

Гончаров Л. А. канд. политол. наук, доц.
Воронежский институт экономики и социального управления
Быхтин О. В. канд. соц. наук, доц.,
Надуткина И. Э. канд. соц. наук, проф.

Белгородский государственный национальный исследовательский университет

МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛИТЕТАМИ В ПРИГРАНИЧНОМ РЕГИОНЕ*

goncharov.post@mail.ru

В статье рассматриваются модели управления муниципалитетами в приграничном регионе РФ, анализируются модели приграничного сотрудничества муниципальных образований приграничного региона. В исследовании делается попытка определения основных проблем и барьеров препятствующих эффективному сотрудничеству муниципальных образований в рамках приграничного и межмуниципального сотрудничества.

Ключевые слова: модели управления, муниципалитет, муниципальное управление, муниципальное образование, приграничный регион, приграничное сотрудничество.

В настоящее время наиболее характерная черта приграничных территорий - относительно низкий уровень социально-экономического развития по сравнению с другими регионами Российской Федерации. Большинство приграничных регионов относятся к депрессивным или к экономически недостаточно освоенным. Важнейшей государственной проблемой остается отток населения с этих слабозаселенных территорий. «Приграничность» приобретает всё большее значение и выступает в качестве нового территориального социально-экономического фактора развития. Особенностью нынешней ситуации является то, что недостаточно четко определены полномочия органов местного самоуправления, при осуществлении ими широкого спектра приграничных связей. В условиях, когда международные контакты становятся обыденным делом для органов местного самоуправления РФ, ранее не имевших опыта международного сотрудничества, данное положение дел обращает на себя особое внимание. Тем более что в настоящее время уже действует целый ряд соглашений с участием российских и зарубежных органов государственной власти и органов местного самоуправления в области приграничного сотрудничества. Очень важно в сложившейся ситуации провести анализ системы управления муниципалитетами в приграничных регионах РФ.

Анализ сложившейся ситуации показал, что муниципальное управление России достаточно сложно привязать к какой-либо модели муниципального управления, что обусловлено наличием своеобразного исторического опыта местного самоуправления, отличного от западного. Действительно, развитие политической системы России практически всегда характеризовалось

доминированием централизованного государства, сравнительно низким уровнем гражданского участия в решении публичных дел в сочетании с сильной коллективистской (общинной) традицией на локальном уровне.

Концептуальные основы реформы местного самоуправления были определены в Федеральном законе от 06.10.2003 г. №131-ФЗ, который предполагал развитие местного самоуправления по европейской модели. Прослеживается тяготение к «германской» модели, характеризующейся сильной государственной (прежде всего, центральной) властью и закреплением за ней возможности влиять на все основные процессы, происходящие в стране. Однако специфичность российской культуры местного самоуправления и, прежде всего, стереотипы мышления и деятельности, которыми руководствуются люди, участвуя в муниципальной практике, не позволила модели муниципального управления, прописанной в Федеральном законе № 131-ФЗ, реализоваться в том ракурсе, как предполагалось законодателем. Так, реальную российскую модель местного самоуправления определяют следующие особенности:

1) наличие в каждом субъекте федерации своей модели, формирование которой зависело от менталитета населения, муниципальных и региональных руководителей; сложившейся специфики властных отношений; экономических возможностей, географических особенностей, субъективного влияния главы региона и других факторов. В результате в отличие от прописанной Законом единой модели их стало много, причем далеко не каждая из них точно соответствует действующему законодательству.

2) ограниченность или условность муниципальной автономии. Функциональная необхо-

димось, стереотипы деятельности, финансовая зависимость, совместное решение задач, выполнение переданных полномочий произошло. В большинстве регионов это привело к огосударствлению муниципальных районов и превращению районных администраций в территориальные органы администрации субъекта федерации.

3) недостаточное разграничение компетенции муниципалитетов друг с другом и с субъектом федерации, когда абсолютное большинство вопросов решается муниципалитетами под началом и совместно с вышестоящим уровнем публично-властной системы.

4) низкий уровень реальной свободы муниципальной власти в регулировании оказываемых ими публичных услуг.

5) ограниченность местной фискальной автономии, в результате чего основную часть средств муниципалитеты получают не в виде собственных доходов, а в качестве финансовой помощи вышестоящего уровня бюджетной системы, да еще и имеющей преимущественно целевое назначение.

