

## ОПТИМИЗАЦИОННЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

*Костючков С.К., к.полит.н., доцент  
Херсонский государственный университет*

*Статья посвящена проблемам оптимального функционирования местного самоуправления в контексте гуманизации всех сфер общественной жизни; рассмотрены некоторые аспекты взаимодействия между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления; обоснован конструктивный потенциал муниципальной политики, который реализуется в сфере социальных интеракций общественных организаций и самодеятельных объединений граждан.*

*Ключевые слова: муниципальная политика, социальная сфера, местное самоуправление, государство, территориальное образование.*

Первые годы после распада Советского Союза новые независимые государства выглядели на политической карте некими фрагментами бывшей империи, которые политически, идеологически, а главное - экономически были не подготовлены к интеграции в евразийское пространство. Неудивительно, что первые шаги на пути становления в них гражданского общества, построения правового, демократического государства были в политическом, социальном, а особенно в экономическом аспектах неуверенными, болезненными и непоследовательными.

На фоне функционирования государственной власти в масштабах всей страны и на международной арене проблемы управления и самоуправления на местах могут показаться незначительными. Но для гражданина, населения, проживающего на данной, конкретной, единичной административной территории (посёлок, район, город и т.д.), они имеют первостепенное значение, поскольку это - условие его бытия, его предметно-трудовая деятельность, взаимоотношения в социальной среде, поэтому формы организации жизни населения на местах их проживания составляют основу государственности, её стабильность и опору.

Следует отметить, что в последние годы в России предприняты значительные усилия для оптимизации самоуправления на местах. Прежде всего, был принят ряд законов, непосредственно касающихся местного самоуправления, ведущие специалисты в области муниципальной политики работают над решением таких проблем как финансово-экономические основы местного самоуправления, разграничение полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, подготовка квалифицированных кадров для работы в органах местного самоуправления. Местное самоуправление в современной России функционирует на основе Конституции Российской Федерации 1993 года, а также Федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 и 2003 годов. Конституция Россия 1993 года определяет местное самоуправление как «самостоятельное решение населения в вопросах местного значения владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью»[7].

Однако в Конституции Российской Федерации четкое территориальное размежевание сферы действия органов местного самоуправления отсутствует. Поэтому отдельные субъекты Российской Федерации практикуют два вида местного самоуправления: собственное самоуправление и местное государственное самоуправление. Такой подход реализуется в республиках Хакасия и Горный Алтай, а так же в Московской, Петербургской, Брянской и Амурской областях.

На основании опыта функционирования новых институтов власти, накопленного со времени принятия Конституции России 1993 года и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 года,

постепенно складывается целостная и системная концепция публичной власти в России. Согласно этой концепции публичная власть в России представляет собой систему из трёх равноценных и равнозначных подсистем власти: государственной власти Российской Федерации (федеральная власть), государственной власти субъектов Российской Федерации (региональная власть) и местное самоуправление (муниципальная власть) [7].

Безусловно, что местное самоуправление в Российской Федерации есть самостоятельный уровень публичной власти, имеющий как общие черты с государственной властью так и существенные отличия. Но статья 10 Конституции Российской Федерации 1993 года, устанавливающая разделение законодательной исполнительной и судебной государственной власти, не распространяет своё действие на структуру органов местного самоуправления [2, с.3-7].

Конституция Российской Федерации 1993 года постулирует самостоятельность органов местного самоуправления в вопросах формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а так же установление ими местных налогов и сборов (статья 132, пункт 1) [7]. Кроме того, Конституция обязывает передавать органам местного самоуправления материальные и финансовые средства, необходимые для осуществления ими отдельных государственных полномочий (статья 132, пункт 2) [7] и компенсировать им дополнительные расходы, возникшие в результате решений, принятых органами государственной власти (статья 133) [7]. Если мы обратим внимание на перечень вопросов, которые законодательно отнесены к ведению органов местного самоуправления, то в той или иной степени те или иные проблемные вопросы могут решаться в рамках реализации следующих полномочий органов местного самоуправления:

- владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;
- местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов;
- комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;
- организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования;
- осуществление контроля за деятельностью названных выше учреждений;
- обеспечение условий для жилищного и социально-культурного строительства;
- создание условий для деятельности учреждений культуры и организации зрелищных мероприятий в территориальном образовании;
- формирования режимов благоприятствования для развития физической культуры и спорта в муниципальном образовании;
- обеспечение социальной поддержки незащищенных слоев населения и содействие трудовой занятости работоспособного населения.

Органы местного самоуправления могут оказывать поддержку деятельности объединений, предоставляя им налоговые и иные льготы и преимущества. Поддержка в наиболее общем плане может выражаться в виде:

- целевого финансирования отдельных общественно полезных программ общественных объединений по их заявкам (муниципальные гранты);
- заключения любых видов договоров, в том числе на выполнение работ и предоставление услуг, социального заказа на реализацию различных государственных программ неограниченному кругу общественных объединений на открытой для общественности конкурсной основе.

Кроме того, поддержка может производиться органами местного самоуправления в виде:

- информационного обеспечения и подготовки кадров молодежных и детских объединений;
- предоставления в пределах своей компетенции налоговых льгот молодежным и детским объединениям, иным общественным объединениям, ставящим своей целью помощь несовершеннолетним;

- передачи в безвозмездном порядке либо на льготных условиях в пользование имущества, находящегося в муниципальной собственности, в том числе зданий, помещений, сооружений, оборудования и т.п.;

- привлечения молодежных и детских объединений, прочих общественных объединений к выполнению на договорной основе муниципального заказа на создание социальных служб, информационных, инновационных, волонтерских, культурных центров для детей и молодежи, на разработку и реализацию проектов и программ по организации социальной работы, дополнительного образования, деятельности в сфере культуры, здравоохранения, охраны природы, деятельности по предупреждению беспризорности и правонарушений среди детей и молодежи, а также на научные исследования и осуществление иных видов деятельности;

- разработки комплексных программ социальной поддержки и реабилитации несовершеннолетних, в том числе и по профилактике безнадзорности, беспризорности и правонарушений, на территории муниципального образования с учетом предложений и пожеланий общественных объединений;

- выделения субсидий молодежным и детским организациям, прочим общественным объединениям на осуществление деятельности, имеющей целью удовлетворение духовных и материальных потребностей детей и молодежи, на защиту их прав и свобод, а также на предотвращение угрозы их здоровью; осуществление деятельности, направленной на интеграцию и социальную адаптацию в обществе, профессиональную подготовку, повышение уровня образования, культуры наиболее социально уязвимых групп детей и молодежи; проведение мероприятий по организации досуга детей и молодежи; подготовку кадров для молодежных и детских объединений; обеспечение функционирования органов общественных объединений, содержание помещений, приобретение оборудования, материалов; развитие международных связей молодежных и детских объединений; другие социально значимые для молодежи направления деятельности.

Данный перечень не является исчерпывающим и может быть ограничен лишь полномочиями органов местного самоуправления.

В плане оказания непосредственной поддержки общественным объединениям важную роль может играть позиция органов местного самоуправления как учредителей муниципальных учреждений, унитарных муниципальных предприятий, акционерных обществ. Механизм взаимодействия общественных объединений с муниципальными организациями может быть оперативным и весьма эффективным. Отличительной чертой подобного рода взаимодействия является его договорный характер. Несмотря на определенную сложность оформления такого взаимодействия, оно выгодно отличается четким, определенным характером, персонификацией взаимных обязательств и ответственности, конкретными результатами.

