

Глава 6

Государство и развитие человеческого потенциала в регионах России

Возрастание региональных различий в уровне жизни, состоянии рынка труда, доступности основных услуг и их финансировании стало следствием усилившегося экономического неравенства в переходный период. Одной из важнейших задач государства является выравнивание возможностей для развития человеческого потенциала в субъектах Российской Федерации, но в допустимых пределах, не угнетающих развитие более сильных регионов—доноров российской экономики. Очевидно, что эта задача требует выработки приоритетных направлений и эффективных механизмов перераспределения ресурсов.

С конца 1990-х гг., вслед за политической централизацией, началась концентрация экономических ресурсов в центре. Федеральные власти предпочли более простой механизм — централизацию ресурсов и их последующее перераспределение, с тем чтобы быстрее преодолеть сложившиеся противоречия в межбюджетных отношениях. Пока еще рано судить о социальных последствиях новой политики, но предварительные результаты, весьма противоречивые, уже заметны.

Перераспределение бюджетных ресурсов

Централизация финансовых ресурсов сопровождалась значительным ростом объемов перераспределения: если в 1999 г. финансовая помощь бюджетам других уровней составляла 9,3% расходов федерального бюджета, то в 2001 г. — 18,5%, при этом объем помощи в 2001 г. вырос более чем вдвое (на 125%). Доля финансовой помощи из федерального бюджета в доходах консолидированных региональных бюджетов также увеличилась в 2001 г. почти вдвое — с 10% до 18%. Помимо роста объемов, система перераспределения значительно усложнилась. В дополнение к существующему с 1994 г.

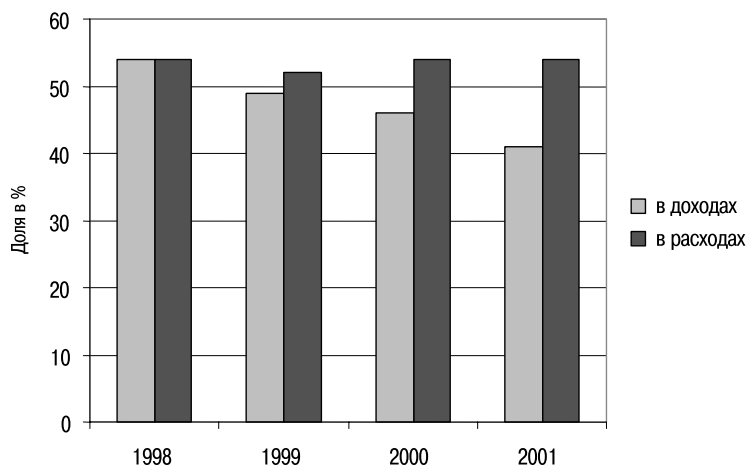
Федеральному фонду поддержки регионов созданы Фонд целевых субвенций для дополнительной помощи высокодоходным регионам, Фонд компенсаций для финансирования детских пособий и льгот инвалидам, Фонд софинансирования социальных расходов, из которого возмещаются расходы на повышение заработной платы и выплаты жилищных субсидий. В результате удалось обеспечить текущие выплаты детских пособий за 2001 г., однако льготы инвалидам были компенсированы только на 30—40%. Но в целом социальная ориентация перераспределения несомненна.

Концентрируя бюджетные доходы, федеральный центр стал и перераспределять намного больше, поэтому доля субнациональных (региональных и местных) бюджетов в расходах консолидированного бюджета страны не изменилась (рисунок 6.1). Но централизация бюджетных полномочий означает централизацию полномочий по принятию решений и снижение бюджетной автономии регионов. К тому же действующее законодательство ограничивает перечень региональных и местных налогов: до 90% налогов законодательно признаны федеральными, 70% налоговых доходов формируется по базе и ставкам, определяемым федеральными органами государственной власти. Поступления от так называемых «собственных» налогов (в отношении которых региональные или местные власти могут как-то влиять на базу или ставку налога) покрывают менее 40% расходов региональных бюджетов и лишь 13% расходов местных бюджетов¹.

Большие различия регионов по уровню экономического развития, безусловно, требуют выравнивания бюджетной обеспеченности путем перераспределения. Например, регионам восточной части страны и в предыдущие годы оказывалась немалая помощь из федерального бюджета. В 2000 г. сибир-

Одной из важнейших задач государства является выравнивание возможностей для развития человеческого потенциала в субъектах Российской Федерации, но в допустимых пределах, не угнетающих развитие более сильных регионов—доноров российской экономики

Рисунок 6.1. Доля консолидированных региональных бюджетов в бюджетной системе страны, %



ские и дальневосточные регионы суммарно обеспечили 21% налоговых доходов федерального бюджета, при этом их доля в федеральной финансовой помощи составила почти 40%. Из 24 субъектов Российской Федерации, в которых федеральная финансовая помощь была больше объема налогов, перечисленных регионом в федеральный бюджет, 14 регионов Сибири и Дальнего Востока². Нередко финансовая помощь этим регионам в несколько раз (иногда в десятки раз) превышала их налоговый вклад в федеральный бюджет.

В 2001 г. роль центра еще более возросла, что показывает сопоставление расходов региональных бюджетов

и финансовой помощи из федерального бюджета. Получателем трансфертов из Фонда федеральной поддержки регионов является 71 субъект Российской Федерации из 88 (без Чечни), в 20 регионах трансферты и другие виды финансовой помощи превышают 50% бюджета, среди них почти все республики Северного Кавказа, Калмыкия, Алтай и Тыва, большинство слаборазвитых автономных округов восточной части страны, а также три региона: Амурская, Брянская области и Алтайский край.

Но при значительно возросшем объеме межрегионального перераспределения, достигшего 18,5% федерального бюджета в 2001 г., эффект выравнивания все же не так велик по сравнению с предыдущими годами (таблица 6.1).

Аргументов в пользу централизации немало — необходимость концентрации ресурсов в центре для реформирования налоговой системы и последующего снижения налогового бремени, уменьшение неэффективных расходов региональных и местных властей³, пользующихся отсутствием контроля со стороны неразвитого гражданского общества в регионах. Но есть и серьезные основания для критической оценки политики централизации, особенно после федерального решения об увеличении заработной платы работникам бюджетной сферы в 1,89 раза, которое возложило на региональные и местные бюджеты значительное дополнительное бремя, оцениваемое в размере 1,1% ВВП⁴. Следствием стали массовые задержки заработной платы в 2002 г. в подавляющем большинстве регионов из-за дефицита средств региональных и местных бюджетов. Муниципальные власти сталкивались с проблемой: либо платить возросшие заработные платы бюджетникам, либо субсидировать содержание ЖКХ. Для разрешения кризисной ситуации потребовалось дополнительное федеральное финансирование. Такая политика усиливает иждивенчество и пассивность региональных и местных властей, в том числе в реализации социальных программ.

Необходимо найти оптимальное соотношение между контролем центра

Таблица 6.1
Степень выравнивания душевых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации

Годы	1998	1999	2000	2001
Отношение душевого дохода 10 самых богатых к душевому доходу 10 самых бедных субъектов Российской Федерации, раз				
До трансфертов	13,1	15,8	22,7	17,6
После трансфертов	5,3	5,7	6,5	4,8
Отношение реального душевого дохода 10 самых бедных субъектов Российской Федерации к среднему по России*				
До трансфертов	0,09	0,07	0,06	0,11
После трансфертов	0,23	0,33	0,48	0,65

* С учетом стоимости жизни, дефлятор — региональный индекс бюджетных расходов, используемый Министерством финансов Российской Федерации при расчете трансфертов.
Источник: Экономические обзоры ОЭСР 2001—2002. С. 166

и региональной и муниципальной бюджетной автономией.