6) чрезмерный реальный государственный контроль, механизмы которого вышли за рамки, установленные Федеральным законом №131-ФЗ [7].

Среди современных экономистов также встречается мнение, что становление местного самоуправления в России осуществляется на основе континентальной (французской модели), принципы которой определены в Европейской хартии местного самоуправления. Основанием для этого служит то, что одним из положений программы реформы власти, предложенной Президентом РФ в октябре 2004 года, стало образование Общественной палаты, осуществляющей гражданский контроль над работой государственного аппарата. В свете этого для некоторых исследователей вполне логично сравнение российской системы организации власти на местах с опытом французской системы самоуправления. Однако такая точка зрения является спорной. И не только потому, что данная система обнаруживает в себе ряд проблем, таких как: нечеткость в определении компетенции муниципальных образований, неопределенность их территориальной организации, удаленность муниципальной власти от основных проблем населения и пр. Причина состоит в том, что в России при исследовании характера отношений на уровне «государство-регионы» отмечается попытка построения новой политической системы, имеющей сильный децентрализованный компонент, означающий попытку в какой-то степени отойти от моноцентрической модели органи-

зации власти и построить систему местного самоуправления в духе англосаксонской модели, формируемой управление муниципальной организации снизу, в силу, прежде всего, гражданской инициативы населения. При этом отметим, что различия между моделями в настоящее время не носят принципиального характера.

Усиление федеральной власти не должно быть в ущерб местному самоуправлению. В противном случае возможно избыточное сосредоточение властных ресурсов у региональных администраций, которые подавляют экономические субъекты муниципального образования; перераспределение собственности, вывод имущества с муниципального уровня на региональный (через районы) с последующей приватизацией/передачей под контроль финансово-промышленным группам, иным участникам экономического процесса, непосредственно региональным политическим элитам; ограниченность социальной базы реформы местного самоуправления; торможение процессов становления «среднего класса», одной из ключевых характеристик которого является активная жизненная позиция [7]. Таким образом, что отмечалось исследователями неоднократно [3], происходит огосударствление системы местного самоуправления в России, препятствующее разделению властей [4]. Итак, точного ответа на вопрос выбора модели развития муниципального управления, наиболее приемлемой для России, нет. По мнению автора, следует согласиться с С.А. Левиным [6], что в России прослеживаются два этапа реформы муниципального управления, первый из которых характеризуется утверждением в России англосаксонской модели местного самоуправления, а второй (начиная с 2003 года) - попыткой внедрения в России смешанной модели местного самоуправления.

Обращают на себя внимания исследования Николая Межевича, директора центра Трансграничных исследований факультета международных отношений СПбГУ, который выделяет несколько моделей приграничного сотрудничества муниципальных образований. Первая представляет собой Модель активной контактности - в ее основе лежит признание позитивной роли границы. Администрация активно участвует в развитии контактных функций границы, стараясь повлиять на процесс оформления виз. И модель пассивной контактности - граница рассматривается как «обременение». Жители в деревнях ощущают себя особой общностью по отношению «к пришлым». Модель барьерности, где граница в этом случае воспринимается как передовой рубеж обороны. Модель «Безразличие» - граница воспринимается как нейтральное явление

ние, не помогающее, но и не мешающее экономическому и социальному развитию муниципального образования. Тем не менее, приведенные четыре модели могут рассматриваться как базисные при исследовании экономических эффектов приграничного сотрудничества на уровне местного самоуправления.

В процессе анализа с участием авторов в 2011-2012 г.г. было проведено социологическое исследование, где изучались вопросы развития приграничных сельских поселений Белгородской области в контексте их многофункциональности. Особенность связана с влиянием границы на развитие приграничных муниципальных территорий и будет усиливаться в связи с инициативами России по развитию отношений с Украиной. В данном контексте наблюдаются два противостоящих дискурса. Один из них ориентирован на расширение «поля возможностей» сельских территорий в связи с перспективами многофункционального, выходящего за рамки аграрного направления развития. Второй – на угрозах и опасностях глобализации для слабого неконкурентоспособного российского аграрного бизнеса, что чревато усилением деструктивных процессов в сельской местности и закреплением за ней имиджа сырьевого придатка. Практическая значимость исследования заключается в том, что теоретические и методологические принципы, представленные в работе, ориентированы на использование в муниципальной политике социально-экономического развития. В исследовании приняли участие 25 экспертов, которые являются муниципальными служащими, а так же главами сельских округов.

