



УДК 352.075(470.63)

СПЕЦИФИКА МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РАЗЛИЧНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ СФЕРАХ (НА ПРИМЕРЕ СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ)

С.В. ПУШКИН*Ставропольский
государственный
университет**e-mail: aspirant87@rambler.ru*

Показана специфика муниципальной политики Ставропольского края в различных социальных сферах. Делается вывод о необходимости поиска новых форм стимулирования активности гражданского общества, элементом которого являются муниципальные образования.

Ключевые слова: муниципальная политика, Северо-Кавказский Федеральный округ, Ставропольский край, экономическая сфера, социальная сфера, политическая сфера.

В узком смысле муниципальная политика – это система взаимоувязанных целей муниципальной деятельности и механизмов их реализации¹; муниципальная политика – приведение в жизнь решений муниципальных властей². В широком смысле муниципальная политика – это искусство управления муниципальным образованием, ведение муниципальных дел, содержание деятельности муниципальных органов власти. Всякие элементы муниципального управления приобретают политический характер, если затрагивают интересы социальных групп, классов, широких слоев населения³; муниципальная политика – система целей муниципальной деятельности и способов их достижения на основе властных полномочий, закрепленных за органами местного самоуправления⁴.

Либеральные теории основное внимание уделяют выборам, политическому участию в местных органах власти, конкуренции между партиями, политическому руководству и осуществлению власти на местах, оценивая каждый из этих пунктов, прежде всего, с точки зрения таких ценностей, как общественный интерес, доступность и подотчетность, а также эффективность исполнительной и административной деятельности⁵. Однако и здесь следует делать выбор между альтернативными решениями в пользу той или иной программы или защиты определенных интересов⁶. В зависимости от выбора направления специфика муниципальной политики выражается в различных социальных сферах:

– экономической (стабилизация экономического положения; использование местных и региональных ресурсов; формирование в муниципальном образовании механизма саморазвития; формирование рыночной инфраструктуры; создание системы финансово-экономических мер; оказание поддержки предприятиям; развитие малого предпринимательства);

– социальной (улучшение состояния окружающей среды; удержание на социально безопасном уровне безработицы; поддержка населения живущего ниже уровня прожиточного минимума);

¹ Система муниципального управления: Учебник для вузов. Издание 3, дополненное и переработанное / Под ред. В. Б. Зотова. СПб., 2008. С. 94.

² Избиратель.ру. Онлайн журнал о выборах. Словарь терминов // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://izbiratel.ru/tesaurus/204/4544/>

³ Васильев А.А. Муниципальное управление: Конспект лекций. Изд. 3-е, испр. и доп. Н. Новгород, 2004. С. 86.

⁴ Система муниципального управления: Учебник для вузов. / Под редакцией В. Б. Зотова. СПб., 2005. С. 489.

⁵ Русский гуманитарный интернет-университет. Словари и справочники // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.i-u.ru/biblio/content.aspx?dictid=45&wordid=192616>

⁶ Велинг Х.Г. Муниципальная политика // Региональное управление: зарубежный опыт. М., 1994. С. 52.



– политической (реализация прав и свобод гражданина и человека на территории муниципального образования; соответствие принимаемых решений важнейшим интересам населения, тенденциям социально-экономического развития и морально-психологической ситуации в муниципальном образовании; реализация отработанных демократических процедур участия населения в управленческом процессе; учет общественного мнения)⁷.

Проблеме **стабилизации экономического положения** в Ставропольском крае уделяется большое внимание. Так Совет по вопросам местного самоуправления при председателе Государственной Думы Ставропольского края В.А. Коваленко, принял решение о том, чтобы рекомендовать Государственной Думе Ставропольского края обратиться к депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с просьбой инициировать рассмотрение в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации вопросов, направленных на минимизацию проявлений финансово-экономического кризиса, в части: разработки правовых механизмов; принятия мер, направленных на приостановление роста тарифов на энергоносители; оказания финансовой помощи образовательным учреждениям среднего профессионального образования в целях подготовки специалистов по рабочим специальностям, организации популяризации рабочих профессий и недопущения увеличения числа безработных⁸.

Политика **формирования и использования местных и региональных ресурсов** в Ставропольском крае основывается на принципах: самостоятельности местных финансов; государственной финансовой поддержки; гласности формирования и использования финансовых ресурсов.

