

ГЛАВА I. РОЛЬ ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В ФОРМИРОВАНИИ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ИНСТИТУОВ ОБЩЕСТВА

Корни местного самоуправления уходят далеко в глубь веков, поскольку необходимость объединения людей с целью выживания существует с тех времен как человек появился. Еще в период первобытных общин люди, объединенные суровыми условиями жизни, вынуждены были совместно выполнять ряд функций (охрана жизни, добыча пищи и др.).

Содержанием жизни человека является деятельность в различных ее проявлениях, а она невозможна без контактов с другими людьми. Общественная природа деятельности человека заставляет его эту деятельность соответствующим образом организовывать. Особенно ту часть его жизни, которая рано или поздно соприкасается с интересами других людей. История знает множество видов организации совместной деятельности людей, которые в конечном итоге приобрели вполне конкретные формы государственных институтов.

Безусловно, совместное проживание и совместная деятельность людей вызвали возникновение определенных правил организации их жизни, поскольку интересы личности постоянно пересекались, ограничивались групповыми интересами. Конечно, подобная самоорганизация развивалась и усложнялась по мере усложнения характера и объема взаимоотношений между людьми, а следовательно, и степень регулирования отношений между ними зависела от достаточно большого количества факторов, определяющих жизнь человека (природные условия, основные занятия и т.д.). Но сам процесс возникновения форм совместной деятельности predetermined еще в самые ранние периоды существования человечества наиболее простейшие из этих форм. Столкновения между конкретными интересами человека и интересами других людей поставили вопрос об иерархии интересов, а следовательно, и об установлении определенных правил взаимоотношений между людьми. Первичной формой организации совместной деятельности людей стала родовая община. Здесь впервые вводится регламентация деятель-

Основы управления муниципальным хозяйством

ности и разделение общественных обязанностей людей, появляются групповые интересы как в производственной жизни, так и в сфере потребления.

Созданная с целью совместного ведения хозяйства община распространяет свои правила не только на сферу хозяйственной жизни, так как производство выставляло требования и к другим сферам жизни людей. Так, примитивный характер производства требовал наличия больших трудовых общин, поэтому основой общественных отношений стал род. Объединение диктовалось также необходимостью передачи знаний и навыков от поколения к поколению, и не случайно во главе рода мог стать только один из старейших представителей данного рода, поскольку его опыт и знания могли быть использованы другими.

По мере расширения разнообразия хозяйственной жизни, совершенствования способов ведения хозяйства происходит утрата общиной некоторых ее функций, прежде всего, в сфере ведения хозяйства. Соответственно, это приводит к усложнению отношений между людьми, изменению соотношения частных и общественных интересов. Уменьшение численности производственных коллективов до размера семьи приводит к различиям в способах организации хозяйственных связей и, следовательно, к их усложнению. В результате появляется необходимость в их регулировании, следовательно, возникают общественные институты, выполняющие эти функции как в сфере организации хозяйства, так и в сфере организации жизни; так появляется необходимость во властных структурах и государстве как способе регулирования отношений между людьми.

На первый взгляд, рассуждения, приведенные выше, не имеют прямого отношения к исследуемому нами вопросу. Однако без осознания факторов, которые вызывают к жизни возникновение той или иной системы организации власти, невозможно определить, какая модель организации власти нам необходима в конкретной ситуации.

Как мы видим, на заре своего появления государство связано, прежде всего, с произошедшим в ходе эволюции разделением общественных и частных интересов людей и, соответственно, с появившейся в результате этого процесса необходимостью регулирования этих интересов.

На схеме 1 достаточно наглядно видно, каким образом появление новых явлений в хозяйственной жизни оказывает влияние на формирование общественных институтов и их структурирование.

Схема 1.



Поэтому первый вывод, который мы можем сделать, это вывод о том, что система государственной власти исторически возникает там, где общество начинает осознавать потребность в регулировании отношений между людьми, между частными и групповыми (общественными) интересами.

