Точиев И.Б., соиск.

Основные направления реформирования системы муниципального управления

В статье рассматриваются ключевые направления реформирования системы муниципального управления.

Ключевые слова: муниципальное управление, местное самоуправление, реформирование, гражданское общество.

Потребности в реформировании системы муниципального управления продиктованы перманентными трансформационными изменениями в политической, экономической, культурной жизни современного общества. Современный мир отличается повышенным динамизмом своего развития, что предполагает и необходимость столь же динамичных преобразований в управленческой сфере, в особенности на ее низовом уровне, значимость которого в условиях дальнейшей демократизации политической системы и повышения значимости гражданской активности и инициативы в процессе принятия решений, неуклонно возрастает.

Рассматривая возможные варианты дальнейшего реформирования и модернизации системы муниципального управления, в первую очередь следует обратить внимание на необходимость максимизации гражданского участия в процессе муниципального управления. В настоящее время, несмотря на заявления руководителей страны о необходимости демократизации политической системы посредством повышения значимости органов местного самоуправления и участия населения в их деятельности, все же следует признать, что уровень гражданского участия в реальном управлении муниципальными образованиями остается крайне низким, что не может удовлетворять потребности современного общества в повышении задействованности граждан в управленческом процессе.

Однако, реальное вовлечение граждан в процесс муниципального управления возможно лишь в том случае, если они почувствуют, во-первых, действительную эффективность муниципальной системы, перестав воспринимать ее только лишь в качестве низового подразделения государственной власти, а во-вторых смогут убедиться в том, что их участие в муниципальном управлении будет оказывать непосредственное влияние на политику муниципальных образований в социальной, экономической, культурной сферах.

На наш взгляд, важным компонентом системы муниципального управления могут стать структуры общественного самоуправления, созданные по типу домовых комитетов, квартальных и районных советов (ассамблей), советов сельских поселений. Формы общественного

самоуправления могут варьировать в зависимости от территориальной специфики, национальных и культурных особенностей каждого муниципального образования. К примеру, в ряде регионов страны с сильными казачьими традициями вполне возможно привлечение к решению вопросов муниципального управления казачества, в первую очередь посредством обозначения казачьего круга в качестве одного из органов общественного самоуправления.

В национальных регионах РФ схожую роль могут выполнять советы старейшин, диаспоральные советы, структуры традиционных конфессий. В особенности это относится к республикам Северного Кавказа, для которых традиционно уважение к авторитету старейшин, мусульманского духовенства.

Важным средством повышения эффективности деятельности органов муниципального управления является постепенное снижение избыточного контроля за ними со стороны органов государственной власти. Муниципалитеты, пользуясь поддержкой государства и регионов, в то же время должны быть в известной степени самостоятельны в сфере принятия решений. Автономизация муниципального управления является одним из залогов его действительного развития, поскольку лишь обладая определенным уровнем самостоятельности, муниципальное управление сможет решать отнесенный к его компетенции круг вопросов, постепенно повышая авторитет и значимость в глазах населения, а следовательно и вовлекая все более широкие слои граждан в управленческую деятельность на местах. Ведь именно вовлечение граждан в управленческий процесс с целью оптимизации последнего в конечном итоге выступает одной из ключевых целей реформ с целью модернизации и демократизации системы муниципального управления.

А.В. Шляпин, рассматривая вопрос о сокращении дистанции между органами исполнительной власти и общественным самоуправлением, что также является одной из компетенций муниципального управления, подчеркивает, что «смешанная пропорционально-мажоритарная система выборов для крупных городов, особенно на переходном этапе формирования полноценной местной власти (отчасти государственной, отчасти "самоуправляемой"), является оптимальной, позволяет ликвидировать колоссальный разрыв между последним "оком государевым" в лице территориальных органов государственной власти (налоговые инспекции, мировые судьи, службы пожарного, санитарного, строительного надзора) и реальным местным самоуправлением в лице товариществ собственников жилья, жилищно-строительных кооперативов, кондоминиумов и, главное, Советов органов территориального общественного самоуправления» [1].