Органы местного самоуправления Ставропольского края, с учетом имеющихся финансовых возможностей (исключая средства, передаваемые в порядке оказания финансовой помощи), вправе увеличивать социальные нормы, нормативы минимальной бюджетной обеспеченности. Также органы местного самоуправления при формировании местных бюджетов обязаны руководствоваться государственными минимальными социальными стандартами, социальными нормами, нормативами минимальной бюджетной обеспеченности. В качестве составной части местных бюджетов могут быть предусмотрены сметы расходов отдельных населенных пунктов и территорий, не являющихся муниципальными образованиями.

Укрепление финансовых основ местных бюджетов, закрепление в действующем законодательстве механизмов обеспечения устойчивых, стабильных источников пополнения в местный бюджет⁹ – первоочередные меры **формирования в муниципальном образовании механизма саморазвития**. Саморазвитие муниципального образования, синтезирующееся в самокупаемости, самофинансировании и самоуправлении, предполагает эффективное использование всех ресурсов территории, включая природные, материальные, интеллектуальные, трудовые, информационные, выступающие базовыми источниками ее финансовых ресурсов. Максимальное расширение экономических связей с другими территориями – один из решающих факторов саморазвития. Его основной целью является «выравнивание» социально-экономических условий территории с более развитыми регионами при ис-

⁷ Муниципальное управление: Метод. указ. / Сост.: И.В. Гясова, О.Н. Кожухина. Тамбов, 2006. С. 5.

⁸ Решение Совета по вопросам местного самоуправления при председателе Государственной Думы Ставропольского края «О принимаемых органами государственной власти Ставропольского края антикризисных мерах, направленных на стабилизацию экономики, и взаимодействии органов государственной власти Ставропольского края и органов местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края в целях преодоления финансово-экономического кризиса» от 20 марта 2009 года №5 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.dumask.ru/org/smest/activity/14173/>

⁹ Мокрый В.С. Проблемы реформирования межбюджетных отношений как основа местного самоуправления // Финансы. 2001. №1. С. 9.



пользовании для этой цели, прежде всего, собственных источников и скрытых резервов, а не трансфертов и дотаций из федерального и регионального центров¹⁰.

Одной из особенностей современного этапа развития страны является повышение роли и **совершенствование рыночной инфраструктуры**¹¹. Влияние муниципальной политики должно распространяться на основные элементы инфраструктуры современного рынка которыми являются: биржи (товарные, сырьевые, фондовые, валютные), их организационно оформленное посредничество; аукционы, ярмарки и другие формы организационного не биржевого посредничества; кредитная система и коммерческие банки; эмиссионная система и эмиссионные банки; система регулирования занятости населения и центры государственного и негосударственного содействия занятости (биржи труда)¹². Одним из главных стратегических направлений развития рыночной инфраструктуры муниципалитета можно считать обеспечение стабильного повышения материального благосостояния населения, условий для всестороннего развития людей.

Реализация финансово-экономических мер в период кризиса является адекватной реакцией местных органов власти Ставропольского края, политика которых направлена на реализацию плана антикризисных мер. Сущность данного плана заключается в поддержке краевых производителей, осуществлении поддержки малого и среднего предпринимательства, обеспечении функционирования системы государственной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в сфере инновационной деятельности, проведении мониторинга рынка труда и осуществлении социальной поддержки граждан, разработке мер по обеспечению оптимизации бюджетных расходов¹³.

Вопрос **поддержки предприятий**, а также **развитие малого предпринимательства** достаточно детально регламентирован на законодательном уровне. Правительством Ставропольского края проводится системная работа в области имущественной поддержки, налогообложения субъектов малого и среднего предпринимательства, укрепления системы подготовки кадров, развития инновационного малого и среднего бизнеса.

На основании мониторинга, проведенного в апреле 2009 года общероссийской общественной организацией малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Ставропольский край занимает первое место среди субъектов Российской Федерации по качеству критериев реализации Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Постановлением Правительства Ставропольского края от 11 сентября 2008 г. № 142-п создан координационный совет по развитию малого и среднего предпринимательства в Ставропольском крае, заседания которого проводятся регулярно. Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 15 мая 2008 года № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности»¹⁴ в октябре 2008 года при Прокуратуре

¹⁰ Максимов А.В. Управление финансами муниципальных образований в современной России (Теория и практика): Автореф. дис. ... д-ра экон. наук. Ростов н/Д. С. 8.

