

Роль муниципальных реформ в становлении гражданского общества

В совокупности проводимых реформ одним из наиболее слабых мест является реформирование первичного территориального, т.е. муниципального уровня. Это не значит, что происходящие в стране экономические, социальные и политические перемены не доходят или мало доходят до этого уровня. Основные перемены, безусловно, затрагивают первичные территориальные образования, в которых и осуществляется жизнедеятельность людей и их жизнеобеспечение. Но существо дела заключается в том, что реформы иницируются и разрабатываются на верхних (федеральном и частично, региональных) уровнях и по отдельным направлениям спускаются, доводятся до районов, округов, поселений, имеющих статус самостоятельных административных единиц.

В результате в процессе осуществления реформ все эти первичные территориальные образования не выступают в качестве целостных, относительно самостоятельных территориальных социально-экономических организмов, играющих свою собственную роль в формировании стратегии (целевых установок) и тактики (конкретных направлений, форм, методов, сроков) преобразований. Пока они лишь условно или формально могут быть названы муниципалитетами. Принятый характер проведения реформ по принципу "революции сверху" фактически свел функции муниципалитетов к исполнению получаемых предписаний и организации различных сторон жизни на территории в рамках данных предписаний, лишил их возможностей выбора эффективных решений по комплексу вопросов, связанных с формированием среды жизнедеятельности и жизнеобеспечения населения. Это достаточно отчетливо просматривается по всем основным направлениям изменения общественных отношений и условий жизни, касающихся муниципального уровня.

Приватизация, ставшая главным способом разрушения экономических основ существовавшей ранее общественной системы и формирования новых экономических отношений, осуществлена на основах жесткой централизации в установленных сверху формах. Фактически она была направлена на ликвидацию производственной составляющей муниципальной собственности, привела к деформации структуры последней и резко сузила экономическую базу муниципального развития, что особенно неблагоприятно в условиях роста социальной функции муниципалитетов и передачи им объектов социальной инфраструктуры.

Изменения в бюджетно-налоговой системе не создали предпосылок для обеспечения прямой финансовой достаточности муниципалитетов

и поставили их в жесткую финансовую зависимость от региональных органов власти.

Формирование новой банковской системы обошло муниципальный уровень в том смысле, что первоначально было запрещено создание муниципальных банков, соответственно, не возникало банковских структур, основными функциями которых являлись бы финансовое обслуживание и защита интересов муниципалитетов.

Создание предпринимательской среды и формирование предпринимательских структур на муниципальном уровне носит отпечаток негативных сторон методов и форм малой приватизации и отсутствия достаточных условий для широкого развития малого производственного бизнеса, который мог бы стать главным способом использования местного потенциала и экономического развития для большинства муниципалитетов. Предпринимательство часто развивается не в интересах соответствующих территорий.

Аграрные реформы, проводимые в соответствии с заданными сроками и формами преобразования существовавших сельскохозяйственных предприятий, в условиях резкого возрастания диспаритета цен на сельскохозяйственную продукцию и неотработанности новых принципов и механизмов земельных отношений, в том числе учета местной специфики, разрушили или поставили на грань разрушения материально-техническую базу сельского хозяйства, фактически поставили сельскохозяйственных производителей в зависимость от монополистов-переработчиков их продукции, во многом дискредитировали идею становления и развития фермерства, поставили в тяжелейшее положение сельскую социальную инфраструктуру, ухудшили материальное и социальное положение сельского населения и в целом подорвали экономические и социальные возможности развития муниципалитетов.

Изменения государственной власти и политического устройства на муниципальном уровне, замена советов администрациями и различными формами представительских структур реально еще больше ослабили (или вообще ликвидировали) возможности контроля деятельности местных властей со стороны населения, нарушив во многих случаях принципы выборности и фактически превратив так называемые местные представительские органы в придаток местной администрации, т.е. государственной исполнительной власти. Начала местного самоуправления, признанные Конституцией страны и развитые в Законе об основах местного самоуправления, которые могли существенно изменить характер первичных территориальных образований, практически не могут реализоваться.

Невыделенность муниципального уровня в качестве особого среза, целостного и самостоятельного блока реформ неизбежно ведет к их некомплексности и противоречивости на этом уровне. Так, до сих пор

оказывается обойденным реформирование административного устройства на первичных территориальных уровнях, не разработаны его принципы и механизмы, соответствующие потребностям комплексного социально-экономического развития муниципалитетов в новых условиях, мобилизации местного потенциала. Кардинально разошлись перемены в основах поддержания и развития социальной инфраструктуры — с существовавшей бюджетно-налоговой системой, возможности использования земельных ресурсов как важнейшего элемента местного потенциала и одного из основных источников формирования муниципальных финансовых средств — с формами земельных отношений, платежей за землю и т.д.

В итоге в ходе реформ не просто не выделяется особо муниципальный уровень, но фактически подрываются основы развития муниципалитетов в качестве целостных первичных ячеек территориального устройства общества. Самое главное при этом заключается в том, что люди в своем большинстве превращаются в пассивную массу, вынужденную приспособляться к меняющимся по установкам сверху условиям жизнедеятельности. Такое приспособление неизбежно ведет к различного рода деформациям экономических и социальных отношений, к противостоянию интересов реформаторов и многих социальных слоев населения, к тому, что население из субъектов реформ превращается в их объект.

Дальнейшая реализация фактически осуществляемого варианта реформ на муниципальном уровне будет усиливать негативные аспекты условий жизнеобеспечения и жизнедеятельности людей со всеми вытекающими отсюда последствиями. Соответственно, среди настоятельно необходимых корректировок стратегии и тактики социально-экономического реформирования одно из центральных мест занимает принципиальное изменение подхода к реформам на муниципальном уровне.