

Кузнецова Г. Г.

кандидат экономических наук, доцент,
Югорский государственный университет

Принципы, этапы и содержание трансформации местного самоуправления как элемента публичного управления

Аннотация. В статье рассматриваются основные концептуальные положения по трансформации механизма местного самоуправления в рамках изменения принципов и содержания инструментария в системе публичного управления.

Ключевые слова: публичное управление, местное самоуправление, инструментарий.

The summary. The article reviews the main conceptual mechanism of transformation of local government within the framework of changes of principles and content of instruments in the system of public administration.

Keywords: public administration, local government, the tools.

О необходимости трансформации системы публичного управления свидетельствуют социологические данные многих исследований, проведенных на территории России, которые говорят об отчуждении населения от власти. Средняя удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления (68%) и удовлетворенность населения качеством предоставляемых услуг (76%) находится на уровне 70%. Данный факт подтверждает необходимость проведения исследований в области трансформации механизма местного самоуправления в рамках реформы публичного управления и повышения качества муниципальных услуг.

Анализ реформ, связанных с трансформацией механизма публичного управления в России, показывает наличие трех сложившихся взаимодополняемых подходов:

- 1) правительство ищет пути освобождения от своих обязательств по услугам населению, переводя их в третичный сектор с ресурсом приватизации;
- 2) правительство ищет возможность осуществить «политику рационализации», которая приведет к увеличению продуктивности публичной бюрократической администрации (в большей или меньшей степени);

3) правительство делает упор на инновации, пути для реализации новых методов руководства общественными делами.

В 90-х гг. прошлого столетия был сформирован новый для того времени подход в отношениях «государство–гражданин», который опирался на идеи государственно минимальных социальных стандартов. В реализации этой идеи гражданин имел право пользоваться бесплатно неким набором общественных благ, государство принимало на себя обязательства представить объявленный набор услуг и профинансировать его предоставление за счет бюджетных средств. В настоящее время государственные минимальные социальные стандарты включают следующие элементы (табл. 1).

Таблица 1

Система государственных минимальных социальных стандартов

Пенсионное обеспечение	Минимальные размеры государственных пенсий
Образование	Набор общедоступных бесплатных услуг образовательных учреждений финансируемых за счет средств госбюджета; нормы и нормативы предельной наполняемости классов и групп в государственных и муниципальных образовательных учреждениях и обеспеченности населения бесплатными образовательными услугами; нормы и нормативы социальной поддержки обучающихся; норматив числа студентов, получающих бесплатное высшее профессиональное образование в государственных высших учебных заведениях
Здравоохранение	Перечень видов медицинской помощи, предоставляемой учреждениями здравоохранения бесплатно; набор общедоступных бесплатных услуг по оказанию амбулаторно-поликлинической, стационарной и скорой медицинской помощи, финансируемых за счет бюджетов различных уровней и фондов обязательного медицинского страхования; нормы и нормативы обеспеченности населения медицинской помощью
Культура	Набор общедоступных бесплатных услуг государственных и муниципальных учреждений культуры, финансируемых за счет бюджетов различных уровней; нормы и нормативы обеспеченности населения государственными и муниципальными учреждениями культуры, оказывающими общедоступные и бесплатные услуги
Социальное обслуживание населения	Набор бесплатных услуг государственных и муниципальных учреждений социального обслуживания населения, финансируемых за счет бюджетов различных уровней; нормы и нормативы обеспеченности населения услугами учреждений социального обслуживания населения
Жилищно-коммунальное обслуживание населения	Набор предоставляемых населению льготных жилищно-коммунальных услуг; нормы и нормативы минимального уровня жилищно-коммунального обслуживания населения, устанавливаемые органами исполнительной власти

Новое направление развития публичного управления связано с развитием системы государственного управления и способов оценки ее эффективности, с учетом рассмотрения управленческих функций в контексте оказания публичных услуг населению в соответствии с существующими социальными стандартами. В этой связи человек из объекта управления превращается, с одной стороны в «клиента» администрации, потребителя публичной услуги, а с другой стороны предполагается его собственное активное участие в различных формах и производстве публичных услуг (прежде всего через привлечение публичным субъектом к оказанию публичных услуг частного сектора).

