

2. Список уполномоченных банков-агентов АИФ расширился [Электронный ресурс] // 1NEWS.AZ. 2011. URL: http://1news.az/economy/banks_n_finance/20110825112921695.html (дата обращения: 22.09.15).

3. Как происходит движение денежных средств [Электронный ресурс] // Средства межбанковских коммуникаций. 2007. URL: <http://sbankomat.ru/?p=5> (дата обращения: 22.09.15).

4. Межбанковская система коммуникаций XAZRI [Электронный ресурс] // Официальный сайт Капитал Банка. URL: <http://www.kapitalbank.az/ru/individual-banking/money-transfers/xazri/> (дата обращения: 20.09.15).

5. Статистические данные Центрального банка Азербайджанской республики.

МЕРЫ И ПРИНЦИПЫ МОДЕРНИЗАЦИИ ИНСТИТУТА МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С.С. Баус

Томский политехнический университет, г. Томск
E-mail: stas.baus@yandex.ru

Актуальность данной статьи обусловлена рассмотрением, крайней важного для сегодняшнего дня вопроса, принципов и мер по реализации модернизации систем муниципального управления. Рассмотрены основные аспекты, тормозящие рост экономики и удовлетворенности населения «на местах». Разработаны ряд показателей оценки эффективности деятельности органов самоуправления, приведены примеры совершенствования, как через делегирования новых полномочий, так и касающиеся структурной организации.

В настоящее время Россия в свете понимания своих проблем и внешнеэкономических потрясений (санкции, интеграция с Востоком: Китай, и весь Азиатско-Тихоокеанский регион) активно стремится провести модернизацию всех областей экономики, жизнедеятельности и функционирования. Правительством РФ вырабатываются и реализуются управленческие решения по внедрению новых эффективных экономических методов и технологий в целях развития инновационной экономики и перехода в шестой технологический уклад, осуществляются меры по модернизации правоохранительной системы, сфер образования, здравоохранения, социального обеспечения населения. Целью данных реформ выступает, прежде всего, качественное повышение уровня жизни населения нашей страны и развитие его творческого потенциала. Помимо всего прочего России крайне важно соответствовать уровню и темпам развития передовых зарубежных государств, в частности США и страны ЕС, во всех областях жизнедеятельности и функционирования, быть эффективной, конкурентоспособной и востребованной на международной арене, а это проблематично без непрерывного и планомерного совершенствования и развития.

Одним из самых приоритетных аспектов модернизации Российской Федерации выступает модернизация институтов публичного управления, а в частности - муниципального. Как гласит статья 130 Конституции РФ: «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением во-

просов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью».

Система управления должна в полной мере отвечать современным потребностям общества, в том числе и на уровне местного самоуправления, на котором обеспечивается самостоятельное и ответственное решение населением вопросов местного значения, жизненно необходимых для его нормальной жизнедеятельности.

Институт муниципального управления в России прошел долгий и сложный исторический путь становления и развития. Впервые законодательно институт местного самоуправления был закреплен лишь в середине XIX века, при проведении в Российской империи земской и городской реформ. Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 года и Городовое положение 1870 года [2] впервые закрепили в России всесословный институт местной власти, деятельность которого охватывала все основные группы населения. Данный институт, по мысли целого ряда ученых, как дореволюционных, так и современных не имел аналогов в истории публичных властных институтов управления [3].

Земства и городские думы получили достаточно широкие полномочия в области местного управления. На них были возложены вопросы образования, оказания населению медицинской помощи, развития дорог и транспортной системы, благоустройства улиц и домов и многие другие. Однако, в силу множества различных причин, в том числе противодействия деятельности органов местного управления со стороны государственной власти, низкого квалификационного уровня самих местных управленцев, большого числа сословных и имущественных преград на пути для участия значительной части населения в осуществлении земского и городского управления, массового абсентеизма избирателей, институт местного самоуправления так и не смог реализоваться в дореволюционной России в полном объеме [1]. Вместе с тем, местное самоуправление царской России оказало значительное влияние на дальнейшее развитие института муниципального управления в нашей стране, в частности становление избирательной системы не только Российской империи, но и современной России [2].

Временное Правительство в течение небольшого срока своей деятельности пыталось провести масштабную модернизацию института местного самоуправления. В частности, были отменены все существующие цензы на местных выборах, введен институт волостного земства, полномочия местных органов власти кардинально расширены. Вместе с тем, надеждам России на построение современной демократической системы муниципального управления не суждено было сбыться в связи с непродолжительностью деятельности самой новой власти.