Нарушение подобного баланса государством не создает стимулов активизации деятельности региональных и местных властей по улучшению условий для экономического роста и реализации ответственной социальной политики.

Федеральные власти осознают эту проблему. Под руководством заместителя главы Администрации Президента Российской Федерации Д. Козака идет подготовка федеративной и муниципальной реформ для разграничения полномочий и финансовых ресурсов по уровням власти. Пока решение о переходе к более сложной системе взаимовязанного распределения полномочий и необходимых для этого ресурсов по уровням власти (федеральной, региональной и местной) отложено до 2005—2007 гг.

Социальные расходы бюджетов разного уровня

Как уже отмечалось в докладах о развитии человеческого потенциала за 1998 и 2000 гг., на региональные и особенно на местные бюджеты падает основная тяжесть социальных расходов, включая расходы на жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ). В местных бюджетах расходы на эти цели составляют 79%. Расходы на ЖКХ практически полностью финансируются регионами, в основном местными бюджетами, и при этом остаются самой тяжелой «ношей» (это четверть всех расходов местных бюджетов) из-за промедления реформы жилищно-коммунального хозяйства.

За последние годы возросла роль федерального бюджета в социальных расходах (таблица 6.2). В самом федеральном бюджете доля расходов на социальную сферу увеличилась с 12,8% до 15,2% благодаря росту реальных доходов бюджета почти в полтора раза за 1999—2001 гг. Разделение расходных полномочий изменилось не слишком значительно, власти субнационального уровня по-прежнему отвечают за здравоохранение и образование. Но все же заметно перераспределение финансирования этих отраслей с муниципаль-

Таблица 6.2
Доля бюджетов разного уровня в социальных расходах

	В % от ВВП		Доля региональных и местных бюджетов, %		В том числе доля местных бюджетов, %	
	федеральный бюджет	региональные и местные бюджеты	1998 г.	2001 г.	1998 г.	2001 г.
Социальные услуги, всего	2,3	6,0	83	73	56	42
в том числе:						
образование	0,6	2,6	87	81	66	57
здравоохранение	0,3	1,8	91	88	53	45
социальная политика	1,2	1,2	44	48	20	17
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,0	2,6	100	100	72	62

Источник: Данные Минфина России; Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2000 г.

ного уровня на региональный уровень, а также ощутимо возросшее участие региональных властей в финансировании социальной политики.

Структура расходов консолидированных (региональных и местных) бюджетов регионов показывает ограниченные возможности маневра финансовыми ресурсами для увеличения инвестиций государства в человеческое развитие. В одном из наименее развитых субъектов Российской Федерации — республике Тыва — социальные расходы уже составляют почти 70% бюджета (таблица 6.3). Но даже в слабейших субъектах Российской Федерации структура расходов зависит и от политики региональных властей, далеко не всегда эффективной. В Республике Ингушетия, несмотря на крайне низкий уровень социального развития, власти в 2001 г. использовали 21% бюджета на поддержку промышленности, строительства и сельского хозяйства, т. е. фактически финансировали экономику из государственных средств. В Москве приоритетным видом расходов остается ЖКХ, это действительно объективная проблема огромного города, но, с другой стороны, и результат отложенной жилищной реформы. Наибольшие ресурсы для маневра имеют региональные власти крупнейшего нефтегазодобывающего субъекта Российской Федерации — Ханты-Мансий-

Недостаточный объем собственных доходов и федерального финансирования, неэффективность расходов пока не позволяют существенно улучшить условия для развития человеческого потенциала в беднейших регионах

ского автономного округа, часть этих средств используется и на социальные цели, что отражается в опережающем росте многих социальных показателей округа.

Душевые социальные расходы консолидированных бюджетов по регионам страны различаются почти в семь раз даже с учетом стоимости жизни⁵. В республике Ингушетия они не превышают 60% от среднероссийских расходов, а в наиболее богатом нефтедобывающем Ханты-Мансийском автономном округе — в четыре раза выше средних. В Москве душевые социальные расходы бюджета с учетом стоимости жизни только на 35% выше среднероссийских (в 1999 г. — на 51%). Власти столицы в условиях политики централизации уже не могут обеспечивать москвичам достигнутый уровень социальных преимуществ. Во многом это выравнивание справедливо, так как столица имеет наилучшие условия на рынке труда и самые высокие заработки населения. Но для социально уязвимых групп населения Москвы снижение уровня льгот и доплат ощутимо, поскольку в столице, как во всей России, до сих пор не внедрена система адресной социальной защиты.

Региональные различия в душевых социальных расходах бюджетов вполне обоснованно возрастают в северо-восточных регионах с неблагоприятными природно-климатическими условиями и

значительным удорожанием жизни (карта В.1. приложения В). Однако самыми острыми социальными проблемами отличается южное пограничье России, в первую очередь, наименее развитые республики и автономные округа. Но они имеют низкий уровень социальных расходов бюджетов на душу населения, несмотря на то, что государство перераспределяет значительную часть бюджетных ресурсов в пользу этих регионов. Недостаточный объем собственных доходов и федерального финансирования, неэффективность расходов пока не позволяют существенно улучшить условия для развития человеческого потенциала в беднейших регионах.

Возможности государства в выравнивании региональных различий доходов и занятости населения

Воздействие политики централизации на снижение региональных диспропорций в доходах и занятости населения было ограниченным. Примером может служить динамика душевых доходов населения за 1999—2001 гг. Расчеты показывают, что для пяти регионов с самыми высокими и самыми низкими душевыми денежными доходами (с учетом стоимости жизни) различия в 2000 г. составляли 5,7 раз, а в 2001 г. — 5,4 раза. Экономические преимущества «силь-

Таблица 6.3
Структура расходов бюджетов регионов с наиболее высоким и наиболее низким индексами развития человеческого потенциала (2001 г., %)

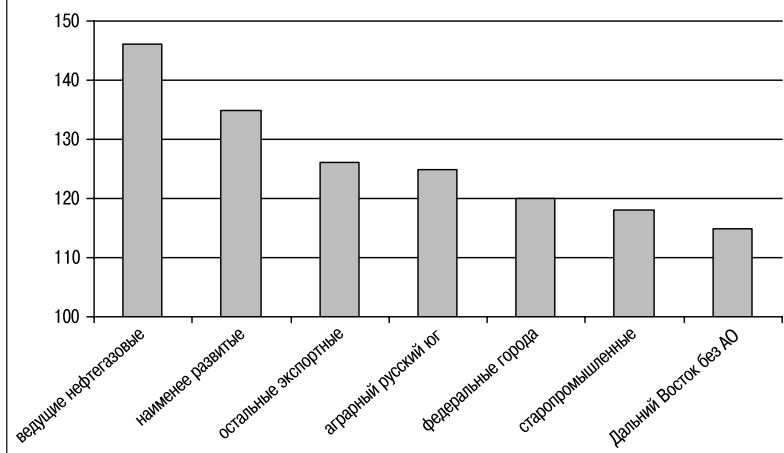
Консолидированные расходы региональных и местных бюджетов:	Город Москва	Ханты-Мансийский автономный округ	Республика Ингушетия	Республика Тыва	В среднем по России
Образование	9,3	13,9	16,0	28,8	17,5
Здравоохранение	9,2	10,1	13,5	18,4	12,7
Культура	2,1	1,7	1,7	3,7	2,3
Социальная политика	7,8	3,8	11,0	9,3	8,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	24,9	11,9	12,3	8,8	17,5
Прочие	46,7	58,6	45,5	31,0	42,0
Всего	100	100	100	100	100

ных» регионов продолжают работать на поляризацию регионального развития, и политика бюджетного выравнивания пока способна только препятствовать нарастанию региональных различий в доходах населения наиболее развитых субъектов Российской Федерации (столица и экспортные регионы с самыми высокими заработками) и наименее развитых республик и автономных округов.