Теоретические основы реализации местного самоуправления как элемента публичного управления в системе государственного управления разработаны в первой половине XIX века французским государственным деятелем и историком Алексисом Токвилем, немецкими учёными-юристами Рудольфом Гнейстом, Лоренцом Штейном, Паулем Лабандом и другими. Термин «местное самоуправление» имеет свою историю. В России он введен в оборот в 1785 г. Во второй половине XIX в. к местному самоуправлению относилось земское и городское самоуправление. В этот же разряд входило самоуправление национальных окраин. С точки зрения содержания местным самоуправлением признавалась коллективная деятельность общины по решению вопросов локального значения.

Российская научная мысль сегодня, так же как и в прошлом рассматривает местное самоуправление как самостоятельную, инициативную деятельность местного населения, имеющего целью удовлетворить свои нужды и интересы. Представления о понятии «местное самоуправление» были различными, что обусловлено приверженностью авторов к той или иной его концепции. В настоящее время идет поиск оптимальных вариантов определения сущности местного самоуправления, определения его концепции в рамках реализации административных реформ и трансформации самого публичного управления. Определение сущности понятия «местное самоуправление» важно, поскольку это обусловлено необходимостью выбора оптимальной для России концепции трансформации системы государственного управления, в соответствии с которой можно строить систему законодательства о местном самоуправлении и развивать теорию публичного управления.

В настоящее время местные органы власти все больше интегрируются в систему публичного управления, постепенно переходя от управления делами местного значения к решению тех проблем, которые наиболее эффективно могут быть решены на местном уровне, в рамках целостной системы государственного управления и исходя из задач сис-

темы управления в целом. В европейской и североамериканской научной литературе такая единая система управления, включающая государственные, местные органы, некоторые негосударственные организации, получила название *governance*. Две стороны государства (два типа полномочий государственных органов власти) не существуют раздельно и независимо друг от друга: это две характеристики одного и того же субъекта. Поэтому очевидно, что в системе публичного управления центральные органы власти занимают привилегированное положение — не только за счет масштаба подотчетной им территории, но и за счет представления государства как носителя суверенитета. Эта особая роль государства является основанием для «постоянных сомнений» в самостоятельности местного самоуправления. Как правило, местное самоуправление создается или признается с существенным ограничением государством. Закрепление за органами самоуправления определенных полномочий на практике является лишь результатом разграничения компетенций между «центром» и административно-территориальными единицами в рамках единого механизма публичного управления. Местные органы не могут самостоятельно определять круг своих полномочий, поскольку последние устанавливаются вышестоящими государственными органами, а в ряде случаев — судами. В отличие от государства как такового, местное управление не обладает суверенитетом, а потому не может ограничивать полномочий различных ветвей власти.

Степень самостоятельности местных органов управления критически оценивается, прежде всего, в англосаксонских странах. Именно здесь получила распространение государственная теория местного управления, в значительной мере опирающаяся на судебную практику по муниципальным делам и спорам. Согласно этой теории, местные органы являются, в первую очередь, агентами центральных ведомств, оказывающих услуги населению в соответствии с общенациональными стандартами и под общенациональным руководством. Существует точка зрения, при которой эти понятия обозначают как бы две различные системы, параллельно функционирующие на местном уровне: под местным управлением понимаются органы, назначаемые из центра и представляющие на местах государственную администрацию, а под местным самоуправлением — местные выборные органы и должностные лица. Если придерживаться такой позиции, то получается, что в Великобритании вообще не существует местного управления как такового, поскольку на местах отсутствуют чиновники, назначаемые из «центра». А ведь именно термин местное управление используется как в законодательстве, так и в работах исследователей этой страны.

