общероссийские истоки - на местном уровне их можно решать частично, то жилье, коммунальное хозяйство должны иметь большую эффективность от решений, вырабатываемых на местном уровне. Хотя и здесь сложность решения этих вопросов не позволяет их реализовать усилиями лишь муниципалитетов.

В 1990-х гг. износ материально-технического оснащения жилищно-коммунальной сферы превышал предельно критический порог в 60%. Как следствие число аварий возросло в 6,3 раза. При этом ЖКХ, как одна из важнейших проблем в реформировании социальной сферы, имело одностороннюю целевую направленность - сокращение бюджетных расходов и перенос ответственности на жителей муниципальных образований.

Обратим внимание и на оценку возможностей и степени самостоятельности органов местной власти при решении наиболее актуальных социальных проблем. Наиболее реальны они при организации отдыха и культуры (1995 г. - 67,3%, 1999 г. - 72,0%, 2005 г. - 76,6%), при решении проблем образования (62,9%, 55,3%, 70,4%), в борьбе с преступностью (65,5%, 65,8%, 59,4%) соответственно. Что касается учреждений культуры и отдыха, образования, а также правоохранительных органов, то такая оценка отражает, во-первых, тот факт, что они тесным образом связаны и зависят от усилий общественности, представителей местных органов власти и от руководителей данных учреждений в целом; во-вторых, появление возможностей породило снятие жестких регламентирующих правил и ликвидация идеологического контроля; в-третьих, кадровая и материально-техническая база этих учреждений, как и прежде, зависит от возможностей муниципального уровня. Об этом свидетельствует и практика ряда отделений милиции, которые возродили народные дружины и успешно решают проблемы охраны правопорядка.

Результаты нашего исследования подтверждаются и материалами общероссийского опроса Фонда "Общественное мнение" (2003 г.), в котором подавляющее большинство участников (71%) согласилось с тем, что граждане обязаны помогать правоохранительным органам обеспечивать общественный порядок. При этом 41% респондентов считали, что люди должны делать это постоянно, 26% - лишь в исключительных случаях [23].

Проанализировав данные мониторингового исследования "Демократия и местное самоуправление" (1995, 1999, 2005 гг.), можно сделать следующие выводы. Актуальность проблем местного самоуправления практически не изменилась, ибо все они, как были, так и остались связанными с удовлетворением витальных потребностей. На протяжении последних десяти лет развитие экономики оставалось ведущей задачей.

Существует потребность в активном участии работников в деятельности предприятий. Пока их роль в этом, скорее, формальна, что не содействует формированию граждан как основных субъектов местного самоуправления. В этих условиях сохраня-

ется и ориентация общественного мнения, считавшая за все беды ответственными органы власти. Поддержка же местного самоуправления со стороны государственных органов власти была и остается противоречивой, поэтому действия муниципалитетов наиболее эффективны в решении тех проблем, которые тесным образом связаны и зависят лишь от их собственных усилий, а не от совместных действий с федеральными и региональными органами.

В то же время первые предпосылки положительных изменений, хотя и слабые, выявлены. Позитивные оценки деятельности местного самоуправления в области экономики позволяют прийти к заключению об адаптации членов местного сообщества к современным процессам и о перспективах качественных и количественных изменений в сфере решения социально-экономических проблем на муниципальном уровне.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Жилякова Е.* По-хорошему, нам всем пора уйти // *Муниципальная власть*. 2003. № 5. С. 7.
2. *Финансово-экономические проблемы муниципальных образований М.*, 2002. С. 135.
3. *Самойлов С.* Время тревог и надежд // *Муниципальная власть*. 2005. № 1. С. 22.
4. Цит. по.: Краткие результаты опроса глав муниципальных образований и руководителей представительных органов местного самоуправления о законопроекте "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (из личного архива).
5. *Россия в цифрах. 2004.* Крат. стат. сб. // *Федеральная служба государственной статистики*. М., 2004. С. 163.
6. *Промышленность России.* Стат. сб. М., 2000. С. 67-70.
7. *Blast J.R.* Privatization and Employee Ownership in Russia // *The Journal of Employee Ownership Law and Finance*, 1995, Fall, p. 149.
8. *Бирюков С.В.* Механизмы управления экономикой региона как составная часть инструментария региональной политической власти // *Вестник Московского университета. Серия № 18. Социология и политология*. 2000. № 4. С. 13.
9. *Дмитриева Т.Ю.* Роль предприятия в современной российской экономике // *Экономический журнал*. 2004. № 8. С. 38.
10. *Устинов В.* Чтобы укоротить коррупцию, власть должна проявлять политическую волю // *Российская Федерация*. 2002. № 10. С. 10.
11. *Родионова Н.* Почему большинство россиян мало зарабатывает // *Человек и труд*. 2005. № 10. С. 54.
12. *Подмосковье: инновационная работа пока стоит* // *Российская социальная газета. Спец. приложение. Транс Евразия*. 2005. С. 9.
13. *Россия в цифрах. Крат. стат. сб. / Госкомстат России*. М., 2004. С. 85.
14. *Материалы социологического мониторинга массового сознания, осуществленного Социологическим центром РАГС.*
15. *Балабанов А.С., Балабанова Е.С.* Социальное неравенство: факторы углубления депривации // *Социол. исслед.* 2003. № 7. С. 34.
16. *Климова С.* Работающие бедные в России: кто они и где ищут выход. Социологические наблюдения (2002-2004). М., 2005. С. 111.
17. *Рывкина Р.В.* Драма перемен. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 25.
18. *Россия в цифрах. 2004.* Крат. стат. сб. / *Госкомстат России*. М., 2004. С. 104.
19. *Рывкина Р.В.* Указ. соч. С. 22.
20. *Малева Т.* Какую Россию получил в наследство новый президент, или ключевые проблемы социального развития страны. Брифинг Московского центра Карнеги. Т.2. М., 2000. С. 3.
21. *Россия в цифрах, 2002.* Крат. стат. сб. / *Госкомстат России*. М., 2002. С. 110.
22. *Баскакова М.Е.* Тендерные аспекты экономической отдачи платного высшего образования // *Социол. исслед.* 2002. № 11.
23. *Прясникова Л.* Помощь правоохранительным органам: "стучать" или взаимодействовать? // *Социологические наблюдения (2002-2004)*. М., 2005. С. 47.