В настоящее время муниципальные управленческие структуры практически не представлены на федеральном управленческом уровне, отсутствует связь между муниципалитетами и федеральными органами, что фактически изолирует муниципальную систему от реального участия в процессе принятия решений. Выборы по партийным спискам в законодательные органы власти лишают население муниципальных образований возможности выдвижения кандидатов снизу, минуя структуры парламентских партий, что также становится существенным препятствием на пути демократизации управленческой системы. В качестве альтернативы можно предложить создание муниципальных секций в федеральных органах законодательной власти, возможно создание всероссийского Муниципального собрания, которое бы отражало интересы муниципальных образований в высших органах государственной власти Российской Федерации.

Однако, здесь следует отметить, что нельзя игнорировать различия в сфере муниципального управления, существующие между городскими и сельскими поселениями. Города, обладающие самостоятельной инфраструктурой, в большей степени готовы к тому, чтобы их органы управления действовали в режиме максимальной автономии, в первую очередь в финансово-экономической сфере. Тем более, что в городе гораздо проще организовать систему управления и контроля, поскольку его территория ограничена определенной площадью и прилегающими районами. Как правило, в городах существует развитая жилищно-коммунальная инфраструктура, действуют учреждения социального обеспечения, образования и здравоохранения, что позволяет городскому поселению функционировать в значительной степени автономно. Соответственно, автономия городских поселений в контексте общей модернизации системы муниципального управления должна лишь повышаться.

Несколько иная ситуация складывается в сельских районах. Во-первых, сельские территории гораздо протяженнее, инфраструктура в сельских поселениях развита слабее, а в некоторых районах практически не развита, население в среднем отличается меньшим уровнем образования, гражданской активности, что также накладывает определенные ограничения на деятельность органов муниципального управления. Вряд ли возможно предполагать, что без помощи со стороны государственной власти сельские поселения будут справляться с задачами по строительству крупных объектов, будь то предприятия, жилые комплексы или жилищно-коммунальная инфраструктура. Соответственно, что бюджеты сельских поселений в большей степени, нежели городские, требуют дотационных влияний из федерального и регионального бюджетов.

Важнейшее значение для повышения эффективности муниципального управления и увеличения его самостоятельности приобретает обеспечение финансово-экономической самодостаточности муниципальных образований. Вплоть до последнего времени основная часть бюджетов муниципальных образований складывалась за счет поступлений из федеральных и региональных бюджетных средств, что отражалось на размере финансовых средств, находившихся в распоряжении органов местного самоуправления и, следовательно, на возможностях последних в направлении улучшения жизни граждан на подконтрольных территориях.

Зависимость муниципального управления от федерального и регионального финансирования продиктовывалась тем, что средства от налогообложения предприятий, действовавших на муниципальной территории, торговой деятельности и т.д. поступали в региональный и федеральный бюджет, минуя бюджет муниципального образования. Естественно, что региональные элиты оказывались заинтересованными в таком положении дел в первую очередь, поскольку получали возможность контроля над значительным потоком средств, поступавших от налогообложения предприятий и торговли на муниципальных территориях с одной стороны, и благодаря использованию этого рычага влияния могли полностью контролировать деятельность муниципальных органов управления, с другой стороны.

Исследователи отмечают, что финансовая независимость органов муниципального управления является первым и необходимым шагом в направлении общей децентрализации административной системы в стране, повышения эффективности последней. В частности, подчеркивается, что помимо доступа к средствам, поступающим от налогообложения действующих на территории муниципальных образований объектов промышленности и торговли, следует «исключить бессмысленное циркулирование средств от муниципального образования в бюджеты вышестоящих уровней бюджетной системы, с последующим возвращением их в тот же муниципалитет в качестве межбюджетных трансфертов. Следует рассмотреть вопрос о закреплении за местными бюджетами на долгосрочной основе дополнительных налоговых источников, стимулирующих муниципалитеты к работе над собственной доходной базой. Это позволит в перспективе расширить налогооблагаемую базу не только для местных, но также для федерального и региональных бюджетов» [2].

