6. Распоряжение Правительства РФ от 20.10.2010 № 1815-р «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011 - 2020 годы)».

7. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10.06.2011 № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции».

8. Областной закон Ростовской области от 08.08.2011 № 644-ЗС «О государственной поддержке создания и деятельности в Ростовской области многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг».

9. Постановление Администрации Ростовской Области от 09.08.2011 № 504 «Об утверждении областной долгосрочной целевой программы «Оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг в Ростовской области, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, на 2011-2013 годы».

10. http://minsvyaz.ru/ru/news/index.php?id_4=43256

11. http://большоеправительство.рф

УДК 35.08:316.3

Зинченко Г. П., д.ф.н., проф.
Точиев И. Б., соиск.

Муниципальное управление как институт гражданского общества

В статье рассматривается роль муниципального управления в укреплении институтов гражданского общества.

Ключевые слова: муниципальное управление, гражданское общество, отношения между государством и гражданским обществом.

В нашей стране фактически заново отстраиваются институты публичного администрирования муниципальных образований. Они функционируют в рамках местного самоуправления, под которым подразумевается и непосредственное участие населения в решении вопросов «местного значения», и деятельность выбранных населением органов, направленная на выявление социальных проблем людей, проживающих на территории муниципального образования и выработку способов их решения. Непосредственно граждане включены в такую деятельность через участие в референдумах, сходах и т. п.

В системе публичного администрирования выделяется институт муниципального управления. Его функционирование ограничено рамками муниципального образования: городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа. Территориальный характер организации мест-

ного самоуправления определяет особенности публичных связей, регулируемых институтом муниципального управления.

Следует отметить, что термин «муниципальное управление» в законодательстве Российской Федерации не используется. Видимо, по этой причине он в литературе недостаточно определен и трактуется чаще всего расширительно. В сферу его влияния включается и местное самоуправление, и территориальные органы государственной власти и муниципальный менеджмент. Между тем, муниципальное управление воздействует лишь на деятельность собственных предприятий, инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства, социального и бытового обслуживания.

Являясь, с одной стороны институтом гражданского общества, а с другой – институтом публичного администрирования, данный институт представляет собой социально организованный механизм претворения полномочий местного самоуправления в процессе осуществления муниципального управления. Такая институциональная двойственность позволяет обеспечивать потребности местного сообщества в эффективном управлении общими делами и служить каналом «обратной связи» между государством и гражданским обществом.

Понятие «гражданское общество» обладает, по меньшей мере, двумя параметрами – теоретическим и нормативным. В первом случае имеется в виду научное понятие, которое обозначает своеобразный симбиоз общественных коммуникаций и связей, социальных институтов и ценностей, где индивид и общественные организации, ассоциации, объединения, движения и гражданские институты становятся основными субъектами взаимодействия. Во втором случае само понятие гражданского общества оказывается в статусе некой нормативной концепции, на которой отчасти основана реализация различных форм гражданской активности социальных субъектов.

Гражданское общество является многообразной совокупностью взаимных отношений индивидов, которые действуют в условиях свободного рыночного общества и правового государства. Для гражданского общества характерны горизонтальные связи и схемы организации, поскольку отношения между субъектами основываются не на иерархическом подчинении, а на свободной конкуренции или же, напротив, солидарности, что позволяет гражданам и гражданским объединениям взаимодействовать между собой, не прибегая к авторитарным методам.

Стержнем гражданского общества является свободная и независимая личность, способная принимать участие в решении актуальных общественных проблем. При этом задача государства – создавать условия для реализации потребностей как общества в целом, так и личности в частности.

Социальными компонентами гражданского общества являются, в первую очередь, семья как социальный институт, в котором формируются первичные отношения между индивидами; общественные организации, гражданские инициативы, социальные движения, выражающие интересы отдельных групп населения; политические партии и организации; органы общественного

самоуправления, создаваемые населением по территориальному и производственному признаку. Последние интересуют нас в большей степени, поскольку являются той базой, на основе которой формируется сам институт муниципального управления, представляющий собой своеобразного «посредника» между гражданским обществом и государством.

Безусловно, современная Россия сталкивается с препятствиями на пути развития гражданского общества, что связывается нами с многовековой историей отечественной авторитарной власти, нарушившимися традициями подлинного самоуправления граждан (со времени разгрома Великого Новгорода и Пскова), социокультурными особенностями менталитета россиян. Однако, как отмечают исследователи, «обстоятельства, затрудняющие становление гражданского общества в современной России (исторически сложившиеся стремление государства к управлению всеми общественными процессами, неразвитое политическое и правовое сознание, находящаяся на стадии формирования многопартийная система, электоральная пассивность и другие), не могут быть непреодолимыми препятствиями на пути его формирования. В этих условиях институт местного самоуправления должен сыграть, возможно, ведущую роль» [1].