Советская власть включила местные органы управления в централизованную систему советов. Необходимо отметить, что советская власть не разделяла институты государственного и муниципального управления, полагая, что публичное управление должно быть объединено. Сам термин «местное самоуправление» не использовался в советской науке, заменяясь на термин «народовластие» [4].

Советская система управления, в том числе на местах, была антидемократической, отрицала принцип фактического разделения властей, который выступает в качестве важнейшего принципа правового государства. Участие населения в осуществлении народовластия было формальным и сводилось лишь к бесконечным обсуждениям заранее утвержденных вопросов [3]. Сами местные советы были полностью зависимы от вышестоящих властных структур и не обладали никакой самостоятельностью, в том числе финансово – экономической.

Новый этап модернизации института местного управления в России начался с начала 90 – х годов прошлого века. Местное самоуправление в России, наконец, было признано неотъемлемым атрибутом государства. За прошедшие годы, в целом, сформирована система законодательства о местном самоуправлении, заложены финансово – экономические основы местного самоуправления. Глава 8 Конституции РФ и ФЗ РФ от 6 октября 2003 года № 131–ФЗ предоставляют данному институту обширные гарантии деятельности, в том числе право на судебную защиту.

Сегодня изменения в сфере местного самоуправления как института публичной власти не носят фундаментальный характер, что не позволяет кардинально повысить ее эффективность. Накоплен огромный положительный опыт: появление выборности представительных органов, целевого метода бюджетирования, управления собственностью, территориального общественного самоуправления, общественных слушаний, программное планирование. Говоря о главной проблеме местного самоуправления, хочется отметить дисбаланс между доходными источниками и расходными полномочиями. Это усугубляется негативной практикой передачи органам местного самоуправления полномочий, не подкрепленные соответствующим финансированием и возможностью привлекать средства на реализации этих полномочий, причем, нередко не берется во внимание даже их вероятная стоимость. До сих пор наблюдается доминирование подход, к муниципальной системе управления, не как к реализованному на самоорганизации граждан ресурсу развития государственного управления и взаимодействия общества, а как к самому низкому уровню власти, которую необходимо встраивать в существующие реальности и управленческую вертикаль. В качестве отрицательного опыта отмечается также бездумные меры по механическому укрупнению сельских поселений, попытки трансформации муниципальных районов в городские округа, сокращение штатов муниципальных администраций или численности депутатов аппарата представительных органов муниципальных образований.

Настало время, когда крайне необходимо развивать механизмы, работающие как на увеличение доходов, так и на оптимизацию расходов местных бюджетов для наиболее эффективного решения вопросов местного значения, реализации муниципальных положений. Необходимо также выявить пробелы или противоречия в законодательстве, установить, как на работу этих механизмов влияют сами муниципалитеты, а как – государство. Революции в системе межбюджетных отношений в обозримом будущем не предвидится, поэтому надо четко понимать, что федеральные решения по увеличению доходной части местных бюджетов путем механического перераспределения уже имеющихся доходов от налогов и сборов не ведут сейчас и не приведут в будущем к существенному финансовому оздоровлению на местах.

Повысить эффективность муниципальную систему управления можно, укрепляя обратную связь. Жители должны быть включены в систему муниципального управления. Для этого необходимо убрать все преграды перед общественными инициативами, практиковать проекты бюджетов по депутатским округам, открыть все доходы и расходы перед всеми жителями, бюджетную роспись выложить у входа в администрации и заполнять ее ежедневно. В целом, чиновникам надо понять саму природу муниципальной системы управления: народ – носитель власти, а чиновники – служащие. Безусловно, это очень непросто. Если главам муниципальных округов, муниципальных администраций, депутатам нет причин отводить глаза от жителей – тогда можно преодолеть все проблемы.

Разбирая положительный опыт решения данной проблемы в Республике Татарстан, хочется отметить, что особенностью становления системы муниципалитетов явилась опора на поселенческую модель местного самоуправления. Ее главным достоинством стало максимальное приближение публичной власти к населению. Причем, за основу было взято исторически сложившееся территориальное деление сельских, поселковых и городских образований. Подойдя к этому вопросу основательно и изучив исторические аспекты республики, была обоснована целесообразность не перекраивания карты республики, сохранение устоявшихся отношений и связей между субъектами. На данный момент решены вопросы законодательного обеспечения передачи муниципальным органам власти отдельных государственных полномочий в области образования, здравоохранения, социального обслуживания населения по ряду острых вопросов, молодежной политики, в сфере имущественных и земельных отношений.