Более полную картину дает сопоставление регионов разного типа по динамике реальных душевых денежных доходов населения за 1999–2001 гг. (рисунок 6.2). Лидерами были регионы — ведущие экспортеры нефти и газа, доходы населения остальных экспортных регионов росли медленнее. Группа слаборазвитых регионов (все республики европейского юга и юга Сибири, большинство автономных округов и несколько наименее развитых областей) выиграла от централизации бюджетной политики, поскольку для большинства населения основными доходами являются заработная плата в бюджетных отраслях и социальные трансферты. Края и области юга России получили наиболее значительный рост доходов в начале выхода из кризиса (конец 1999 г. и 2000 г.), в импортозамещающих старопромышленных регионах доходы росли медленнее. Аутсайдером остается Дальний Восток (без учета автономных округов и Еврейской автономной области, свыше половины бюджетов которых формируется федеральными трансфертами), где нарастало отставание по доходам населения.

Ситуация на региональных рынках труда за 2001 г. заметно улучшилась, в 64 регионах (из 89) продолжилось сокращение общей безработицы. Но основные диспропорции остались прежними: максимальный уровень безработицы сохранился в большинстве республик европейского юга (17–35% экономически активного населения при среднероссийском уровне 9%) и в национальных образованиях юга Сибири (13–24%). Около десяти регионов с низким ИРЧП имели в 2001 г. рост общей безработицы, среди них республики Северного Кавказа (Дагестан и Ингушетия), Приволжского федерального округа (Чувашия, Коми-Пермяцкий автономный

Рисунок 6.2. Динамика денежных доходов населения в регионах разного типа за 1999–2001 гг.



округ), Республика Тыва, Читинская область и Усть-Ордынский автономный округ на юге Сибири. Но безработица также выросла и в некоторых экспортных регионах под воздействием ухудшившейся конъюнктуры рынка (Республика Коми, Белгородская, Вологодская, Кемеровская области), хотя ее уровень, за исключением Республики Коми (15%), невысок. Уровень безработицы в депрессивных областях Дальнего Востока (Магаданская, Камчатская области) остается в полтора-два раза выше среднего по стране.

Выравнивания различий на региональных рынках труда пока не происходит, и оно вряд ли возможно в обозримой перспективе. Для этого недостаточно только перераспределения бюджетных ресурсов, требуется кардинальное улучшение условий для экономического роста в проблемных регионах.

Здравоохранение и региональные показатели здоровья

Среди проблем переходного периода состояние здоровья населения является одной из наиболее острых, хотя показатели детской и материнской смертности после их пика в середине 1990-х гг. теперь ниже, чем в конце советского периода. Но причина снижения смертности не вполне ясна: в динамике показателей здоровья трудно разделить воздействие адаптационных механиз-

мов, в том числе снижения рождаемости, и вклад государства в развитие медицинских услуг, возросший только в последние годы.

В целом здоровье и долголетие населения регионов России оставляют желать лучшего. Ожидаемая продолжительность жизни сопоставима с развивающимися странами (65,3 года в 2001 г.) и различается по регионам от 56,5 года в Тыве до 71—74 года в Дагестане и Ингушетии. По уровню младенческой смертности Россия отстает от развитых стран в два-три раза, при этом показатели по регионам различаются более чем в три раза. В городах Москве, С.-Петербурге, Ленинградской и Самарской областях умирают 9—11 детей в возрасте до года на 1000 родившихся, а в наименее развитых республиках Северного Кавказа, Тыве, Корякском автономном округе — 30 детей и более на 1000 родившихся. Причина не только в низком уровне развития медицины, но и в низких доходах, немодернизированном образе жизни населения.

Позитивная динамика смертности детей до 5 лет за 1994—2000 гг. более тесно связана с увеличением социальных расходов государства и улучшением профилактики. Уровень иммунизации против туберкулеза вырос за 1995—2000 гг. с 91% до 96%, против дифтерии — с 78% до 96%, против кори — с 85% до 97%, против полиомиелита — с 77% до 97%. Однако из-за значительных различий в доступности и качестве медицинского обслуживания коэффициент смертности в возрасте от года до четырех лет для сельского населения в два раза выше, чем для городского, в слабоурбанизированных регионах детская смертность в 2,5—3,5 раза выше, чем в федеральных городах. За переходный период различия в детской смертности городского и сельского населения увеличились.

Материнская смертность снизилась на треть за 1997—2000 гг., но есть очевидные проблемные зоны с устойчиво высокими показателями — наименее развитые республики и округа Дальнего Востока и Сибири. В европейской части России смертность ниже по объективным причинам — там лучше природно-климатические условия, выше плот-

ность населения и городов, что улучшает доступность лечебных учреждений для населения. Качество медицинской помощи слабо влияет на показатели материнской смертности: в Москве и Петербурге, городах федерального значения с развитым здравоохранением уровень материнской смертности почти не отличается от среднего по стране из-за ухудшения здоровья женщин под воздействием загрязнения окружающей среды, психологических нагрузок и стрессов.

По сравнению с позитивной динамикой детской и материнской смертности уровень заболеваемости социальными болезнями продолжает расти. Российское здравоохранение оказалось не готовым к резкому росту заболеваемости ВИЧ/СПИД, принявшему характер эпидемии с конца 1990-х гг. и тесно связанному с распространением наркомании. Число инфицированных особенно высоко в Санкт-Петербурге, Москве, Ленинградской, Свердловской и Самарской областях, Ханты-Мансийском автономном округе, т. е. в экспортных регионах и городах с более высокими доходами населения (таблица А.1 Приложения А). В городах Норильске и Тольятти в 2002 г. было инфицировано до одного процента населения. СПИД становится болезнью молодежи наиболее урбанизированных и богатых территорий. Однако опыт Москвы показывает, что темпы роста числа заболеваний можно снизить.