Необходимость повышения финансовой самостоятельности муниципалитетов, в особенности городских центров, осознается и руководителями российского государства. В частности, Владимир Путин в своей программной статье подчеркнул, что «усиление экономической

самостоятельности особенно необходимо крупным и средним городам. Здесь в основном сосредоточен экономический потенциал страны и наиболее активные граждане. Города выступают источниками экономического роста и очагами гражданских инициатив. Передавая сейчас в руки региональных властей от Федерального центра многие полномочия и финансовые ресурсы, важно позаботиться, чтобы это не обернулось беззащитностью городов перед руководителями региона [3].

Таким образом, мы можем отметить повышение экономической самостоятельности муниципальных образований в качестве важнейшего компонента оптимизации деятельности органов муниципального управления. Собственно, от данного компонента всецело зависят и остальные составляющие муниципальной реформы, поскольку муниципалитет может быть сколько угодно реформирован и демократизирован, но если он не обладает должным уровнем автономии, основанной на наличии самостоятельно пополняемого (за счет налоговых поступлений, а не дотаций центра и региона) бюджета, то вряд ли можно расценивать его как самостоятельный полноценный субъект управленческой системы государства, действующий в определенном территориальном пространстве. Тем самым, реформа муниципального управления тесно связана с реформированием его финансовой и экономической базовой составляющей, что можно добиться посредством пересмотра самой системы организации налогообложения на муниципальном уровне.

Совершенствование системы муниципального управления подразумевает и необходимость более активного использования новейших методик и технологий в организации управленческого процесса. Современное общество вошло в информационную эпоху и информационно-коммуникационные технологии занимают важное место в социальной жизни, включая и сферу управления. Значимость ИКТ для социально-политической жизни общества будет лишь возрастать, что заставляет нас обратить более плотное внимание на возможности их использования в целях совершенствования деятельности системы муниципального управления.

Концепция «электронной демократии», которая в последние годы активно обсуждается и специалистами – социологами и политологами, и политическими лидерами российского государства, на наш взгляд в наибольшей степени применима именно на муниципальном уровне. Создание специальных электронных систем, облегчающих коммуникацию между населением муниципального образования, административными институтами и органами общественного самоуправления будет способствовать дальнейшей демократизации процесса управления, а в

перспективе может стать основой для децентрализованной системы «электронной демократии» на региональном и даже федеральном уровнях.

Завершая нашу статью, необходимо подвести ее основные итоги. Реформирование муниципального управления в России в первую очередь должно осуществляться по следующим направлениям: повышение роли общественного самоуправления и его структур в жизни муниципальных образований и страны в целом; вовлечение граждан в процесс общественного самоуправления; информатизация деятельности органов муниципального управления, в том числе в актуальном направлении развития «электронной демократии» на низовом уровне; обеспечение финансово-экономической автономии муниципальных образований посредством корректировки системы налогообложения и поступления средств от налогообложения малого бизнеса на территории муниципальных образований непосредственно в муниципальные бюджеты; снижение зависимости муниципального управления от региональных элит, дебюрократизация и докоррупциолизация системы муниципального управления. Данные меры будут способствовать укреплению муниципального управления, превращению его в действенный и эффективный инструмент политической модернизации страны, развития гражданского общества и политической демократии.

Литература

1. *Шляпин А.В.* Варианты реформирования органов власти в крупных муниципальных образованиях Российской Федерации // http://chinovnik.uapa.ru/modern/article.php?id=532
2. Российское местное самоуправление. Итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг.
3. *Путин В.В.* Демократия и качество государства // http://www.ekburg.ru/news/2 /32467 -vladimir -putin-my-spravilis-s-oligarkhiey-spravimsya-i-s-korruptsiey-/.