Взаимосвязь хозяйственных циклов и циклов развития управленческих систем

Историческое развитие хозяйственной жизни при постоянной доминанте к усложнению общественных отношений тем не менее носило циклический характер применительно к развитию хозяйств конкретных стран и государств. Это проявлялось прежде всего в смене циклов унификации хозяйственной жизни и демократизации. Так, на смену достаточно унифицированной системе хозяйственных отношений в родовой общине приходит товарное производство в рабовладельческих государствах, которое в свою очередь сменяется натуральным хозяйством, затем рыночными отношениями. Стремление к унификации и регулированию со стороны государства хозяйственных отношений явно просматривается в современной экономической политике наиболее развитых государств (США, Япония). Причем сама эта цикличность связана с природой хозяйственной жизни, поскольку для достижения определенного благополучия (достаточного для спонтанного развития экономики) необходима концентрация ресурсов, своеобразный способ инвестирования, который отличается от деятельности в рамках конкретного предприятия или отрасли лишь масштабами.

При анализе соответствия между структурами управления обществом и формами хозяйственной жизни, существующими в рамках данного цикла, мы можем отметить тот факт, что эти два явления тесно связаны между собой. Так, многовековое господство натурального хозяйства с его унификацией производственных систем и ограниченностью хозяйственных взаимосвязей породило бюрократические, административные системы управления (монархии), которые полностью соответствовали господствовавшим тогда хозяйственным отношениям. И лишь отдельные "островки" демократических институтов мы встречаем в этот период в центрах развития ремесла (Венецианская, Новгородская и Псковская республики). Кстати, сама борьба городов с феодалами и получение городами различных прав автономии в этот период также свидетельствуют о том, что унифицирован-

Глава I. Роль хозяйственных отношений

ная бюрократическая система управления государством не соответствовала типу хозяйственных отношений, существовавших в городах в эти периоды (товарное производство).

С другой стороны, период рабовладения, в течение которого хозяйственные связи и отношения были значительно богаче, дает нам примеры как восточных деспотий (Египет, Китай и т.д.), так и первых демократий (Древняя Греция, Древний Рим). На этом примере наглядно видно, что природный фактор, а именно необходимость для земледелия на Востоке строительства сложнейших оросительных систем и др., требовал массового привлечения рабочей силы, а следовательно, и более жесткой централизованной системы власти, системы насилия.

Все эти примеры позволяют нам сделать вывод о том, что система управления государством в целом, и хозяйством в частности, зависит от вида и типа хозяйства как в рамках цикла (способа производства), так и в рамках конкретной экономической системы государства.

Основные факторы, определяющие особенности муниципального хозяйства

При определяющей важности основных характеристик цикла, в рамках которого формируется система управления хозяйством, нельзя не заметить, что само влияние этих характеристик не абсолютно, поскольку в рамках одного и того же цикла системы организации управления могут серьезно отличаться друг от друга. Так, в один и тот же период экономического развития формы управления в разных странах и даже в рамках отдельных стран существенно отличались друг от друга.

Следовательно, наряду с общей тенденцией соответствия управленческих систем определенным циклам и системам хозяйства, существующим в рамках данного цикла, существует ряд факторов, оказывающих влияние на формирование управленческих систем. Попробуем выделить наиболее характерные из них.

Природный и географический факторы

Природные условия оказывают сильное влияние на формирование систем хозяйственной жизни и образ жизни населения данной территории. Как уже отмечалось, земледелие на территории стран Древнего Востока при

Основы управления муниципальным хозяйством

рутинном состоянии техники было невозможно без привлечения в достаточном количестве крупных объемах дешевой рабочей силы. Что в свою очередь и явилось основой формирования унитарных государств в этот период. Другим примером подобного влияния в другую эпоху может служить реанимация рабочего владения в южных штатах США, в то время как в северных штатах с преимущественно промышленным развитием формировалась иная система управления.

Именно природный фактор ускорил процессы разделения труда, определил ускоренное развитие товарного характера хозяйства в странах Западной Европы и привел в конечном итоге к борьбе городов за свои права в рамках феодального цикла.