Сопоставление бюджетных расходов на здравоохранение и показателей состояния здоровья населения позволяет утверждать, что прямой зависимости между ними нет (таблица 6.4). Во-первых, крайне низки объемы душевого финансирования здравоохранения из бюджетов регионов, в среднем по Российской Федерации — 1,1 тыс. руб. в год на человека. Во-вторых, значительная часть финансирования идет на содержание инфраструктуры: на Дальнем Востоке из-за худших условий на эти цели идет до 50% расходов, в других регионах — от 30% до 45%. С учетом дополнительных расходов северо-восточные регионы получают больше бюджетных денег, здравоохранение республик Северного Кавказа и автономных округов юга Сибири обеспечивается

Таблица 6.4

Показатели финансирования здравоохранения и состояния здоровья населения в отдельных субъектах Российской Федерации

Субъекты Российской Федерации с разным индексом развития человеческого потенциала	Душевые расходы бюджета региона* на здравоохранение к средним по регионам России, %	Ожидаемая продолжительность жизни, лет	Младенческая смертность на 1000 родившихся	Материнская смертность на 100 000 родов	Заболеваемость активным туберкулезом на 100 000 человек	Больные наркоманией на 100 000 человек	Обеспеченность врачами на 10 000 человек
В среднем по России	100	65,3		40	90	187	47
Регионы—«лидеры»*							
Город Москва	138	67,8	10,9	30	47	200	86
Ханты-Мансийский автономный округ	439	67,9	10,2	26	115	585	41
Республика Татарстан	179	67,5	14,8	11	75	137	44
Республика Коми	163	64,6	13,0	20	89	70	38
Белгородская область	80	67,9	13,1	16	76	25	38
Самарская область	90	64,5	10,7	23	88	518	48
Регионы—«аутсайдеры»							
Республика Тыва	162	56,1	30,0	82	323	323	37
Чукотский автономный округ	207	66,9	23,4	292	40	27	45
Республика Ингушетия	62	74,1	33,0	-	162	49	20
Республика Дагестан	71	70,7	18,5	10	91	115	42
Карачаево-Черкесская Республика	76	68,5	29,7	66	66	172	34

* Рассчитано с учетом стоимости жизни в субъектах Российской Федерации

хуже, но плохое состояние здоровья населения характерно для всех слаборазвитых регионов, и не только для них. Региональные различия по-прежнему формируются под воздействием естественных факторов — природно-климатических условий, уровня жизни и модернизированности образа жизни населения.

В целом роль государства в улучшении здоровья населения явно недостаточна. Позитивные изменения показателей детской и материнской смертности связаны не только с улучшением экономического положения в стране, но и со снижением рождаемости; социальные болезни распространяются все шире; региональные диспропорции в состоянии здоровья почти не уменьшаются; финансирование здравоохранения из региональных бюджетов отличается минимальными душевыми пока-

зателями почти во всех регионах, и особенно в тех, где проблемы здоровья наиболее острые.

Индексы развития человеческого потенциала

Глубину региональных контрастов позволяют измерить индексы развития человеческого потенциала (ИРЧП), рассчитанные по данным Госкомстата России за 2000 г. (таблица 6.5). Только в трех регионах России ИРЧП соответствовал уровню развитых стран (более 0,800), это столица России — Москва, крупнейший регион добычи нефти — Тюменская область и самая экономически развитая республика в составе России — Татарстан. Индекс развития человеческого потенциала Москвы (0,864) был близок к Словении и опережал Чехию и

Таблица 6.5

Индекс развития человеческого потенциала субъектов Российской Федерации (2000 г.)

Субъекты Российской Федерации	Душевой ВРП, ППС долл. США	Индекс дохода	Ожидаемая продолжи- тельность жизни, лет	Индекс долголетия	Доля учащихся среди возрастов 6–23 года, %	Индекс образова- ния	ИРЧП	Место в России
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Российская Федерация	6747	0,703	65,3	0,671	75,0	0,913	0,763	
г. Москва	17279	0,860	67,8	0,714	106,8	1,019	0,864	1
Тюменская область	25178	0,923	66,6	0,694	72,0	0,903	0,840	2
Республика Татарстан	10871	0,783	67,5	0,709	77,0	0,920	0,804	3
Республика Башкортостан	7664	0,724	66,8	0,696	76,8	0,919	0,780	4
г. Санкт-Петербург	5693	0,675	66,0	0,684	94,2	0,977	0,779	5
Липецкая область	7886	0,729	67,0	0,699	73,2	0,907	0,779	6
Вологодская область	8460	0,741	65,9	0,681	71,9	0,903	0,775	7
Республика Коми	9623	0,762	64,6	0,660	69,9	0,896	0,773	8
Томская область	6835	0,705	65,0	0,667	84,5	0,945	0,772	9
Белгородская область	5841	0,679	67,9	0,715	78,0	0,923	0,772	10
Самарская область	7562	0,722	64,5	0,658	76,3	0,918	0,766	11
Мурманская область	7205	0,714	66,1	0,686	69,9	0,896	0,765	12
Оренбургская область	6953	0,708	65,1	0,668	75,3	0,914	0,763	13
Республика Саха (Якутия)	7745	0,726	64,6	0,660	71,7	0,902	0,763	14
Удмуртская Республика	6010	0,684	66,0	0,683	74,9	0,913	0,760	15
Орловская область	5644	0,673	65,6	0,676	78,4	0,925	0,758	16
Пермская область	7566	0,722	63,7	0,646	72,5	0,905	0,758	17
Краснодарский край	5834	0,679	66,8	0,696	69,8	0,896	0,757	18
Республика Мордовия	4811	0,646	67,0	0,699	78,1	0,924	0,756	19
Челябинская область	6331	0,692	64,8	0,663	75,0	0,913	0,756	20
Красноярский край	8084	0,733	62,7	0,629	72,0	0,903	0,755	21
Ярославская область	6017	0,684	65,2	0,670	73,5	0,908	0,754	22
Хабаровский край	6205	0,689	63,4	0,640	78,1	0,924	0,751	23
Республика Северная Осетия	3507	0,594	68,5	0,725	80,6	0,932	0,750	24
Республика Калмыкия	5443	0,667	65,6	0,677	73,0	0,907	0,750	25
Кабардино-Балкарская Республика	4020	0,617	68,1	0,718	75,3	0,914	0,749	26
Новосибирская область	4204	0,624	66,5	0,692	80,3	0,931	0,749	27
Астраханская область	5403	0,666	65,4	0,673	72,7	0,906	0,748	28
Ростовская область	4346	0,630	66,4	0,689	78,4	0,925	0,748	29
Воронежская область	4276	0,627	66,6	0,693	76,8	0,919	0,746	30
Нижегородская область	5383	0,665	65,1	0,668	72,3	0,904	0,746	31
Волгоградская область	4614	0,640	66,3	0,689	72,6	0,905	0,745	32
Ставропольский край	3979	0,615	67,8	0,714	72,5	0,905	0,744	33
Ульяновская область	4702	0,643	66,1	0,685	72,2	0,904	0,744	34
Свердловская область	5675	0,674	63,9	0,649	73,4	0,908	0,744	35
Омская область	4283	0,627	66,4	0,691	74,1	0,910	0,743	36
Сахалинская область	6506	0,697	63,9	0,649	65,3	0,881	0,742	37

Таблица 6.5 (продолжение)