Понятие «местное управление» охватывает как прямое государственное управление на местах (назначаемые «центром» и подчиняющиеся ему чиновники), так и местное самоуправление (деятельность местных выборных органов и должностных лиц, ответственных лишь перед избирателями и перед законом). При этом в некоторых странах может фактически присутствовать лишь один из видов местного управления. Кроме того, наряду с классическими и наиболее распространенными выборными органами (представительная и исполнительная власть общей компетенции), могут существовать и отраслевые выборные органы управления специальной компетенции (судьи, шерифы, органы управления здравоохранением и жилищным строительством и т. д.), обладающие определенной независимостью, как от центральной государственной власти, так и от классических органов самоуправления. В отдельных случаях на местном уровне действуют и органы специальной компетенции, созданные центральной властью, но не входящие в иерархическую систему исполнительных органов (например, многие британские кванго). В итоге местное управление оказывается гораздо более разнообразным, чем это можно представить, если сводить его к самоуправлению. Именно в таком качестве местное управление входит в систему публичного управления, обладая, как уже отмечалось, большей спецификой и самостоятельностью по сравнению с его другими элементами (во многом благодаря такой своей составной части, как местное самоуправление). По нашему мнению власть каждого коллектива — одно из звеньев публичной власти всего российского многонационального народа, которая (публичная власть всего народа) имеет свою форму государственной власти.

Как состояние, публичная власть отличается от частной корпоративной власти, применяемой в непубличных коллективах. Общие социальные интересы и цели порождают «общие дела» социального характера, совместные общественные (а не частного рода) мероприятия. Для их реализации, для выражения интересов коллектива вовне необходимо какое-то руководство. Оно появляется естественно, в силу возникающего разделения труда: все не могут заниматься всем.

В публичном управлении есть множество видов воздействия (снабжение определенной информацией для направления поведения объекта, поддержка, ограничение и лишение объекта определенных возможностей с тем, чтобы заставить его действовать по воле субъекта, и т. д.), но всегда публичное управление — это социальная деятельность определенных органов и должностных лиц.

При реализации функций местного самоуправления, как элемента публичного управления, возникает публично-управленческие отноше-

ния. Для этого необходимы: субъект управления, наделенный полномочиями и обязанностями по управлению, объект управления, обязанный реагировать на действия субъекта (если он не реагирует, это недолжный объект или управление не состоялось), общественно значимый факт, вызывающий необходимость публичного управления, направленные действия субъекта и действия объекта в ответ на управление. Объект публичного управленческого отношения — это то, на что направлены действия субъекта. Субъект управления представляет собой активное начало управленческого процесса. Таким субъектом может быть само государство, действующие от его имени, органы и должностные лица (парламент, президент, правительство и др.), органы и должностные лица субъекта Федерации (законодательное собрание, губернатор и др.), органы и должностные лица местного самоуправления (совет, мэр), органы общественного объединения, если оно является публичным коллективом или имеет элементы публичного коллектива.

Властные (управленческие) полномочия и обязанности субъекта по местному самоуправлению определяются документами, являющимися основными для данного публичного коллектива. Для государства (а, следовательно, и общества) таким документом является конституция. Для многих других территориальных публичных коллективов или коллективов, имеющих элементы публичного управления, основным внутренним документом является устав (устав муниципального образования, устав политической партии и др.), хотя основы правового положения этих коллективов регулируются актами государства — конституцией и законами.

Документы, регулирующие процесс местного самоуправления, как элемента публичного управления, содержат положения не только о полномочиях органов и должностных лиц, но и о их обязанностях. Таким образом, анализ этапов трансформации местного самоуправления подтверждает тот факт, что на протяжении всей истории развития теории публичного управления и, в частности местного самоуправления, был и остается актуальным для исследования учеными и практиками.

Литература

1. Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: IV Междунар. науч. Форум. Т. 2, кн. 1/Под общ. ред. В. К. Егорова, А. С. Горшкова, В. М. Герасимова, М. А. Кашиной. СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006.
2. Граверт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ// Государство и право. 1992.

3. Илларионов А.Е. «Как повысить качество услуг на местном уровне»/ Журнал «Практика муниципального управления». 2007.
4. Костюков А.Н. Проблемы правового регулирования публичных услуг в России // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): Сборник/Под общ. ред. Гриценко Е.В., Шевелевой Н. А. М, 2007.