Муниципальная политика в большей степени, нежели политика государственная, реализуется в сфере социальных интеракций общественных организаций и самостоятельных объединений граждан, гражданских инициатив, более оперативно проявляется в вопросах передачи некоторых своих полномочий таким самоорганизующимся группам. Органам местного самоуправления легче, в силу своей близости к территориальному коллективу, привлечь к решению местных задач творческий потенциал разнообразных социальных и профессиональных групп населения. Должностные лица, выдвинутые самим местным сообществом, в полной мере обладают информацией о состоянии дел в конкретном территориальном образовании, а также способностью корректировать свои действия с учетом местной специфики. В условиях нынешней экономической ситуации чрезвычайно ценным качеством органов местного самоуправления является их способность активизировать нематериальные стимулы хозяйственной деятельности, например, путем привлечения граждан к благоустройству дворов, улиц, придомовых территорий, детских площадок, участию в различных социальных программах.

Самоуправление, в общепринятом понимании, не просто близко к жителям территориальных сообществ, но практически отождествляется с ними, так как реализуется через непосредственные формы волеизъявления граждан: собрания, референдумы, местные инициативы, общественные слушания. В опосредованном виде самоуправление реализуется через выборные органы сообществ. На местных выборах определяющую роль играет непосредственный контакт кандидата с избирателями, причем кандидат заинтересован в сохранении этого контакта на весь срок своих полномочий. Государственный чиновник относится к населению как к совокупности статистических категорий: назначенный управлять из центра, он несет ответственность, прежде всего, перед центральным руководством и стремится угодить в первую очередь ему, и уж только во вторую - жителям территории, на которой он поставлен управлять, однако интересы руководящего государственного органа и жителей территориального образования совпадают далеко не всегда.

Подход должностных лиц местного самоуправления к гражданам более конкретизирован и индивидуализирован. Бесконфликтные отношения с властями местного уровня ему тоже нужны, но лишь в той мере, в которой они не выходят за пределы круга интересов граждан, избравших его. Эти граждане являются, по сути, его главным и непосредственным «руководством». Кроме того, принимая управленческие решения, избранный руководитель местного уровня имеет в виду не безликие категории граждан, а вполне конкретных жителей домов, учеников и учителей школ, врачей и пациентов поликлиник и больниц. Практически, он работает в режиме постоянного интерактивного общения если не со всеми гражданами, то, по меньшей мере, с активистами домовых и квартальных комитетов, директорами школ, главврачами больниц и поликлиник. Кроме того, у избранного руководителя муниципального уровня инициатива скована в гораздо меньшей степени, чем у назначенного, так как ему выдан своеобразный кредит доверия со стороны избравшего его населения и его шансы изменить ситуацию на вверенной территории в определенной мере выше при наличии достаточных финансовых и материальных ресурсов.

Местное самоуправление отличается от государственного управления своим более адресным и конкретным характером, адресность и конкретность - вот те критерии, по которым оценивается качество коммунальных и социальных услуг населению, тех самых услуг, с которыми не всегда успешно справляется государство.

Таким образом, местное самоуправление призвано решать те же задачи, которые поставлены перед государством, но в силу своих особенностей имеет в решении этих задач не только адресную направленность и конкретность, но и строгую систему приоритетов: на первом месте - социальные задачи, на втором - экономические и только на третьем - политические.

На основании вышеизложенного позволительно описать организационные, институциональные и функциональные модусы местного самоуправления следующими пунктами:

1. Муниципальное самоуправление стимулирует гражданскую самостоятельность, инициативность, предприимчивость, политическую культуру, обеспечивает качественный рост местного сообщества и постепенно аккумулирует в себе свойства объекта и субъекта управления, осуществляется процесс конвергенции управляющей и управляемой систем, формируется единая – самоуправляемая.

2. В условиях активно функционирующего местного самоуправления социальные инновации эффективно распространяются по муниципальным территориям, усиливаются центробежные тенденции, тем самым провинции вовлекаются в сферу реформируемых общественно – политических процессов.