¹¹ Экономическая теория / Под ред. В.С. Яковлева. М., 2007. С. 271.

¹² Куликов Н.М. Основы экономической теории. М., 2006. С. 318.

¹³ Министерство экономического развития Ставропольского края. План антикризисных мер // [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.stavinvest.ru/?__=582

¹⁴ Указ Президента РФ «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности» от 15 мая 2008 №797 // Российская газета. №105. 17.05.2008.



Ставропольского края создан общественный совет по соблюдению прав субъектов предпринимательской деятельности¹⁵.

Формируя и реализуя местную экономическую политику, муниципальное образование должно выполнять несколько актуальных задач: насыщать экономическую среду информацией, что способствует более рациональному планированию деятельности частных компаний; задавать допустимые параметры частного интереса и средств его достижения; определять цели социально-экономического развития муниципального образования и непосредственно регулировать хозяйственные пропорции в местной экономике; быть гарантом стабильности в сфере экономической политики. Для решения данных задач муниципальные органы власти должны обладать определенным инструментарием влияния на экономику и системой институтов власти, способных их применять через соответствующие формы воздействия. Необходимо также четкое определение меры ответственности данных институтов и их возможностей.

Для осуществления муниципальной политики в сфере социальной поддержки населения, в муниципальных образованиях создаются различные учреждения социального обслуживания, а в структуре местных администраций – органы (отделы, комитеты, департаменты) социальной защиты.

Социальное обслуживание малоимущих граждан в Ставропольском крае сегодня осуществляет целая система учреждений. О значимости муниципальной политики в сфере оказания социальной помощи свидетельствует то, что в Ставропольском крае принят и с 1 января 2008 года вступил в силу закон от 19 ноября 2007 года № 56-кз «О государственной социальной помощи населению в Ставропольском крае». Он предусматривает оказание государственной социальной помощи малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, среднедушевой доход которых по независящим от них причинам ниже величины прожиточного минимума, установленного в Ставропольском крае¹⁶. На смену категоричному должен прийти адресный подход (о чём неоднократно упоминал президент Российской Федерации – Д.А. Медведев) в оказании государственной социальной поддержки жителей края.

В вопросе **занятости населения** следует отметить, что около 70% реально безработных не обращаются (и никогда не обратятся) в ГСЗН, по причине низкой эффективности ее работы, а занимаются поиском работы сами, через родственников, друзей, знакомых или прибегают к услугам кадровых агентств, негосударственных бюро и фирм. Однако есть надежда, что рынок труда Ставропольского края будет меняться, приобретая все более «реальное лицо», стирая грань между официальной и реальной картиной¹⁷.

Труднее всего найти работу дипломированным юристам и экономистам. А официально заявленные вакансии чаще всего предназначены имеющим стаж и опыт работы слесарям, строителям, сварщикам. Муниципалитетам необходимо разрабатывать долгосрочные программы по привлечению и занятости населения.

Необходимо стимулирование целостного развития местного сообщества соответствующего муниципального образования, обеспечивающего создание благоприятных условий жизнедеятельности населения.

Муниципальная политика в политической сфере находит своё выражение в **реализации прав и свобод человека и гражданина на территории муници-**

¹⁵ Официальный информационный Интернет-портал органов государственной власти Ставропольского края // [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.stavregion.ru/economy/maloe_predprinimatelstvo/krizis/

¹⁶ Закон Ставропольского края «О государственной социальной помощи населению в Ставропольском крае» от 19.11.2007 № 56-кз (ред. от 12.03.2009) // «Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края». 15.12.2007. № 33. ст. 6853.

¹⁷ Эшроков В.М. Региональные трансформации в занятости населения Ставропольского края при переходе к рынку // Успехи современного естествознания. 2007. №12. С. 396.



пального образования. Муниципалитетам необходимо провести резкое разграничение в вопросе различия «прав человека» и «прав гражданина», для того, чтобы пределы реализации права устанавливались при наличии определённого статуса – человек или гражданин.

Принятие муниципалитетами политических решений – основной элемент преобразования политических требований различных групп и граждан в приемлемые для всего общества средства и методы регулирования социальных отношений в интересах населения, проживающего на территории муниципального образования.