Немаловажно отметить и тот факт, что, несмотря на современный скачок в развитии производства, этот фактор продолжает играть и сегодня огромную роль. Так, условия жизни в разных частях Российской Федерации сильно отличаются, и во многом в силу того, что в зависимости от природных условий в значительной степени определяются основные занятия населения и условия их жизни, характер поселений и способы хозяйствования (от кочевий Севера и казачьих станиц Юга до индустриальных городов-мегаполисов, сформировавшихся на месторождениях полезных ископаемых или на перекрестье торговых путей).

Фактор внутренних и внешних воздействий на политико-хозяйственную систему

Система управления не может не испытывать воздействия на свое формирование и развитие со стороны внутренних и внешних условий самого ее существования. Рассмотрим влияние этих факторов на примере особенностей вечевого самоуправления в Древней Руси. Сегодня очевидно, что при наличии практически во всех русских княжествах всех атрибутов этой модели (вече, князь, дружина и т.д.) права этих органов очень сильно отличались в различных частях страны. В Новгородской и Псковской Республиках основную роль играло вече и выбираемый им посадник, князю же отводилась роль наемного военачальника. В Новгороде, который был расположен на перекрестье торговых путей и имел очень ограниченные возможности земледелия, товарное производство полностью господствовало в структуре хозяйственной жизни, а следовательно, именно купечество и ремесленники определяли характер управленческих отношений. Поэтому там и сло-

Глава I. Роль хозяйственных отношений..

жилась адекватная этим отношениям система управления. В южных частях, где распространялась власть Киевского князя и основой хозяйственной жизни служило земледелие при полном господстве натурального хозяйства, вече собиралось лишь в экстраординарных случаях и основной властью обладал князь. Основной причиной подобного различия являлось то, что на юге в то время ведение хозяйства сопровождалось постоянной внешней опасностью со стороны кочевников, что многократно усиливало роль князя как военачальника.

На данном примере видно, как комплексно влияет на систему управления сочетание особенностей цикла и особенностей географического, природного и других факторов: господство натурального хозяйства, внешняя опасность и феодальные отношения на Юге; особенности географического и природного факторов, республиканская форма управления на Севере.

Не меньшее влияние оказывают и внутренние факторы, прежде всего, традиции государственного строительства, факторы, связанные с особенностью соотношения влияния различных групп населения на процесс становления государственной власти.

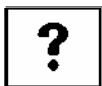
Небезынтересна в этом смысле так называемая "генетическая теория", описанная достаточно подробно в книге Л.А. Велихова "Основы городского хозяйства". В этой теории основным и решающим фактором для формирования той или иной модели местного самоуправления выдвигается способность местной буржуазии противостоять государству, и с этой точки зрения проводится анализ генезиса моделей систем местного самоуправления, сложившихся в различных странах.

Формирование системы управления хозяйством должно опираться как на анализ общих характеристик экономического цикла, так и на особенности (скорость развития экономических отношений, природные условия, определяющие особенности хозяйствования и др.) прохождения данного цикла в конкретной стране, регионе страны.



Общие выводы к главе:

1. Местное самоуправление возникает в результате потребности общества в регулировании общественных отношений.
2. Вид общественных отношений определяется моделью хозяйственного развития, господствующей в данном обществе, и циклом развития данной модели.
3. Особенности модели организации местного самоуправления или местного управления определяются комплексным влиянием всех характеристик среды, в которой происходит их формирование.
4. Выбор между унитарной и демократической моделью местного управления зависит напрямую от единообразия или многообразия форм хозяйственной жизни.



Вопросы и задания

1. Выделите на основе раздела "Исторические корни местного самоуправления" основные признаки наличия властных отношений и попробуйте расположить их по степени значимости.
2. Заполните недостающие звенья логической цепочки:
натуральное хозяйство — единообразие форм хозяйственной жизни — унитарная система государственной власти и управления; товарное производство — —
3. На примере модели управления вашего города (района, села) рассмотрите, какие факторы оказывают влияние на формирование структур управления.