В ответах на вопрос о проблемах которые наиболее характерны для приграничных сельских поселений в настоящее время, эксперты дали следующие ответы: - отсутствие четких стратегических целей, приоритетов в социально-экономическом развитии сельских территорий (26,67%); - низкий уровень развития системы управления сельскими поселениями (20%); - недостаточность экономической основы муниципальных образований для их устойчивого и комплексного социально-экономического развития (16,67%); - нехватка квалифицированных кадров для осуществления муниципального управления (10%); - демографические проблемы (6,67%).

Как видно из распределения ответов, наибольшую проблему представляет такая проблема, как отсутствие четких стратегических целей приоритетов в социально-экономическом развитии приграничных сельских территорий. Для анализа основ комплексного и устойчивого развития приграничных сельских территорий,

экспертам было предложено выбрать наиболее эффективный уровень управления. Было получено следующее распределение ответов: большинство экспертов (40%) считают, что стратегия развития муниципального района наиболее максимально влияет на развитие сельских территорий, далее респондентами (28%) был выбран вариант ответа - программы развития сельских округов, стратегию развития региона выбрали 16% экспертов, а Концепцию устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации всего 4% опрошенных. Затруднились ответить 12% опрошенных. В тоже время стоит отметить, что только один сельский округ имеет программу социально-экономического развития.

При определении возможностей для развития системы управления приграничными сельскими поселениями района, были получены следующие варианты ответов, необходимо: - использование стратегического планирования устойчивого развития приграничных сельских поселений (23,08%); - использование механизмов стимулирования финансовой самостоятельности приграничных сельских поселений (17,95%); - координация управления приграничными сельскими поселениями (15,38%); - методическое обеспечение при разработке проектов сельских поселений (12,82%); - совершенствование системы взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления (10,26%); - построение тесных экономических связей между органами местного управления и коммерческими организациями (7,69%).

Таким образом, использование стратегического планирования для устойчивого развития сельских поселений, по мнению экспертов, является приоритетной возможностью для развития системы управления приграничными сельскими поселениями региона.

Наибольшие трудности вызывает разработка моделей (18,18%), разработка сценариев, прогнозов и методик – 15,91% соответственно. Косвенно это подтверждает наше предположение об отсутствии навыков по составлению стратегических планов развития приграничных сельских поселений.

Основная проблема приграничных территорий состоит в том, что они должны решать проблемы федерального уровня, но в центре их таковыми не числят и смело взваливают на «хрупкие» плечи регионов и местных органов власти [2].

Респонденты охарактеризовали состояние приграничного сотрудничества на уровне приграничных сельских поселений: - неформальное взаимодействие отдельных глав сельских округов

гов 32%; - нерегулярные переговоры, неформальное партнерство между отдельными поселениями 32%; - созданы постоянные рабочие органы партнерства 4%; - в районе отмечено наличие совместной программы развития приграничных сельских поселений в муниципальном районе 4%. Необходимость развития приграничного сотрудничества между приграничными сельскими поселениями в регионе отмечают 80% респондентов.

Эксперты выделили следующие направления приграничного сотрудничества, которые необходимо развивать в первую очередь: экономические взаимодействия (31,25%); социальные взаимодействия (25%); взаимодействия по осуществлению и развитию различных форм безопасности (6,25%); территориальное развитие (15,63%).

Отметим, что в рамках данной статьи был определен круг вопросов, связанных с анализом возможных моделей управления муниципалитетами в приграничном регионе, однако ряд достаточно сложных проблем только обозначен и требует дальнейшего углубленного изучения, при этом представленный исследовательский материал, дает возможность прийти к следующим общим выводам:

1. Приграничное сотрудничество стало важной составляющей жизни местных сообществ муниципальных территориальных образований России, расположенных вблизи границы.