Субъекты Российской Федерации	Душевой ВРП, ППС долл. США	Индекс дохода	Ожидаемая продолжи- тельность жизни, лет	Индекс долголетия	Доля учащихся среди возрастов 6–23 года, %	Индекс образова- ния	ИРЧП	Место в России
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Саратовская область	4465	0,634	65,1	0,668	77,1	0,920	0,741	38
Курская область	4581	0,638	65,4	0,673	74,2	0,911	0,741	39
Архангельская область	5741	0,676	63,6	0,643	70,1	0,897	0,739	40
Республика Карелия	5642	0,673	63,3	0,639	71,9	0,903	0,738	41
Рязанская область	4646	0,641	65,0	0,666	72,7	0,906	0,738	42
Иркутская область	6284	0,691	61,9	0,615	72,7	0,906	0,737	43
Московская область	4819	0,647	65,2	0,671	69,3	0,894	0,737	44
Чувашская Республика	3525	0,595	66,6	0,694	76,7	0,919	0,736	45
Кировская область	4075	0,619	66,0	0,684	72,2	0,904	0,736	46
Тамбовская область	4402	0,632	65,4	0,674	70,8	0,899	0,735	47
Магаданская область	5114	0,657	65,0	0,667	62,0	0,870	0,731	48
Новгородская область	4897	0,649	62,9	0,631	73,9	0,910	0,730	49
Республика Адыгея	2703	0,550	68,2	0,720	76,8	0,919	0,730	50
Кемеровская область	5092	0,656	62,8	0,631	71,8	0,903	0,730	51
Смоленская область	4998	0,653	63,5	0,642	69,3	0,894	0,730	52
Республика Хакасия	4580	0,638	63,8	0,647	71,9	0,903	0,729	53
Алтайский край	3501	0,593	66,6	0,693	71,3	0,901	0,729	54
Карачаево-Черкесская Республика	2797	0,556	68,5	0,725	73,1	0,907	0,729	55
Костромская область	4432	0,633	64,0	0,651	71,3	0,901	0,728	56
Тульская область	4869	0,648	63,1	0,636	71,0	0,900	0,728	57
Калининградская область	4558	0,637	63,7	0,645	71,1	0,900	0,727	58
Приморский край	4129	0,621	64,0	0,650	74,2	0,911	0,727	59
Пензенская область	3317	0,584	66,3	0,688	73,7	0,909	0,727	60
Калужская область	4454	0,634	64,1	0,652	68,9	0,893	0,726	61
Владимирская область	4352	0,630	63,8	0,646	70,7	0,899	0,725	62
Камчатская область	4407	0,632	64,2	0,653	68,1	0,890	0,725	63
Республика Дагестан	2016	0,501	70,7	0,761	74,1	0,910	0,724	64
Брянская область	3654	0,601	64,8	0,663	72,1	0,904	0,722	65
Ленинградская область	5687	0,674	62,9	0,632	57,6	0,855	0,720	66
Республика Ингушетия	2034	0,503	74,0	0,817	52,3	0,838	0,719	67
Тверская область	4352	0,630	62,8	0,630	70,1	0,897	0,719	68
Республика Марий Эл	2989	0,567	65,0	0,666	75,5	0,915	0,716	69
Курганская область	3359	0,587	64,8	0,664	69,8	0,896	0,715	70
Республика Бурятия	3687	0,602	63,2	0,636	71,9	0,903	0,714	71
Амурская область	3890	0,611	63,1	0,635	67,2	0,887	0,711	72
Псковская область	4000	0,616	61,9	0,615	71,1	0,900	0,710	73
Республика Алтай	3184	0,578	63,2	0,637	75,3	0,914	0,710	74
Чукотский автономный округ	3455	0,591	66,9	0,698	52,0	0,837	0,709	75
Ивановская область	2828	0,558	62,7	0,628	75,4	0,915	0,700	76
Читинская область	3388	0,588	62,4	0,624	65,3	0,881	0,698	77
Еврейская автономная область	2942	0,564	62,5	0,626	71,1	0,900	0,697	78
Республика Тыва	1795	0,482	56,1	0,519	70,6	0,899	0,633	79

Венгрию. Среди регионов с очень низким индексом — наименее развитые республики и автономные округа Сибири и Дальнего Востока. В наиболее проблемной Республике Тыва ИРЧП очень низок из-за бедности и крайне низкой продолжительностью жизни населения. В связи с огромным отрывом лидеров только в 12 регионах ИРЧП выше среднего по России, такой малочисленной группы еще не было за пять лет измерений. Но все же большинство регионов России схожи по индексу человеческого развития, почти половина из них имеют значения немногим ниже среднего (0,730—0,760). В 13 субъектах Российской Федерации с наихудшими показателями индекс ниже среднемирового.

Расчеты региональных индексов по стабильной методике (приложение С) показывают, что за четыре года дистанция между регионами с максимальным и минимальным значениями увеличилась. Основной вклад в нарастание диспропорций человеческого развития вносит рост экономического неравенства регионов. В 2000 г. на долю двух субъектов Российской Федерации приходилось более 28% суммарного ВРП всей страны, в том числе на Москву — 21,4%, на Ханты-Мансийский автономный округ — 7,0%. С учетом стоимости жизни в регионах душевой ВРП

Тюменской области и Республики Тыва различается в 14 раз (рисунок 6.3).

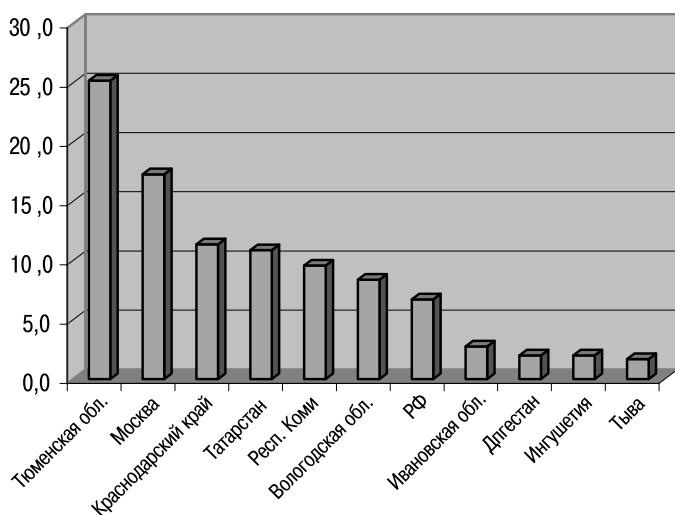
Второй компонент ИРЧП — индекс долголетия; его динамика негативна, как и в 1999 г. Снижение ожидаемой продолжительности жизни было наиболее заметным в регионах Центра и Северо-Запада, особенно в Санкт-Петербурге. Это основная причина ухудшения их положения в рейтинге ИРЧП.

Третий компонент — образование. Высокая грамотность и растущие показатели образования остаются преимуществом России и ее регионов. Охват образованием детей и молодежи вырос почти во всех регионах, что подтверждает позитивную роль этого компонента ИРЧП для России. Однако нужно отметить, что индекс образования для Москвы и Санкт-Петербурга завышен из-за невозможности выделить учащихся из других регионов, получающих образование в федеральных городах. По этой же причине занижены показатели образования для Московской и Ленинградской областей.

Госкомстат России впервые опубликовал данные о валовом региональном продукте всех автономных округов за 2000 г., но без душевых показателей «в связи с несопоставимостью данных о наличном населении и результатов экономической деятельности». Главная проблема в другом — душевые показатели ВРП основных нефтегазодобывающих автономных округов (Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого, а также Ненецкого, в котором быстро растет добыча нефти) оказываются чрезвычайно высокими и непригодными для оценки развития. При справедливом ограничении для этих округов можно сопоставить уровень развития человеческого потенциала в остальных округах, показатели которых вполне репрезентативны. На карте В.2 приложения В представлены региональные индексы развития человеческого потенциала, в том числе по автономным округам.

В настоящее время ИРЧП начинает все шире применяться в мире. Он используется не только для межстрановых сравнений, но и внутри отдельных стран в процессах принятия решений, планировании и т. д. (вставка на стр. 92).