3. Местное самоуправление объединяет центральную и местную власти с населением, вследствие чего у граждан наряду с партикулярными интересами формируются интересы общественные. Принимая активное участие в управлении территориальным коллективом, гражданин способствует его оптимизации, привлекая свой интеллектуальный, духовный, профессиональный и культурный потенциал.

4. Локальное самоуправление обеспечивает возможность всем гражданам, проживающим в данном территориальном образовании, глубже вникать в проблемы местного, федерального и государственного уровней.

5. Местное самоуправление является эффективной и продуктивной базой обучения для государственных служащих, именно на муниципальном уровне формируется государственная кадровая политика, выявляются и реализуются высокопрофессиональные, инициативные и ответственные управленческие кадры [8].

Несмотря на предпринимаемые усилия по созданию условий для развития местного самоуправления как самостоятельного уровня публичной власти, мнения отдельных российских учёных по этому вопросу звучат довольно категорично. В частности, как отмечают российские исследователи местного самоуправления Н.Великая и В.Шишкин, на сегодняшний день «приходится констатировать, что местное самоуправление в России так и не состоялось, несмотря на все законы, принимаемые государством, несмотря на подписание Европейской Хартии местного самоуправления, несмотря на создание формальных структур и органов местного самоуправления более бесправной власти, чем местная, в современной России нет»[6, с.28]. Однако несомненен и тот факт, что модернизация процесса местного самоуправления, его популяризация среди населения дали свои хоть и небольшие, но положительные результаты. Граждане стали осознавать, что процессы местного самоуправления и демократизации общества шагают рядом, способствуя поступательному движению общества курсом на построение в России правового государства и гражданского общества.

#### *Литература*

1. *Абрамов В.Ф. Местное самоуправление в Российской Федерации: идея и опыт / В.Ф.Абрамов // СОЦИС. - 1007. - №1. - 210с.*

2. *Авакьян С.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: концепции и решения нового закона / С.А.Авакьян // Вестник МГУ. - Серия 11. Право. - №2.- М., 1996. - С. 3-33.*

3. *Автономов А.С. У истоков гражданского общества и местного самоуправления (очерки) / А.С.Автономов. - М.: Формула права, 2002. - 80с.*

4. *Алмонд Г. Гражданская культура и стабильная демократия /Г.Алмонд, С.Верба // Полис.- 1992. -№4. - С.122-134.*

5. *Барабашев Г.В. Местное самоуправление /Г.В.Барабашев. - М.: МГУ, 1996. - 352с.*

6. *Великая Н.В., Шишкин В.В. Местное самоуправление: ещё одна попытка реформы /Н.В.Великая, В.В.Шишкин //Свободная мысль – XXI. - 2003. - №6(15-32). - С.16-28.*

7. *Конституция России. 12.12.1993 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.constitution.ru>.*

8. *Костючков С.К. Мотивационные регуляторы труда муниципальных работников и их управленческие особенности в теории и практике профконсультирования /С.К.Костючков // Общество - вчера, сегодня, завтра. Межвузовский сборник научных трудов. - Вып. 3. - М.: МГУПИ, 2007. - С. 315-320.*

9. *Местное самоуправление: проблемы и пути их решения / [под ред. С.Н.Юрковой]. – СПб, 2000. – С.54.*

10. *Местное самоуправление в России: Сборник статей / [ред. д.э.н., проф. В.Б.Зотова]. – М.: Ось-89, 2003. – 400 с.*

11. *Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика /Н.В.Постовой. - М.: РИЦ Федоров, 1995. – С.23-24.*

#### **AN OPTIMIZATION DIRECTIONS REALIZATION OF MUNICIPAL SOCIAL POLICY**

*Kostyuchkov S.K.*

*Kherson State University*

*Article is devoted to the optimal functioning of the local self-government in the context of the humanization of all spheres of public life, some aspects of the interaction between the executive power and local self-government justified the constructive potential of municipal policy, which is implemented in the area of social interaction and social organizations voluntary associations of citizens.*

*Key words: municipal politics, social services, local government, state, territorial entity.*