Добавил(а) Социология
05.09.10 19:35 -

<!-- /* Style Definitions */ p.MsoNormal, li.MsoNormal, div.MsoNormal {mso-style-parent:""; margin:0cm; margin-bottom:.0001pt; mso-pagination:widow-orphan; mso-layout-grid-align:none; punctuation-wrap:simple; text-autospace:none; font-size:10.0pt; font-family:"Times New Roman"; mso-fareast-font-family:"Times New Roman"; mso-ansi-language:EN-US;} h1 {mso-style-next:Обычный; margin-top:0cm; margin-right:0cm; margin-bottom:0cm; margin-left:72.0pt; margin-bottom:.0001pt; text-align:justify; text-indent:36.0pt; line-height:150%; mso-pagination:widow-orphan; page-break-after:avoid; mso-outline-level:1; mso-layout-grid-align:none; punctuation-wrap:simple; text-autospace:none; font-size:12.0pt; mso-bidi-font-size:10.0pt; font-family:"Times New Roman"; mso-font-kerning:0pt; font-style:italic; mso-bidi-font-style:normal;} p.MsoFooter, li.MsoFooter, div.MsoFooter {margin:0cm; margin-bottom:.0001pt; mso-pagination:widow-orphan; tab-stops:center 207.65pt right 415.3pt; mso-layout-grid-align:none; punctuation-wrap:simple; text-autospace:none; font-size:10.0pt; font-family:"Times New Roman"; mso-fareast-font-family:"Times New Roman"; mso-ansi-language:EN-US;} @page Section1 {size:595.3pt 841.9pt; margin:28.4pt 42.45pt 72.0pt 90.0pt; mso-header-margin:36.0pt; mso-footer-margin:36.0pt; mso-paper-source:0;} div.Section1 {page:Section1;} -->

Местное самоуправление : новые социальные технологии

В числе проводимых в настоящее время в России реформ одно из первых по важности мест занимает реформа местного самоуправления. Местное самоуправление - это право населения самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения. Как и другие формы, осуществляющиеся в социальных системах, местное самоуправление институционально оформлено. Многовариантность возможных схем построения данного института, рамки которого в общем виде определены российским законодательством, делают возможным выбор модели развития местного самоуправления, отвечающей потребностям общества и государства.

Для обеспечения реальной самостоятельности и ответственности органов местного самоуправления, их эффективной деятельности в интересах населения необходимы соответствующие правовые, экономические, организационные, социальные и финансовые условия. Меры, принимаемые для достижения этих целей, часто не дают должных результатов. Основной проблемой является то, что они проводятся без достаточного научного обоснования, без серьезной концептуальной проработки и довольно часто осуществляются методом проб и ошибок. Совершенствование форм самоуправления, поиск новых и наиболее эффективных такого рода социальных технологий - это постоянный процесс даже для стабильных государств. В России, переживающей сложный переходный период, поиск оптимальных форм управления, новых управленческих и самоуправленческих социальных технологий является актуальным и приоритетным направлением.

Местное самоуправление пережило в своем развитии длительный период. Многие авторы считают, что самоуправление получило свое распространение и развитие после земской реформы 1864 года, другие с вечевой формы управления. Развиваясь в дальнейшем, оно все больше приковывало к себе внимание. Особенно важным для развития местного самоуправления был принятый закон (апрель 1990 г.) о выделении местного самоуправления из системы государственной власти. Это позволило автономно разрабатывать социальные, экономические, политические и т.д. технологии по правовому, экономическому, финансовому и политическому обеспечению местного самоуправления.

Основными проблемами правового обеспечения местного самоуправления в России пореформенного периода являются эклектичность и логическая непоследовательность самого федерального законодательства и факты нарушения федерального законодательства со стороны субъектов Российской Федерации, слишком общих положений современного федерального законодательства. Для разрешения этих проблем необходимо, прежде всего, упорядочить федеральное нормотворчество: принять Земельный кодекс, принять поправки к Налоговому, Бюджетному кодексам, разработать и принять ряд остро необходимых правовых актов (о разграничении полномочий между органами различных уровней власти, о государственных минимальных социальных стандартах, о порядке передачи объектов государственной собственности в муниципальную собственность и др.). Указанные выше проблемы правового обеспечения местного самоуправления часто являются причинами возникновения его экономических, финансовых проблем, сложностей с проведением социальной политики на местах.