Темы гражданского общества и местного самоуправления тесно взаимосвязаны. При этом важно определить, что мы подразумеваем под понятием «местное самоуправление» - это, прежде всего локальная власть, чьи организационные формы самостоятельно разработаны теми, кто проживает в конкретном муниципальном образовании; эти формы основаны на федеральном законодательстве и законодательстве субъектов РФ.

Слово «самоуправление» говорит само за себя, вычленяя главное – самостоятельность, а значит, подчеркивая вторичность участия власти в этом процессе. Основной задачей местного самоуправления является отправление функций гражданского общества, важной составляющей которого оно является. Эти явления, несмотря на свою разнородность, «тесно взаимосвязаны. Становление одного служит условием становления и развития другого» [1].

Являясь компонентом современного гражданского общества, местное самоуправление имеет одно принципиальное отличие от остальных, нежизнеспособных без поддержки государства: тесно коррелируя с государственными структурами, выполняя некоторые функции власти, делегированные ему государством, местное самоуправление одновременно остается автономным и независимым от государственной власти, представляя при этом власть публичную.

Для развитого гражданского общества характерно большое количество различных общественных движений, партий, союзов, ассоциаций и объединений по общности интересов. Но местному самоуправлению отводится особое и очень важное место в структуре гражданского общества. Такая постановка вопроса объясняется не только спецификой возложенных на него задач, но и его ролью в жизни современного общества: с одной стороны, связующего звена между государством и гражданским обществом, с другой –

фактора, способствующего их развитию. По сути, особое место этого явления в социуме отражает противоречивую взаимосвязь между государством, гражданским обществом и местным самоуправлением.

Для успешного развития системы местного самоуправления важна, прежде всего, возможность добровольной самоорганизации социально активных граждан, а не какие-либо директивы «сверху». В контексте становления гражданского общества наиболее значимым является именно добровольность этого процесса. Таким образом, люди рассчитывают, прежде всего, на собственные силы и возможности, а главной обязанностью государства в данном случае является развитие и сохранение пространства, в котором такие общественные структуры смогут продуктивно работать.

В результате, «оформляется социальное равновесие того типа, которому свойственны высокая степень кооперации, гражданская вовлеченность, коллективное благосостояние. Все эти черты определяют гражданское сообщество. И наоборот, отсутствие этих качеств характеризует негражданское сообщество. В этом случае уклонизм, недоверие, увиливание, эксплуатация, изоляция, беспорядок и стагнация усугубляют друг друга в удушливых миазмах порочного круга» [2]. То есть, развитие разнообразных социальных инициатив в рамках гражданского общества становится важным препятствием для худших сторон современного общества, в первую очередь – атомизации и взаимной изоляции индивидов.

Т. Янссон, рассматривая проблему соотношения государства и гражданского общества в современном мире, предложил отказаться от привычной модели дихотомии гражданского общества и государства, поскольку более адекватной моделью, по его мнению, представляется «треугольник», где верхнюю часть представляет государство, нижнюю – с одной стороны общественные организации и объединения, а с другой – местное самоуправление [3]. В данной модели местное самоуправление находися одновременно в сферах деятельности и государства, и гражданского общества.

С помощью институтов публичного администрирования муниципальных образований, таким образом, происходит установление контактов между государственными структурами власти и гражданским обществом, устанавливается общественно-государственный диалог, без оптимизации которого невозможно дальнейшее развитие политической демократии. В то же время, посредством института муниципального управления государство получает возможность контроля над гражданским обществом, поскольку местные органы власти могут направлять социальную энергию в выгодное государству русло, в том числе и в направлении облегчения того бремени, которое лежит на государстве в сфере организации функционирования публичного администрирования, его финансирования, содержания бюрократического аппарата и т.д.

О необходимости постепенной децентрализации и демократизации публичного администрирования, в том числе и посредством расширения полномочий муниципального управления в последние годы говорят и высшие

лица российской государственной власти. Демократизацию административно - политической системы В.В. Путин, в частности, рассматривает как необходимый компонент информационной эпохи, при этом граждане должны обладать широким доступом к информации, начиная с местного уровня. Местному уровню вообще отводится крайне важная роль в процессе развития демократических институтов, поскольку президент рассматривает муниципальное управление как самую настоящую школу для начинающих политиков, которые осваивают управленческое искусство на низовом уровне.

Нельзя не согласиться с ним в том, что на низовом, муниципальном, уровне гражданам гораздо в большей степени видны профессиональные, личностные и деловые качества руководителей муниципальных образований – перспективного резерва региональных и центральных органов исполнительной и законодательной власти страны. Малые города, по утверждению Путина, представляют собой наиболее подходящее опытное пространство для развития институтов муниципального управления и дальнейшего формирования в стране системы муниципальной демократии.

