

ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ: ВЧЕРА И СЕГОДНЯ

ORGANIZATION MANAGEMENT OF MUNICIPAL YESTERDAY AND TODAY

A. Popov

Ph.D., assistant professor of economics and law RSSU,
Murmansk

apopov@mail.ru

Попов Александр Сергеевич

*К.э.н., доцент кафедры экономики и права
РГСУ, г.Мурманск*

Материалы международной научно-практической конференции "Экономика и управление в XXI веке: теория, методология, практика", г.Москва, 30 ноября 2012 года.

Управление на муниципальном уровне распространяется на систему социально-экономических отношений, складывающихся на этом уровне. Субъектом муниципальных отношений является население, проживающее на территории, законодательно сформированной в муниципальное образование. Население муниципального образования представляет собой местное сообщество. Объектом управления является муниципальное хозяйство как ресурсная основа жизнедеятельности и жизнеобеспечения местного сообщества, пространственно ограниченное территорией муниципального образования. Формой управления на муниципальном уровне является местное самоуправление как институционально организованная форма негосударственной власти.

Местное самоуправление представляет собой совокупность социальных и хозяйственных действий, направленных на решение социально-экономических проблем населения и благоустройство территории муниципального уровня. Местное самоуправление включено в качестве важнейшей части в политическое, хозяйственное и социальное развитие страны на основе системы межбюджетных, производственных, региональных, территориальных и других управленческих связей и отношений. Институционально местное самоуправление ограничено рамками конкретной территории – муниципального образования (муниципалитета).

Управление на муниципальном уровне, согласно принятым в мировой практике нормам, становится эффективным тогда, когда, реализуясь в форме местного самоуправления, направлено на использование имеющегося на локальной территории ресурсного и пространственного потенциалов, создание на их базе муниципального хозяйства, развитие местной инфраструктуры,

в целом – на организацию жизнедеятельности и жизнеустройства населения конкретной территории.

Однако до сих пор в российских условиях наблюдается нечеткое понимание содержания муниципального уровня и местного самоуправления, в том числе и на законодательном уровне, что зачастую приводит к их воспроизводству на началах, отступающих от норм, принятых в мировой практике. Это усугубляется широко распространенными в современных российских условиях неформальными отношениями. В результате, формируется недооценка реальной роли и места муниципального уровня, искажается понимание его значимости в социально-экономическом развитии страны.

Искажения в понимании роли и значения муниципального уровня и складывающихся на этом уровне отношений обусловлены рядом причин. Среди них, на наш взгляд, важнейшей выступает историческая. Действительно, в России на протяжении веков первичный территориальный (муниципальный) уровень никогда не рассматривался в ходе социально-экономического развития в качестве исходного уровня, то есть такого уровня, который определяет условия жизнедеятельности и жизнеобеспечения российского населения. Практически всегда централистские тенденции преобладали и диктовали условия труда и жизни населения самых различных территорий страны, без учета их принципиальных природно-ресурсных, историко-национальных и социально-экономических различий.

Государственный уровень в условиях жесткой властной вертикали постоянно устанавливал соподчиненность территориальных уровней, как основу их развития: от верхних – управляющих, к более низким, управляемым. Местный уровень в таких условиях всегда оказывался

подчиненным верхним уровням, зависимым от них, и по существу в России этот уровень никогда не был самоуправляющимся, даже в земский период (во второй половине XIX – начале XX века), который иногда считается расцветом российского местного самоуправления.

Государственное жестко централизованное управление в отношении территориального развития всегда признавалось в России главенствующим, всегда принижало местный территориальный уровень, не создавало условий для признания его определяющего характера с точки зрения условий и образа жизни населения, возможности проявления его экономической самостоятельности на основе местного самоуправления, использования имеющегося ресурсного и социально-экономического потенциала

Материальные и финансовые основы муниципального уровня, как правило, всегда определялись сверху государством по всей территории страны, независимо от особенностей и возможностей самих территорий, их ресурсной обеспеченности. Государство всегда стремилось унифицировать муниципальные отношения, игнорируя огромные размеры страны, исторические и национальные особенности населения, многообразные природно-климатические условия, различный потенциал отдельных территорий, их пространственные характеристики, удаленность от центра и т.п.

Конечно, характер социально-экономических отношений на муниципальном уровне не может не определяться той системой общественных отношений, которая действует в стране, включающей как экономические механизмы и особенности их функционирования, так и специфику социальных условий, характеризующих уровень, качество и образ жизни населения.

Таким образом, общественная система в целом определяет жизнедеятельность и жизнеобеспечение населения, характерные для страны на том или ином этапе ее развития, включая и разные территориальные уровни.