Основополагающей экономической базой местного самоуправления является муниципальная собственность. Фактически эта собственность начала формироваться в 1989-1991 годах. Процесс муниципализации собственности проходил в условиях общей приватизации под жестким контролем из центра. В результате такой приватизации из ведения местного самоуправления ушли самые прибыльные предприятия бытового обслуживания, магазины, жилой фонд, ремонтно-строительные организации. Местные органы власти получили, наоборот, большое количество убыточных предприятий (объектов). Поэтому и сегодня ситуацию осложняет тот факт, что до сих пор не приняты законы, определяющие принципы формирования муниципальной собственности, разграничения полномочий по управлению собственностью, а используемые в этих целях технологии нарушают общепринятое федеральное законодательство.

На территории муниципальных образований, как правило, действуют две группы

хозяйствующих субъектов: муниципальные предприятия, учреждения и организации и предприятия, учреждения, организации, не входящие в состав муниципальной собственности (государственные, частные). Естественно, права органов местного самоуправления в отношении этих двух групп существенно различаются. Местные органы власти могут определять цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий, учреждений и организаций, осуществлять регулирование цен и тарифов на их товары и услуги, назначать и увольнять руководителей. Отношения с другой группой хозяйствующих субъектов строятся на основе договоров. Закон запрещает местным властям устанавливать ограничения их хозяйственной деятельности, но дает право координировать участие этих хозяйствующих субъектов в комплексном социально-экономическом развитии территории муниципального образования.

Органам местного самоуправления разрешена также внешнеэкономическая деятельность, особенно по привлечению инвестиций на свою территорию. В отдельных муниципальных образованиях, на основе четко разработанной экономической стратегии, довольно неплохо используются инвестиции, в том числе и иностранные, для развития территории.

Экономической основой местного самоуправления является экономическая политика. Местная экономическая политика сводится к разработке таких экономических технологий, которые способствовали бы исполнению местного бюджета, формировали внебюджетные источники финансирования, управляли бы муниципальной собственностью и т.д. Реализуя такого рода технологии (они состоят обычно из сетевых планов, графиков, распоряжений и т.д.), местные органы власти определяют условия использования местных земель, создают муниципальные предприятия, организации, банки, выпускают ценные бумаги, регулируют развитие предпринимательства, цены и тарифы, занятость, занимаются привлечением инвестиций, прогнозируют и планируют развитие своей территории, распоряжаются материально-сырьевыми ресурсами, решают социальные проблему населения.

Муниципальная экономическая политика обычно базируется на результатах анализа социальных и экономических тенденций, целей и приоритетов развития территории, путей их достижения, наличия и возможностей привлечений ресурсов. А успехи местной экономической политики зависят от организационных структур управления, обеспечивающих ее формирование и реализацию. Основа реализации такого рода экономических технологий - это четкое определение целей и задач при формировании и реализации экономической политики. Такого рода технологии должны учитывать и необходимость структурной перестройки всей экономической политики в регионе, основной целью которой является создание конкурентоспособной высокоэффективной и социально ориентированной муниципальной экономики. Структурная экономическая

политика включает в себя свертывание и перепрофилирование старых, нерентабельных производств, поддержку предприятий, необходимых для удовлетворения разносторонних потребностей населения.

О результатах реализации или внедрения этих экономических технологий можно судить по разным критериям и показателям: *общеэкономическим* (объем продукции местной промышленности, малого бизнеса, объем капитальных вложений в жилищное строительство, образование и т.д., превышение доходов над расходами), *социальным (*
уровень материального благосостояния населения, оценка социального и психологического самочувствия, уровень развития социальной сферы и др.), а также *экологическим, демографическим, состоянии социальной безопасности и т.д.*

Важной основой местного самоуправления являются правильно разработанные финансовые технологии, которые бы обеспечили наполнение местных бюджетов. Местный бюджет обычно состоит из доходной и расходной части. Доходы формируются за счет собственных и регулирующих источников доходов. Основу собственных доходов составляют местные налоги и сборы, отчисления от федеральных и региональных налогов, переданные в местные бюджеты в твердой доле на постоянной основе. Регулирующие доходы охватывают всю совокупность денежных средств, передаваемых из вышестоящих бюджетов в нижестоящие с целью сбалансирования их доходов и расходов. К регулирующим доходам относят процентные отчисления от федеральных и региональных налогов (НДС, налог на прибыль, подоходный налог), дотации, субвенции, средства, получаемые из вышестоящих бюджетов по взаимным расчетам. В общей структуре местных бюджетов удельный вес регулирующих доходов больше удельного веса собственных.