Рисунок 6.3. Субъекты Российской Федерации с максимальным и минимальным душевым ВРП (2000 г., в долл. США по паритету покупательной способности)



Анализ бюджетов и проведенные сопоставления позволяют сделать некоторые выводы:

- развитие человеческого потенциала в регионах определяется в большей степени объективными факторами и условиями, чем социальной политикой государства;
- бюджетная политика последних двух лет носит все более централизованный и перераспределительный (выравнивающий) характер, но «цена» выравнивания с увеличением финансовой централизации растет;
- централизация, хотя и позволяет выделять больше ресурсов для «слабых» субъектов РФ ограничивает возможности сильных регионов и муниципалитетов в проведении самостоятельной политики;
- в то же время укрепление федеральной власти позволило усилить контроль за расходованием бюджетных средств в регионах, в том числе и на социальные цели, что особенно важно для регионов—получателей федеральной помощи;
- постепенно улучшая социальную политику в регионах применительно к «привычным» проблемам переходного пери-

ода, государство оказалось не готовым к новым вызовам глобального мира — распространению СПИДа и наркомании, пространственная диффузия которых идет совсем иначе, от крупнейших и наиболее развитых центров к периферии;

- проблемы социальной политики на муниципальном уровне остаются наиболее острыми; без муниципальной реформы и распределения полномочий и необходимых для их реализации ресурсов по уровням власти, без оптимальной децентрализации управления невозможно ускоренное развитие человеческого потенциала и становление гражданского общества в России.

Индекс развития человеческого потенциал — только один из возможных способов измерения социального развития. ООН разработала новую систему индикаторов «Цели развития тысячелетия» (Вставка «Цели ООН в области развития на пороге тысячелетия») для борьбы с наиболее тяжелыми социальными проблемами и оценки ответственности политики государств в этом направлении. Ее использование применительно к регионам России требует определенной адаптации, но позволяет выявить наиболее острые региональные проблемы и пути их решения.

¹ Бремя государства и экономическая политика: либеральная альтернатива. М.: Экспертный институт, 2002. С. 29-30.

² Стратегия для России: новое освоение Сибири и Дальнего Востока. Часть 1. М.: СВОП, 2001. С. 53.

³ По данным А.М. Лаврова и В. А. Климатова, потенциал сокращения неэффективных расходов региональных бюджетов оценивается в 10—12%. Цит. по: Бремя государства и экономическая политика: либеральная альтернатива. М.: Экспертный институт, 2002. С. 24.

⁴ Экономические обзоры ОЭСР 2001—2002. Российская Федерация. М.: Изд-во «Весь мир», 2002. С. 170.

⁵ В состав социальных расходов включены расходы на образование, здравоохранение, культуру, социальную политику и жилищные субсидии. Поправка на стоимость жизни рассчитывалась с использованием разработанного Госкомстатом показателя стоимости фиксированного набора потребительских товаров и услуг для межрегиональных сопоставлений покупательной способности.

Применение индекса развития человеческого потенциала — международный опыт

Если Доклад о развитии человеческого потенциала играет большую роль в распространении идей развития человеческого потенциала и выявляет острые проблемы, присущие той или иной стране, то индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП), примененный в процессе планирования развития, может служить способом мощного системного воздействия. Так называемые «карты бедности» (пространственное измерение и анализ показателей бедности) все чаще используются для решения социально-экономических и экологических проблем при ограниченных бюджетах. Сегодня не только экономисты и специалисты в общественных науках, но и политики, и гражданское общество широко применяют карты бедности.

ИРЧП предоставляет данные, которые также можно нанести на карту и использовать аналогичным образом, чтобы составить более целостную картину человеческого благополучия в целях предоставления информации для принятия решений. Измерение развития человеческого потенциала с использованием ряд показателей, включая физическую и политическую географию, гендер, и классификацию по городскому/сельскому и национальному признакам, помогает правительствам во многих странах улучшить целевое использование программ развития и даже регулировать бюджетные расходы. Один из лучших примеров использования ИРЧП — Бразилия, где общий процесс децентрализации в большой стране с существенными региональными различиями привел к потребности тщательно дифференцировать данные на всех уровнях.

С 1997г. ПРООН Бразилии совместно с Научно-исследовательским институтом прикладной экономики Министерства экономического планирования Бразилии и Joao Pinheiro Foundation (MG) выпускает ежегодный «Атлас развития человеческого потенциала в Бразилии». Это серия национальных и субнациональных изданий содержит подробные дифференцированные данные для всех 5,000 бразильских муниципальных образований. Это привело к тому, что правительство стало широко использовать ИРЧП для распределения ресурсов.

Национальный уровень

Атлас обеспечивает центральное правительство данными для разработки политики, включая так называемую «Программу зари», в рамках которой на протяжении трех лет (1998--2001) было выделено около 4 миллиардов долларов на поддержку инициатив, направленных на искоренение крайней бедности, и в том числе были выделены средства всем муниципальным образованиям Бразилии.

Во многом благодаря влиянию Атласа недавно центральное правительство объявило использование ИРЧП обяза-

тельным при принятии решений по распределению ресурсов, указав в бюджетном законе, что «при выделении средств на социальные программы, предпочтение отдается регионам с низкими значениями ИРЧП».

Штатный уровень

Первый доклад, посвященный штату Minas Gerais, дифференцировал ИРЧП для всех муниципальных образований штата. На основе этих данных, штатное правительство ввело так называемый «Закон Робин Гуда», согласно которому доходы от налогов должны в большем объеме распределяться муниципальным образованиям, отличающимся низким уровнем разных социальных и экологических показателей, включая ИЧРП. В результате, доходы от налогов в размере порядка 200 миллионов долларов США выделялись ежегодно бедным муниципальным образованиям.

Еще один пример применения ИРЧП на штатном уровне относится к штату Сан Паоло. В рамках «Закона об общественной ответственности» был разработан Индекс общественной ответственности для Сан Паоло, с помощью которого отбираются округа с наилучшими показателями. Все муниципальные образования и поставщики коммунальных услуг (канализации, электроэнергии, телекоммуникаций) по закону обязаны предоставлять соответствующие данные, причем несоблюдение закона наказывается. Более того, ИРЧП используется на региональном уровне при выборе округов для распределения лекарств.

Окружной уровень

В рамках «Программы сокращения крайней бедности Альворада», ИРЧП используется для определения наиболее нуждающихся округов. Свыше 2300 округов (с населением около 38,3 миллиона жителей) получило 6,5 миллиарда долларов США для осуществления проектов по здравоохранению, улучшению санитарных условий, образованию и формированию доходов в целях снижения крайней бедности.

В итоге можно сказать, что «Атлас развития человеческого потенциала в Бразилии» и измерение ИРЧП для разных территориальных единиц оказало большое влияние в Бразилии. Сильно ограниченные ресурсы теперь поступают в местности, где они действительно больше всего нужны. В то же время большая прозрачность и подотчетность принятия решений привели к тому, что общество стало все больше поддерживать процесс децентрализации.

