

Становление муниципального хозяйства и территориального самоуправления в России

Важнейшим условием осуществления позитивных социально-экономических преобразований в России является организация ее территории на муниципальном уровне, т.е. на уровне муниципальных образований¹. Преобразования хозяйства и власти на территории составляют суть проходящей в стране муниципальной реформы. Эта реформа призвана решить по меньшей мере две взаимосвязанные задачи. С одной стороны, создать эффективно функционирующее муниципальное хозяйство, с другой — найти формы управления этим хозяйством, отвечающие интересам населения, проживающего на территории муниципалитетов.

В настоящее время формирование муниципального хозяйства и становление новых органов управления находится в начальной стадии. Требуется отработка и того, и другого, причем во многом опытным путем, поскольку созданная к настоящему времени законодательная база формулирует только общие принципы становления и функционирования и муниципального хозяйства, и органов местного самоуправления. Да иначе и не может быть. Прежде всего потому, что в условиях советской власти была совершенно иная система взаимодействия хозяйственных и управленческих органов на территории, была иная материальная основа функционирования местного хозяйства, ориентированного в большей мере на производственную структуру территориального образования, его подчинение этой структуре, а не на организацию комплексного развития самой территории, учет интересов проживающего на ней населения.

В настоящее время в основе организации муниципального хозяйства учитывается то, что местные условия самой территории диктуют не только его границы, отраслевую структуру и функции, факторы активизации хозяйственной деятельности населения и его самоорганизацию и самостоятельность, но и, соответственно, формы и типы самоуправленческих структур. Разница условий различных

¹ В Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" под муниципальным образованием понимается "городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселений, иная населенная территория в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления", — гл 1, ст 1 (Местное самоуправление в России Выпуск 1 "Грамота" М, 1995 С 17)

территорий обуславливает возможности создания рабочих мест, формирования конкурентной среды на муниципальном уровне, развития форм предпринимательства, и прежде всего малого, привлечения инвестиций, использования местного налогообложения, механизмы и формы социально-экономических преобразований и т.п.

От того, как будет развиваться муниципальное хозяйство, и какие принципы лягут в основу местного самоуправления, зависят и возможности учета интересов населения, и перспективы комплексного и рационального развития территории. Представляется, что муниципальное хозяйство должно формироваться как единая экономическая целостность, решающая многообразные задачи развития оптимальной по управляемости территории, нацеленной на удовлетворение потребностей проживающего на ней населения, и отделенной по выполнению хозяйственных полномочий от хозяйственно-управленческих уровней более высоких порядков.

Материальную основу муниципального хозяйства должна составлять законодательно закрепляемая за муниципалитетом собственность, представленная жилищными, производственными, инфраструктурными и иными объектами и землей, а также ресурсами, централизованно выделяемыми на развитие территории и обеспечение ее населения. Кроме того на территории формируются средства на те же цели в результате функционирования муниципального хозяйства, его взаимодействия с предпринимательскими государственными и частными структурами, содействия определенным видам и характеру деятельности этих структур.

Организация муниципального хозяйства достаточно сложна, прежде всего потому, что в настоящее время существует явный разрыв (не отработаны правовые нормы и не установлены экономические механизмы) между разными субъектами социально-экономических отношений на этом уровне: муниципальной властью, предпринимательскими структурами, использующими муниципальную собственность и собственность других хозяйствующих на территории субъектов, а также местным населением. Причем — при приоритетном учете интересов населения — необходима отработка мер, компенсирующих ущемление прав любого из участников системы социально-экономических отношений на территории. Этому может способствовать преодоление существующего разрыва в отношениях, установление такого взаимодействия между ними, которое бы одновременно решало максимальное число задач в интересах всех и каждого, включая участников, относящихся к уровням более высоких порядков, в частности, общегородскому.

Наличие вышеназванного разрыва характерно почти для всех типов поселений. Однако в ряде районов Москвы, которая является

чрезвычайно сложным социально-территориальным образованием¹, накоплен определенный опыт организации и функционирования муниципального хозяйства во взаимодействии с развивающимся самоуправлением, т.е. разработаны механизмы и условия включения населения с его интересами и потребностями в решение муниципальных проблем. Этот опыт определяется поиском механизмов взаимодействия на муниципальном уровне, суть которых составляют учет взаимных интересов муниципалитетов, нацеленных на развитие территорий, органов местного самоуправления, выражающих интересы населения, и предпринимательских структур различных форм собственности, преследующих цели эффективного ведения своего бизнеса. В результате в Москве опытным путем решен ряд задач, составляющих основу муниципальных преобразований.

Одна из этих задач — отработка форм вовлечения населения в принятие решений, проводимых исполнительной властью. По существу, решение этой задачи означает создание важнейшего механизма, способствующего осуществлению муниципальных реформ. Эффективное функционирование муниципального хозяйства в условиях становления местного самоуправления возможно только при совместной работе территориальных органов управления (органов исполнительной власти) и уже существующих в ряде районов Москвы общественных самоуправленческих структур — территориальных Советов самоуправления.