Основные расходы местного самоуправления связаны с затратами на образование, здравоохранение, транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство, социальную защиту и другие. В целом по России уровень расходов за последние 6 лет увеличивается. Так, расходы на жилищно-коммунальное хозяйство выросли с 8,6 до 26%, транспортные расходы с 1 до 6,9%, на образование - с 19 до 23%, на здравоохранение - с 5,5 до 10%.

Сегодня муниципальные финансы, в основе которых лежат местные бюджеты, находятся в бедственном положении. Так, задолжность местных бюджетов на конец года в 1994году составила 12,4%, в 1995 - 16,8%, в 1996 - 32,1%, в 1999 - 48,4%. Часто это связано с нереальностью бюджетов, либо с явно утвержденным дефицитом, не

обеспеченным доходными источниками, либо со скрытом дефицитом, связанным с урезанием расходной части. Отсюда - задержки в выплате заработной платы работникам бюджетной сферы, недофинансирование учреждений образования, здравоохранения и т.д.

Возможно, главная причина сложившейся ситуации лежит в области межбюджетных отношений и в области распределения доходов между различными уровнями бюджета. В 1999 году пропорции распределения доходов и расходов в единой бюджетной системе РФ выглядели следующим образом. Федеральный бюджет по расходам брал на себя 47,6%, по доходам из общего бюджета имея 52%, то есть превышение доходной части над расходной составило около 5%. Соответственно, консолидированный бюджет субъектов Федерации из общего бюджета брал на себя 52,4% расходов, получая 47,9% доходов. Здесь уже расходная часть превышает доходную на 5%. Консолидированный бюджет состоит из регионального бюджета и бюджетов муниципальных образований. Так, расходная часть бюджетов субъектов Федерации составляет 20%, а доходная - 23%, то есть здесь нет дефицита бюджета. Самая сложная ситуация у местных органов власти: расходы составляют 32%, а доходы - 24%. Это основной показатель того, что происходит: расходы перекладываются на нижестоящий уровень, а доходы забираются наверх, возникает серьезный дисбаланс.

Социальные технологии, реализуемые органами местного самоуправления находят свое отражение в социальной политике. Прежде всего необходимо отметить, что муниципальные органы руководят работой множества учреждений, которые так и именуются учреждениями социальной сферы - образовательными, медицинскими, культурно-просветительными, спортивными и другими, которые в своей совокупности образуют очень важную систему условий удовлетворения жизненных потребностей населения. Муниципальные органы создают и развивают соответствующую инфраструктуру, они обязаны обеспечивать содержание и развитие материально-технической базы этих учреждений, создавать благоприятные условия для их деятельности и способствовать последовательному совершенствованию этой деятельности, более успешному, эффективному выполнению ими своих задач.

Главная трудность в этой области ныне заключается в катастрофическом недостатке материальных средств для содержания, а тем более развития названных учреждений. Но многие муниципальные органы при отсутствии достаточных бюджетных средств пытаются найти какие-то нестандартные решения. Организуют самих граждан на проведение ремонта зданий и мебели - например, родителей учащихся на оказание соответствующей помощи школам. Создают внебюджетные фонды, побуждая предприятия, коммерческие организации выделять средства на эти цели. Конечно, здесь недопустимо нарушать принцип добровольности и использовать

административно-приказные методы, - но можно стимулировать предпринимателей к добровольной благотворительной деятельности, предоставляя им взамен льготы и послабления в рамках имеющихся у местных органов полномочий, оказывая им другую помощь. Кстати, таким путем решается одновременно и другая социальная задача, имеющая самостоятельную значимость и относящаяся к такому особому направлению социальной политики, как содействие развитию малого предпринимательства (что, к сожалению, нередко и в теории и на практике не рассматривается в качестве составной части этой политики).