Шомби Шарп, старший советник Постоянного Представителя Программы развития ООН в Российской Федерации

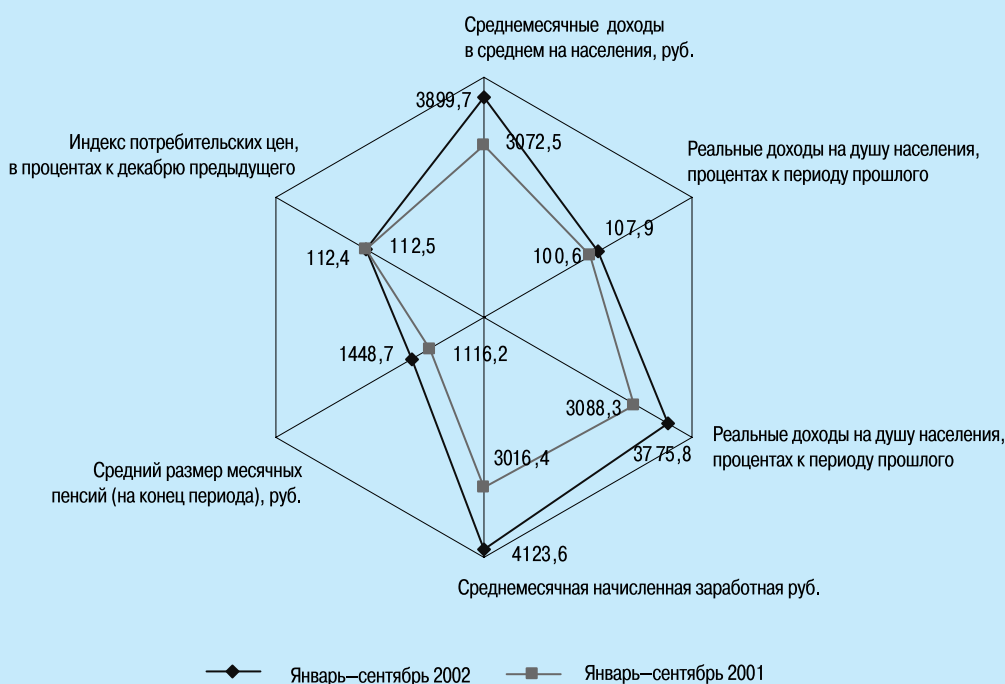
Развитие человеческого потенциала в Самарской области

Главной целью социально-экономической политики Самарской области является обеспечение реального и устойчивого роста уровня и качества жизни населения региона; уменьшение бедности путем создания условий, позволяющих гражданам за счет собственных доходов достигнуть высокого уровня потребления; обеспечение всеобщей доступности базовых социальных услуг на основе минимальных социальных стандартов. Для реализации этой цели в области разработана и реали-

зуется стратегия экономического и социального развития. Самарская область была признана победителем в номинации «Лучший регион России» на состоявшемся в 2002 г. III Всероссийском конкурсе «Российская организация высокой социальной технологии» как регион, в котором уделяется особое внимание социальным вопросам.

Основные индикаторы уровня жизни населения Самарской области в 2002 г. приведены на рисунке 6.4.

Рисунок 6.4. Динамика основных индикаторов уровня жизни населения Самарской области за 2001 и 2002 гг. (январь—сентябрь)



Область сохраняет ведущие позиции по основным индикаторам уровня жизни в рейтинге регионов Российской Федерации и Приволжского федерального округа. По величине среднемесячных денежных доходов и потребительских расходов в расчете на душу населения Самарская область в январе—сентябре 2002 г. занимала первое место среди регионов Приволжского федерального округа (в Российской Федерации соответственно — 10—16-е и 2—5-е места), по среднемесячной начисленной заработной плате на одного занятого в экономике — 1-3-е место (в Российской Федерации — 22—29-е места).

Приоритетами областной социальной политики являются инвестиции в человеческое развитие. В течение последних десяти лет доля расходов на образование, культуру, здравоохранение и социальную сферу составляет более 40% от общего объема расходов консолидированного бюджета области. За январь—сентябрь 2002 г. на развитие социальной сферы было израсходовано около 12,8 млрд. руб. (включая расходы на капитальное строительство), или 42,2% средств консолидированного бюджета области (за соответствующий период 2001 г. — 39,9%). При этом 18,1% бюджетных средств было направлено на финансирование образования, 10,7% — на финансирование

здравоохранения и физкультуры, 11,3% — на проведение мероприятий в области социальной политики.

Для создания условий развития человеческого потенциала за счет средств областного бюджета в 2002 г. было реализовано 17 комплексных целевых программ и планов социально-культурных мероприятий. На их исполнение направлено 658,5 млн рублей, что составляет 116,5% к уровню 2001 г. Через региональные комплексные целевые программы решаются такие проблемы, как предупреждение распространения заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции), лечение и реабилитация наркозависимой части населения, борьба с преступностью на территории области, формирование культурного потенциала устойчивого развития области, медико-социальная и профессиональная реабилитация инвалидов и обеспечение им доступной среды жизнедеятельности, развитие малоконтактных сельских школ.

Вместе с тем в области есть общая для всей страны проблема, затрудняющая человеческое развитие, — расслоение общества по имущественному положению. В 2002 г. соотношение между доходами 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения составило 19:1.

В рамках принимаемых с 1997 г. областных трехсторонних соглашений между администрацией области, федерацией профсоюзов и союзом работодателей о регулировании социально-трудовых отношений решаются проблемы приближения минимального уровня оплаты труда к величине бюджета прожиточного минимума. В 2002 г. снизилась межотраслевая дифференциация в оплате труда: разрыв между среднемесячной заработной платой в промышленности и сельском хозяйстве составил 3,8 раза (2001 г. — 4 раза), между отраслями промышленности (нефтедобывающая и легкая) — 4,9 раза (2001 г. — 6 раз). Установлены 25%-ные стимулирующие надбавки к тарифным ставкам (окладам) и 150 губернских стипендий работникам организаций культуры и искусства, финансируемых из областного бюджета. В целях контроля за ситуацией в сфере оплаты труда и принятия управленческих решений в 2002 г. продолжалось проведение мониторинга социально-трудовой сферы в промышленности, сельском хозяйстве (коллективные и фермерские хозяйства) и в отраслях социальной сферы (здравоохранение и образование).

Для реализации мер по улучшению положения малообеспеченных слоев населения, оказания адресной помощи, повышения степени их защищенности в области на протяжении ряда лет действует целевая программа (мероприятия) по социальной поддержке. Основная задача этих мероприятий — адресная поддержка социально незащищенной части населения. Различные виды помощи получают более 450 тыс. жителей области. На проведение мероприятий по социальной поддержке в 2002 г. направлено 277 млн руб. из средств областного бюджета. В настоящее время 90% выделяемых из областного бюджета на проведение мероприятий средств распределяются через систему адресной социальной поддержки населения. В целях улучшения материального положения пенсионеров осуществляются доплаты из областного бюджета к государственным пенсиям лицам, имеющим особые заслуги перед государством и обществом, за большой личный вклад и высокое профессиональное мастерство, способствующее развитию губернии.

Совершенствование социальной защиты населения осуществляется через реализацию принятой концепции перехода на выплату пособий вместо предоставления льгот и единого социального пособия, призванных повысить эффективность их предоставления. В области разработан и внедряется проект «Социальный паспорт жителя Самарской области». Намечалась тенденция к снижению численности населения, имеющего среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума: за январь—декабрь 2002 г. она составила 30,5% (от общей численности населения) относительно 35,8% — в первом квартале этого же года.