Актуальные проблемы местного самоуправления выражаются в том, что они являются следствием системных особенностей отечественной экономики - ее характерная раздаточно-ресурсная составляющая. Это приводит к абсолютизации роли центральных государственных структур, построенных на вертикальной схеме сбора ресурсов (налогов) и их последующей перераспределения и раздачи (в виде субсидий, трансфертов и дотаций). В этой связи, местное самоуправление всегда будет вторично по отношению к федеральному и региональному уровням бюджетно-финансовой системы. [5] Именно поэтому перспективы развития муниципальной системы управления могут быть связаны либо с «перетягиванием» на себя ресурсов в диалоге, в первую очередь, с региональными властями, либо с поиском внутренних ресурсов развития территорий, а именно - созданием максимально благоприятных условий для развития малого и среднего бизнеса.

Следует подчеркнуть, что развитый и эффективно действующий институт местного самоуправления играет большую роль в обеспечении бесперебойного функционирования всего механизма государственного управления, а также Развитие самоуправления является фундаментом и стабилизатором политической системы. Растущая социальная роль местного самоуправления – важный показатель практической реализации принципов демократии». И действительно, развитый институт муниципального управления позволяет во многом гарантировать стабильность государства на его самом приближенном к населению уровне – уровне решения вопросов его непосредственной жизнедеятельности.

Бесспорно, что модернизация института муниципального управления, его качественное видоизменение в интересах общества должно продолжаться. В частности, необходимо решить проблемы финансово - экономического обеспечения деятельности муниципалитетов; развивать институт муниципальной собственности; обеспечить муниципальные образования профессиональным кадровым резервом. Пристального внимания к себе требуют вопросы модернизации и повышения конкурентоспособности муниципальных предприятий и учреждений, в том числе работающих в сфере оказания населению жилищно-коммунальных услуг. Необходимо всестороннее решить проблему в установлении административно – территориальных границ муниципалитетов, делегировании полномочий органам местного самоуправления на правах реальной власти, а не формального набора функций и полномочий в особенности на самых проблемных территориях субъектов РФ. Следует расширять различные формы осуществления жителями муниципального образования территориального общественного самоуправления, главным образом деятель-

ность образований, которые направлены на удовлетворение личных и бытовых потребностей населения, таких как товарищества собственников жилья и гаражно-строительные кооперативы.

Модернизация института муниципального управления должна быть системной и обеспечивать оптимальное сочетание законных интересов личности, общества и государства. Крайне важно при ее осуществлении учитывать особенности государственного управления в России в целом. Данное управление, с одной стороны, должно обеспечивать в стране стабильность, в том числе в политической сфере, а с другой стороны, видоизменяться в соответствии с потребностями времени. Модернизация институтов публичного управления – часть общей модернизации нашего государства, которая приведет его к благополучию и процветанию.

С учётом этих обстоятельств реализация данных мер не самоцель, а вопрос развития экономики на местах, и достижения высокого уровня благополучия наших людей. Если не брать в расчёт стремление некоторых чиновников сохранить видимость своей значимости, реальных препятствий на пути их воплощения нет. Нужны лишь политическая воля, правильный научный подход и, разумеется, время.

Список использованной литературы.

1. Масловская Г.С., Плесовских Г.Д. Местное самоуправление в России. – Сургут, 2000. – 131 с.
2. Громаков К.П. Новые формы местного самоуправления. – М.: МГУ, 2014.
3. Solon O. Resource Efficiency: The Sixth Wave of Innovation // Wired. 2011. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.wired.com/epicenter/2011/06/sixth-wave-of-innovation/all/1> (дата обращения: 12.05.2015).
4. Россия в цифрах: Краткий статистический сборник / Госкомстат России. – М., 2011. – 580 с.
5. Perez C. Structural change and assimilation of new technologies in the economic and social systems / Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology. 1983. [Электронный ресурс]. URL: http://www.carlotaperez.org/papers/scass_v04.pdf (дата обращения: 12.05.2015).
6. Судакова С.Б. Органы местного самоуправления. Структура и полномочия. – СПб: СПбГУ, 2013.
7. Янушев В.И. Органы государственной власти / В.И. Янушев, С.А. Александров, И.С. Белоусова // – Казань: КФУ, 2014.
8. Freeman C. Innovation and Long Cycles of Economic Development / University of Campinas. 1982. [Электронный ресурс]. URL: http://www.globelicsacademy.net/pdf/JoseCassiolato_2.pdf (дата обращения: 16.06.2015).