Практика местных (муниципальных) отношений и в дореволюционной России во времена земства, и в советский период, и в настоящее время, это убедительно показывает. Однако, полноценным и эффективным функционирование общественной системы можно считать только тогда, когда учитываются интересы всех уровней хозяйственного развития, интересы населения всех локальных территорий страны. Пока такого периода в истории России не наблюдалось.

В дореволюционной России на этапе развития капитализма и расширения рыночного хозяйства в качестве организатора, участника и управленческого начала на муниципальном уровне стало во многом выступать земство.

Как известно, становление и развитие земства пережило три этапа.

Первым этапом, на наш взгляд, можно считать принятие "Положения о губернских и уездных земских учреждениях" от 1 января 1864 года. Однако, его выполнение стало возможным лишь отчасти, т.к. круг действия земских учреждений и права, предоставленные земству были ограничены.

Но даже при этом, уже с 1866 года правительство приступило к ещё большему ограничению земской деятельности. Прежде всего, это проявилось в том, что губернатор получал право не утверждать в должности префектов, избранных в председатели управы.

Вторым этапом (в 1880–90-е годы) явилось снижение независимости земств в результате контрреформ. В рамках реализации "Положения о земских участковых начальниках", в 1889 году был утвержден институт земских начальников, целью которого выступало ограничение прав земств и выборных судей, усиление административного контроля:

Тем не менее, земские учреждения в дореволюционной России носили самостоятельный характер и выполняли в общественной системе ту управленческую функцию, которая была изначально в них заложена – развивать и благоустраивать территорию в интересах населения и под свою ответственность.

Так, в ряде губерний с помощью земств задачи наиболее рационального управления территорией, ее благоустройства, развития социальной инфраструктуры, постепенно решались, что позволяло разумнее организовать хозяйство, использовать ресурсный, социально-экономический и территориальный потенциал страны, что стало важным условием преобразования российского общества.

Важной положительной стороной проводившейся политики развития земства, его деятельности стало то, что, как показывает статистика, к 1913 году в 34 губерниях действовало свыше 40 тыс. земских школ, было подготовлено 45 тыс. учителей, увеличилось количество врачей, расширилась сеть аптек, работали фельдшерские и акушерские курсы и т.п. Заметно возрос объем земских расходов: со 167 млн.881 тыс. руб. в 1910 году до 253 млн.826 руб. в 1913 году.

Положительным наследием земского периода является, во-первых, серьезное внимание местным делам, во-вторых, то, что на решение земских управленческих задач направлялись усилия широкой общественности – экономистов, статистиков, географов, историков, правоведов. В помощь земскому (местному) управлению разрабатывались новые исследовательские методы и подходы,

анализирующие особенности различных территорий, их природно-ресурсный потенциал, возможности производственной специализации отдельных местностей, или как тогда это определялось – районирования. Выявленная дифференциация отдельных территорий служила основой для определения производственной специализации. Были разработаны различные методологические приемы проведения районирования. На их основе изучалась производственная специализация отдельных территорий, возможные перспективы их дальнейшего развития, а также выявлялись наиболее эффективные социально-хозяйственные формы осуществления этой специализации, обосновывались критерии и признаки выделения конкретных территорий, отличающие их от других районов.

В советский период унификация и централизация охватили местный уровень, определяя возможности его развития. Местная власть была такой же государственной властью, что и власть более высоких уровней – областная (краевая), республиканская и союзная, хотя она и называлась "советами". Действовала государственная политическая и хозяйственная (социально-экономичес-

кая) властная вертикаль с её многообразными управленческими функциями, воздействующими на местный уровень как в негативном, так и в позитивном плане, в частности, с точки зрения освоения и развития новых территорий, обустройства более крупных населенных пунктов, строительства новых городов и т.п.

Во многом ситуация повторяется и в настоящее время – она лишь формально изменилась в связи с введением конституционной статьи о местном самоуправлении и принятием законов об общих принципах организации местного самоуправления от 1995 года и постепенно вступавшего в действие Федерального Закона "Об общих принципах организации местного самоуправления" (131-ФЗ) от 2003 года. Окончательно 131-ФЗ вступил в силу с 01.01.2009 года. Несомненным достоинством этого закона, правда, почти единственным, является то, что он институционально устанавливает понятие муниципального уровня. Однако практически не решает ряд противоречий как в связи с пониманием самого термина "муниципальный уровень", так и в связи с особенностями действия нового закона о местном самоуправлении на муниципальном уровне.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бабун Р.В. Местное самоуправление и муниципальное управление: современные проблемы. Обнинск, 2010.
2. Гончаров В.И. Местное самоуправление: формирование, система и развитие в современной России. М., 2009.
3. Зевина О. Г. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути развития. М., 2009.
4. Капустин А.М. Местное самоуправление: проблемы и перспективы развития. Смоленск, 2010.
5. Макущенко Л.В. Муниципальные отношения и их особенности в современной России. М.:Наука,2008.