Администрация Самарской области формирует партнерские отношения с муниципальными образованиями, деловыми кругами и неправительственными организациями на основе договоров, разработки и реализации совместных комплексных целевых программ. В качестве примера сотрудничества с органами местного самоуправления можно рассматривать проведение мероприятий принятой областной целевой программы «Развитие культуры села» на 2003—2005 гг. Около 40% объема финансирования программы составляют средства местных бюджетов. Основная цель программы — развитие культуры села как важнейшей гуманитарной составляющей социально-экономического прогресса.

Взаимодействие с вертикально—интегрированными структурами определяется в качестве одного из приоритетных направлений деятельности администрации области. Это обеспечивает сохранение рабочих мест, производственно-технологического потенциала, уровня налоговых поступлений в бюджет, а также развитие социальной сферы. Одной из форм сотрудничества является совместная реализация программ по решению задач развития территорий, на которых действуют предприятия компаний и живут их работники. Так, при участии нефтяной компании «Юкос» в области открыт и действует Самарский региональный центр Федерации Интернет-образования, который занимается обучением школьных учителей использованию современных Интернет-технологий в учебном процессе; реализуется проект по созданию «Юкос-классов» по профильному обучению учащихся старших классов на территориях, где работают предприятия компании; пилотный проект «Создание модельных публичных библиотек на селе».

На территории Самарской области ведется работа по реализации значительного числа проектов технической помощи в рамках международных программ. За последние пять лет осуществлено свыше 40 проектов ЕС «ТАСИС». В сфере социальной защиты были реализованы такие проекты как: «Поддержка развития служб здравоохранения», «Разработка системы оказания социальных услуг уязвимым группам населения», «ДЕЛФИ: взаимодействие рынков труда и образования». С 1993 г. администрация области сотрудничает с Министерством международного развития Великобритании (ММРВ). В настоящее время ведется работа по следующим направлениям: работа с инвалидами, борьба с распространением туберкулеза и ВИЧ-инфекции, разрешение социальных конфликтов. Область участвует в финансируемом ММРВ совместном российско-британском проекте «Создание системы урегулирования социальных споров», в рамках которого в области создается система урегулирования социальных споров на досудебном этапе. Одним из результатов сотрудничества с Британским Корпусом Экспертов (BESO) в социальной сфере стало открытие в конце 2001 г. межрайонного хосписа на 20 коек в Кинель-Черкасском районе Самарской области.

Важнейший компонент эффективного развития гражданского общества в регионе — налаживание межсекторного взаимодействия с некоммерческими организациями. Привлечение «третьего» сектора к решению социальных проблем региона через участие в окружных ярмарках социальных и культурных проектов — это новая социальная технология. Она направлена на концентрацию творческих, организационно-технических и финансовых ресурсов, содействие развитию диалога и сотрудничества между представителями государственных структур, бизнеса, гражданских институтов. В 2000—2002 гг. на территории области было реализовано 29 социально-культурных проектов, признанных победителями конкурса окружных ярмарок. Для их реализации было привлечено 7,46 млн руб. средств грантового фонда ярмарок; из областного бюджета распоряжением губернатора области в порядке софинансирования было выделено более 3 млн руб. В третьей окружной ярмарке «Тольятти-2002» Самарская область также заняла первое место среди 15 регионов Приволжского федерального округа по количеству организаций—победителей конкурса. В 2003 г. еще 16 проектов, направленных на решение конкретных социально значимых проблем населения губернии, будут профинансированы на общую сумму 7,88 млн руб.

Государственная поддержка реформы местного самоуправления

Необходимость совершенствования основ организации и функционирования местного самоуправления, уточнение его места и роли в структуре органов публичной власти является в настоящее время одной из первоочередных и приоритетных задач государственного строительства. Местное самоуправление максимально приближено к населению и обеспечивает в конечном счете устойчивость и демократический характер всей системы властных институтов. Поэтому сбои и проблемы в работе местного самоуправления негативно сказываются на состоянии всего общества.

Анализ становления местного самоуправления в России за последнее десятилетие показывает, что важнейшее конституционное право граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения так и не было реализовано в масштабах всей страны. Действующая модель местного самоуправления, основанная на положениях Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995 г.) и допускающая разнообразие форм и способов организации местного самоуправления, оказалась не способной гарантировать финансовую самостоятельность органов местного самоуправления в реализации своих полномочий и не смогла обеспечить развитие межбюджетных отношений. А без этого не может быть конституционной самостоятельности местного самоуправления и повышения эффективности публичной власти в целом.

Практика применения указанного Федерального закона выявила ряд проблем, препятствующих эффективному функционированию системы местного самоуправления. К этим проблемам относятся: нечеткость компетенции муниципальных образований; неопределенность территориальной организации местного самоуправления; несоответствие ресурсов исполняемым обязанностям; удаленность органов местного самоуправления от населения; непроработанность механизмов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Россия оказалась перед необходимостью проведения глубокой перестройки системы местного самоуправления, которая для достижения действительно положительных результатов должна быть реформой всей системы публичной власти. Первым этапом такой реформы в 2001—2002 гг. стало признание местного самоуправления одним из уровней публичной власти, а также принципа субсидиарной ответственности каждого уровня власти — федерального, регионального и местного — перед населением за исполнение полномочий, возложенных на них Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Целью совершенствования и развития основ местного самоуправления является повышение эффективности решения вопросов местного значения, отнесенных к компетенции муниципальных образований. Ключевыми задачами в этой сфере являются: преобразование системы местного самоуправления; приведение компетенции муниципальных образований каждого типа в соответствие с их ролью и местом в системе публичной власти и общественном хозяйстве; оптимизация территорий муниципальных образований; совершенствование

структур органов местного самоуправления; обеспечение соответствия финансовых и материальных средств, находящихся в муниципальной собственности, полномочиям, осуществляемым органами местного самоуправления; повышение эффективности управления муниципальным хозяйством.

В соответствии с Концепцией разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления были подготовлены предложения по внесению изменений в федеральные законы «Об общих принципах организации представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Объем необходимых изменений и дополнений в действующий Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» оказался столь значительным, что фактически требует принятия закона в новой редакции. Все предложения направлены на ликвидацию препятствий эффективному функционированию системы местного самоуправления в Российской Федерации, ее развитию, а также приведению системы местного самоуправления в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

Предложенная система организации местного самоуправления и реализации его полномочий создает принципиально новые предпосылки к тому, чтобы существующая в настоящее время граница между нижним уровнем власти и населением исчезла. В результате реформы местное самоуправление будет осуществляться на всей территории Российской Федерации.

Реализация мероприятий по совершенствованию экономических основ местного самоуправления, закрепление доходных источников на долговременной основе, заинтересованность органов местного самоуправления в развитии собственной доходной базы, увеличение активности населения и степени ответственности выборных должностных лиц за принимаемые решения приведет к оздоровлению местных финансов, создаст предпосылки увеличения доходов бюджетов всех уровней.

Разработка новых принципов, реализованных в проекте федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в новой редакции, внесенного Президентом Российской Федерации в Государственную думу Федерального собрания Российской Федерации в последние дни 2002 г., проходила при широком общественном обсуждении. Реализация данного закона после принятия также будет невозможна без активного участия всего населения России, общественных организаций и действующих органов власти.

Мирошников С.Н., к.ф.-м.н., доцент,
зам. начальника Управления развития местного
самоуправления Министерства экономического развития
и торговли Российской Федерации