В первую очередь, по мнению главы государства, муниципалитеты должны стать органами управления «шаговой доступности» от рядовых граждан, а во-вторых, получить максимальную автономию в финансовых вопросах, вплоть до полной передачи всех налогов, получаемых от налогообложения малого бизнеса, действующего на конкретно взятой территории, в пользу муниципального бюджета. Безусловно, что в данном случае, необходимо более внимательно подойти и к вопросу разграничения полномочий в сфере налогообложения между муниципальными и региональными органами управления.

Препятствия на пути развития системы муниципального управления в современной России возникают по причине социокультурных особенностей развития общества, специфики его политических традиций. В дореволюционной России существовал институт земства, действовали городские думы и градоначальники, однако все же это не предусматривало повышения гражданской активности населения, которое не обладало всей полнотой прав по участию в управлении местными сообществами.

Позже, в СССР, была сформирована модель, согласно которой формально существуют органы представительной власти (как на государственном, так и на местном уровне), однако реальными полномочиями обладает даже не правительство (исполком совета народных депутатов), а партийные структуры. В настоящее время мы видим, что реальными полномочиями обладают местные администрации, при этом значительную роль в процессе осуществления реального управления территориальными сообществами и, особенно, формирования их экономической политики, играют теневые структуры.

Теневизация, пронизывающая современный российский социум, представляет собой крайне опасное явление, препятствующее развитию нормальных демократических институтов, привлечению граждан к участию в

управлении страной. В первую очередь потому, что скрытые группы как на федеральном и региональном, так и на местном уровне, беспокоятся исключительно о собственных интересах, а не о реальных потребностях населения.

Влияние теневых структур на специфику функционирования муниципального управления во многом обусловлено высоким распространением в стране патрон-клиентельных отношений. Речь идет о самом характере понимания гражданами процедуры выборов, отношения к избранным депутатам и главам муниципальных образований.

Для значительной части избирателей кандидат в депутаты оценивается, в первую очередь, как потенциальный патрон, при этом основное внимание обращается не столько на его личностные, деловые или профессиональные качества, сколько на его возможности. Естественно, что при такой модели отношения к депутатам и мэрам наибольшие шансы получают либо действующие чиновники, либо представители крупного и среднего бизнеса, которые обладают должными связями и финансовыми ресурсами. К тому же, они могут оказывать непосредственное давление на избирателей, поскольку имеют все рычаги влияния в данном муниципальном образовании, будучи сотрудниками административного аппарата или руководителями расположенных на территории муниципального образования предприятий.

Как пишет М.Н. Афанасьев, «клиентелизм питается, а часто целенаправленно паразитирует на недоверии людей к официальным институтам и формам социальной интеграции» [4]. То есть, если бы в России нормально функционировали институты муниципального управления, и люди были бы уверены в том, что на их деятельность можно оказывать влияние в установленном законодательством порядке, не возникала бы потребность в поиске «патронов», которые могут отстаивать интересы граждан, опираясь на теневые ресурсы. Пока же такой возможности нет, господство патрон-клиентельных отношений в сфере управления будет существовать.

В этой связи государство должно стать инициатором и регулятором происходящих в сфере реформирования муниципального управления процессов, оказывая поддержку и органам местного самоуправления, и тесно контактирующим с ними общественным организациям. Только в этом случае можно будет добиться превращения институтов публичного администрирования, в том числе муниципального управления в реально функционирующие структуры, что повлечет за собой и вероятный подъем гражданской активности населения на низовых уровнях, привлечение рядовых граждан в качестве общественных активистов к участию в муниципальном управлении.

Как отмечают специалисты Института современного развития, «обеспечение баланса свободы муниципалитетов и соблюдения государственного интереса невозможно без определения институциональных рамок государственного контроля местного самоуправления (и шире – форм взаимодействия государственных и муниципальных органов) с четким законодательным регулированием процедур запроса государством и предоставления муниципальными образованиями необходимой информации, перечня форм их отчет-

ности, процедур проведения проверок муниципальных образований и должностных лиц местного самоуправления» [5].

Взаимоконтроль государства и общества является важным компонентом строительства эффективно действующей системы публичного администрирования и в этом, как мы можем прийти к выводу, заключается необходимость тесного взаимодействия государства и гражданского общества, без которого невозможно развитие в стране полноценной демократии.

Литература

1.Ким В.В., Шелковникова Н.В. Самоуправление как институт гражданского общества: актуальные вопросы // Власть и управление на Востоке России, № 2, 2009. С. 59.

2. Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. Гражданские традиции в современной Италии. М., 1996. С. 220.

3. Чапала Г. Местное самоуправление и гражданское общество: проблема соотношения // http://yajurist.info/obshie-voprosi.-pravo-sobstvennosti/mestnoe-samoupravlenie-i-grazhdanskoe-obwestvo-problema-sootnoshenija.html

4. Афанасьев М.Н. Клиентарные связи против отчуждения // Альманах «Восток», № 4 (16), 2004. // http://www.situation.ru/app/j_art_384.htm

5. Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития. // http://www.insor-russia.ru/ru/programs/doc/3928