Местному самоуправлению, вводимому соответствующим Федеральным законом и являющемуся, согласно Конституции РФ, негосударственной формой власти, предстоит завершить государственную управленческую вертикаль. Однако пока местное самоуправление как форма власти только формируется. Отработке форм и принципов ее становления и функционирования может способствовать опыт взаимодействия деятельности территориальных органов государственной власти и советов общественного территориального управления. В ряде районов активно функционируют со-

¹ Город Москва, административно поделенный на крупные и более мелкие территориальные образования, действующие достаточно автономно, на которых размещены предприятия, удовлетворяющие местные потребности, живут люди с их повседневными заботами и интересами, функционирует местная социально-бытовая и транспортная инфраструктура, в то же время является субъектом Федерации, выполняющим общегосударственные управленческие, социально-культурные, национально-исторические, инфраструктурные, транспортные и другие функции

Увязка всех этих обстоятельств, необходимость учета всех особенностей и условий существенно усложняет комплекс хозяйственных и социальных отношений на муниципальном уровне, требует больших экономических и правовых обоснований при взаимодействии хозяйственных субъектов и населения на этом уровне, а также взаимодействия муниципального и уровней более высоких порядков — субъекта Федерации и Федерального

веты самоуправления и найдены правовые и экономические механизмы такого взаимодействия. Однако, к настоящему времени законодательно не закреплены его правовые основы.

Гармоничное развитие территории микрорайона большого города, с учетом общегородских интересов и потребностей локального населения, возможно только при заключении определенных соглашений и договоренностей между представителями населения, которыми являются территориальные общественные советы самоуправления, и функционирующей в настоящее время муниципальной частью исполнительной вертикали. Эти соглашения и договоренности относятся к решению таких проблем как градостроительство и реконструкция жилой и производственной застройки на территории; жилищная политика (особенно в центральных районах практически всех городов, даже малых, в которых ветхий жилой фонд и сохранение коммунальных квартир усложняют решение градостроительных задач, воссоздания и сохранения исторического облика территории и в то же время ее благоустройства; развития социальной инфраструктуры территории, торговли, сферы услуг, бытового обслуживания, культуры и т.п.); реорганизация и совершенствование системы управления коммунальным хозяйством, особенно поиск оптимальных форм такого управления в ходе рыночных реформ; социальной защиты населения.

Взаимодействие самоуправленческих структур и местной власти для реализации позитивных преобразований на муниципальном уровне возможно по нескольким направлениям, которые важны как сами по себе, так и во взаимосвязи друг с другом. Назову некоторые из них.

Первое направление предполагает совместную проработку стратегических проблем развития территории — составление планов и программ совместной деятельности по всем социально-экономическим аспектам работы местных органов власти и общественного самоуправления. Это направление закладывает основы развития территории, учета интересов и потенциала всех ее субъектов.

Второе направление связано с использованием муниципальных ресурсов. В настоящее время именно это направление составляет, по существу, основу экономических взаимоотношений местной (пока государственной) власти и советов общественного территориального самоуправления. При подготовке согласованных решений, соответствующих как комплексному развитию территории, так и интересам и потребностям населения, разрабатываются и согласовываются экономические механизмы их выполнения.

Третье направление — составление банка данных по градостроительным и социальным вопросам, о муниципальной собственности

И действующих на территории предприятиях, характеристиках проживающего на ней населения, его нуждах и т.п. Использование этих данных для совместного решения проблем, а также для разделения функций между местной властью и органами общественного самоуправления в целях более полного учета интересов и потребностей населения, составляет часть организационного механизма решения стратегических задач.

Четвертое направление — координация деятельности территориальных органов власти и советов общественного территориального самоуправления по организации материально-финансового обеспечения населения, работы с детьми и подростками, социально-незащищенными слоями и т.п. В условиях медленной адаптации населения к новым экономическим условиям, новым формам организации жизнедеятельности работа в этом направлении смягчает жесткость социальных последствий рыночных реформ для многих слоев.

Пятое направление — осуществление контроля за содержанием жилого и нежилого фонда, работой предприятий социальной и бытовой инфраструктуры. Реализация этого направления возможна только на основе привлечения различных самоуправленческих организаций.

Шестое направление — проведение разъяснительной работы среди населения о деятельности территориального управления и совета общественного территориального самоуправления, информирование населения о проводимых мероприятиях, гласность обсуждения и решения всех вопросов, в которых заинтересовано население (перспективы использования территории, возможности улучшения экологической обстановки, взаимодействие местной власти с коммерческими структурами, размещение объектов Федеральной собственности и формы ее обслуживания, состояние жилого фонда и перспективные его обновления, реконструкции).

Совместная деятельность муниципальной власти и советов самоуправления наряду с организацией текущей жизнедеятельности населения на территории поможет найти соответствующие местным условиям формы организации муниципальной, но не государственной как сейчас, а самоуправленческой власти, способы и принципы вовлечения широких слоев населения в общественное территориальное самоуправление, пути взаимодействия всех структур, действующих на территории на легитимной основе. Она будет способствовать становлению и эффективному функционированию муниципального хозяйства, а в конечном счете — успешному осуществлению муниципальных реформ.