Регулирование муниципальными властями политики, направленной на стабилизацию морально-психологической ситуации в Ставропольском крае играет немаловажную роль. В Ставропольском крае накоплен существенный политико-управленческий опыт в сфере этнических и этноконфессиональных отношений, миграции, формирования национально-культурных институтов гражданского общества. Зачастую механизмы влияния на политический процесс утрачивает именно гражданское общество, что грозит развитием конфликта между обществом и муниципалитетом, снижением политической активности и гражданского участия населения в управлении государством, бесконтрольностью органов и структур власти.

Выражение **участия населения в управленческом процессе** в форме прямого волеизъявления граждан можно разделить на три группы. Во-первых, референдум, выборы, общие собрания населения, характеризующие императивную функцию непосредственной демократии. Во-вторых, митинги, шествия, демонстрации, пикетирования как инструмент сопоставления воли народа и формируемого им органа власти, выполняющего регулятивную функцию. В-третьих, народная инициатива, деятельность политических партий, отзыв выборного народного представителя, сочетающая обе эти функции народного волеизъявления¹⁸.

Спецификой Северо-Кавказского федерального округа является реализация форм казачьего самоуправления, широко распространенных в Ставропольском крае и ряде северокавказских республик. Согласно принятой 3 июля 2008 г. «Концепции государственной политики в отношении российского казачества», одним из основных принципов данной политики является взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления с казачьими обществами¹⁹. Следовательно, разнообразие форм прямого волеизъявления граждан при участии населения в управленческом процессе должно не только организовывать власть и управление на местах, но и содействовать непосредственному включению населения в процесс развития территории его проживания, обеспечивать общественную поддержку осуществляемых в стране социально-экономических и политических преобразований.

Одним из основных принципов построения муниципальной политики в Ставропольском крае является **учёт общественного мнения**²⁰. Низкий статус учёта общественного мнения в России объясняется не только его незрелостью, но и неразвитостью институтов гражданского общества. Действенно-практический характер общественного мнения проявляется, как правило, не сам по себе. Для своего выражения он требует определенных организационных форм – институтов и организаций, которые, опираясь на поддержку общественного мнения способны вести длительный и регулярный диалог с властью или бизнес-структурами. Вне этих форм сила давле-

¹⁸ Народовластие в России – очерк истории и современного состояния / Под ред. Ю. А. Дмитриева. М., 1997. С. 65–66.

¹⁹ Концепция государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества от 3 июля 2008. Официальный сайт президента России // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://tours.kremlin.ru/text/docs/2008/07/203446.shtml>

²⁰ Закон Ставропольского края «О территориальном общественном самоуправлении в Ставропольском крае» от 31.12.1996 № 44-кз // Режим доступа: http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/list_statutes/printable.php?do4=card&id4=47e9edd9-45fa-437d-969f-95f65c89707c



ния общественного мнения может проявиться в основном лишь в отдельных спонтанных акциях протеста (забастовки, митинги и др.)²¹.

Таким образом, муниципальная политика в политической сфере в основном направлена на управление муниципальными и общественными делами, но она также включает деятельность по формированию политического сознания людей, политическую пропаганду и агитацию, политическую организацию. Общая цель муниципальной политики, проводимой в Ставропольском крае, – повышение уровня и качества жизни населения муниципального образования, расширение возможности народо-власти и укрепления публичной власти, что способствует повышению ее эффективности. Для развития муниципального образования необходимо глубокое и всестороннее изучение специфики муниципальной политики в крае, что будет способствовать дальнейшей разработке научно обоснованных системных решений, созданию эффективного механизма управления.

SPECIFICITY OF THE MUNICIPAL POLICY IN VARIOUS SOCIAL SPHERES (ON THE EXAMPLE OF STAVROPOL TERRITORY)

S.V. PUSHKIN

Stavropol State University

e-mail: aspirant87@rambler.ru

Specificity of a municipal policy of Stavropol Territory in various social spheres is shown. The conclusion is about necessity of search of new forms of activity stimulation of the civil society of which municipal unions became an element.

Key words: municipal policy, the North Caucasian Federal District, Stavropol Territory, economic sphere, social sphere, political sphere.

²¹ Комаровский В. С. Государственная Служба и СМИ. Воронеж, 2003. С. 107.