Учебные и медицинские учреждения, бесплатно выполняя свои основные функции, в то же время могут, как известно, помимо этого осуществлять и разного рода деятельность на платных началах (репетиторство, обучение знаниям за пределами школьных обязательных программ, проведение оздоровительной работы путем использования нетрадиционных методов и др., создавая тем самым возможности для дополнительных заработков своим сотрудникам и зарабатывая деньги на нужды учреждений в целом. В тех же целях соответствующие учреждения, в особенности учебные заведения могут сдавать в аренду свободные помещения в своих зданиях или оказывающиеся свободными в определенное время, скажем, после окончания занятий, в вечерние часы. Свои подобные способы зарабатывания средств, пополняющие скудные бюджетные ассигнования, имеют и учреждения культуры. Однако из-за пассивности руководителей многие учреждения названных профилей отмеченные возможности не используют. С другой стороны, нередко, напротив, проявляется «инициатива», приносящая ущерб основной деятельности учреждений, когда, например, сдаются в аренду нужные для нормальной организации учебного процесса классные помещения, спортзалы и т.д., что резко ухудшает условия для учебы и спортивных занятий. Нередко подобная деятельность оказывается связанной с злоупотреблением и махинациями.

Нетрудно понять, насколько важно для того, чтобы рассматриваемые проблемы решались должным образом, чтобы была активная организаторская и направляющая деятельность местных властно-управленческих органов. С одной стороны, следует побуждать руководителей упомянутых подведомственных учреждений находить и использовать законные и не мешающие основной деятельности способы зарабатывания средств для более успешного осуществления этой основной деятельности. С другой стороны, должен быть налажен действенный контроль за тем, чтобы не допускать всяких вредных для дела «инициатив» и злоупотреблений. К сожалению, как показывают многие исследования данной проблемы, местные властно-управленческие органы в большинстве случаев мало, что делают в этой области. Работники местных административных органов, также как и руководители подведомственных им учреждений, как правило, лишь не устают жаловаться на недостаток бюджетных ассигнований для организации нормальной работы этих учреждений, на низкую зарплату, получаемую работниками, отсутствие средств для ремонта зданий и приобретение нужного оборудования и т.д. Конечно это нельзя не принимать во

внимание. Но следует отчетливо понимать, что в сегодняшних условиях существенного увеличения возможностей ни государственного бюджета ни местных бюджетов нет и не предвидится. Поэтому самим необходимо искать реальные возможности пополнять свои материальные ресурсы.

Необходимо отметить, что многие вопросы можно и нужно решать поэтапно, используя отдельные социальные технологии для решения локальных задач. Например, Центры социального обслуживания в г.Москве «Печатники», действующие с 1993 года, обеспечи вают в определенной степени помощь и социальную защиту пожилых.
Работа этих центров ведется по трем направлениям.
Первое
- направление дневного пребывания выполняет функции бытового, медицинского, культурного обслуживания пенсионеров и инвалидов, организацию питания и отдыха, привлечение к посильной трудовой деятельности. Только в 1999 году в этом Центре отдохнули более 400 человек.

Второе направление - осуществление постоянного или временного социально-бытового обслуживания в надомных условиях пенсионеров и инвалидов, нуждающихся в посторонней помощи вследствие частичной утраты способности к самообслуживанию.

Третьим направлением является осуществление срочной социальной помощи гражданам без определенного места жительства, а также лицам, участвовавшим в боевых действиях, которым нужна моральная и материальная поддержка в период адаптации.

Можно привести много положительных примеров деятельности местных органов самоуправления по реализации в жизнь многих социально-управленческих программ, таких как «Планирование семьи», «Дети сироты», «Дети инвалиды», «Безопасное материнство», «Жилье», «Транспорт», «Многодетная семья» и т. д. Органами местного самоуправления находятся необходимые денежные и материальные средства для организации и проведения этих и некоторых других мероприятий.

Деятельность муниципальных органов по решению социальных проблем охватывают и ряд других направлений. Не рассматривая их все подробно можно только констатировать, что используя новейшие социальные технологии как во всей совокупнос ти своей управленческой деятельности, так и по отдельным ее направлениям можно оказать существенное влияние на реализацию социальной политики как в регионе, так и

в обществе.

Необходимо также отметить, что все стороны и элементы соответствующей деятельности в совокупности создают не просто набор различных направлений управленческой деятельности, а представляют собой комплекс мер, которые влияют на качество жизни. Последовательное повышение этого качества и выступает главной целью деятельности всех социальных и политических институтов, участвующих в реализации социальной политики, в том числе и института местного самоуправления.