2. Интенсивность развития процессов приграничного сотрудничества неодинакова в различных субъектах РФ и даже в муниципальных образованиях, расположенных на территории одного региона. Такое положение дел является следствием высокой степени концентрации управления внешнеэкономической деятельностью в руках региональных органов власти (Республика Карелия и Ленинградская область) и существенных различий в уровне экономического развития самих муниципальных образований (Калининградская область и Республика Карелия; частично эта тенденция наблюдается в Ленинградской области).

3. Местное сообщество, включая руководителей и сотрудников муниципальных образований, фактически не обладает влиянием на политику таких ключевых федеральных ведомств в области приграничного сотрудничества, как МИД, Минрегионразвития, Федеральная таможенная служба, Федеральная пограничная служба. Решения принимаются, в лучшем случае, с учетом мнения региональных властей, тогда как все инфраструктурные проблемы ложатся на плечи местных администраций.

4. В системе приоритетов мотивации участия в приграничном сотрудничестве до сих пор преобладает коммуникативно-имиджевая составляющая. Проводится большое число встреч, семинаров, конференций с участием руководителей приграничных органов МСУ, обменных визитов учителей, деятелей культуры, школьников, студентов, фестивалей культуры и спортивных состязаний. Безусловно, такие мероприятия позволяют соседям лучше понимать друг друга, но эта форма приграничного сотрудничества может быть эффективной, в основном, на первых этапах развития приграничного сотрудничества.

5. Одним из наиболее значимых и неожиданных выводов нашего исследования является сравнительно малый объем экономических и инвестиционных проектов в сфере приграничного сотрудничества. Проблемная ситуация в местной экономике большинства российских органов МСУ и высокие риски сдерживают активность инвесторов сопредельных стран, прежде всего из числа предприятий среднего и малого бизнеса. Важной причиной сдерживания развития экономических проектов является неумение муниципальных чиновников и местных предпринимателей пользоваться инструментами бизнес-планирования (стратегическое планирование, SWOT-анализ, инвестиционное проектирование, подготовка инвестиционной документации, финансовый менеджмент). В развитии приграничного сотрудничества нарастают кризисные явления, ощущается недостаток новых идей и форм сотрудничества. Участники приграничного сотрудничества чувствуют дефицит информации.

6. Главным мотивом участия в партнерских проектах с российскими и зарубежными органами МСУ для администраций муниципальных образований является обмен опытом, изучение практики эффективного муниципального управления в России и сопредельных странах. Результатом межрегионального обмена опытом между муниципалитетами различных субъектов федерации может быть выравнивание масштабов и направлений приграничного сотрудничества, а также дальнейшее возрастание его роли в жизни местных сообществ.

**Статья подготовлена в рамках Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 годы». Проект «Управление развитием приграничных регионов в хронотопе постсоветского пространства».*
№ 14.А18.21.0090 (рук. В.П. Бабинцев).

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Абубха, И.Л. Приграничное сотрудничество как фактор развития муниципальных образований / И.Л. Абубха // <http://www.riocenter.ru/ru/programs/doc/3928> - Систем. требования: IBM PC, Internet Explorer.
2. Артоболевский С. Приграничные территории Российской Федерации: что может и хочет государство? <http://www.rusrev.org/content/review/default.asp?shmode=8&ida=1358&ids=132> Систем. требования: IBM PC, Internet Explorer.
3. Матвеев, М.Н. Является ли местное самоуправление в России частью местного государственного управления? / М.Н. Матвеев // Вестник СамГУ, Самарский государственный университет. - 2005. - № 4 (38).- С. 12-19.
4. Мачульская , И.Г. Институционализация местного самоуправления в системе власти Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук/ И.Г. Мачульская . - М.,2001.- 18с.
5. Межевич , Н. Модели приграничного сотрудничества в России: опыт исследования муниципальных образований Псковской области / Н. Межевич // <http://www.riocenter.ru/ru/programs/doc/3928> Систем. требования: IBM PC, Internet Explorer.
6. Левин С.А. Местное самоуправление в федеративных государствах Европы: сравнительно-правовое исследование. Автореферат дисс. кандидата юридических наук: 12.00.02 - конституционное право; муниципальное право / С.А. Левин . - Москва, 2007. – 18 с.
7. Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития // <http://www.riocenter.ru/ru/programs/doc/3928> Систем. требования: IBM PC, Internet Explorer.