

Эволюция систем управления городами Курского края в условиях постсоветской социально-экономической трансформации*

© 2015 Борщик Наталья Дмитриевна
доктор исторических наук, профессор
© 2015 Волобуев Сергей Николаевич
кандидат экономических наук, доцент
© 2015 Подосинников Евгений Юрьевич
кандидат политических наук, доцент
© 2015 Пясецкая Елена Николаевна
кандидат социологических наук, доцент
Курский государственный университет
305000, г. Курск, ул. Радищева, д. 29
e-mail: arktur4@rambler.ru

Рассмотрены особенности региональной политики Курской области, сориентированной, главным образом, не на развитие региона и муниципальных образований, а на их поддержку, что не может обеспечить их выход на ступень устойчивого саморазвития. В условиях усиления социальной ответственности органов управления перед населением, расширения делегируемых на этот уровень полномочий изменяется их роль в формировании системы управления всех процессов, происходящих и на муниципальном уровне, в становлении и развитии местного самоуправления.

Ключевые слова: Курский регион, система управления, муниципальное образование.

Важнейшей составляющей системы управления в государстве является ее низовой уровень – местное самоуправление. На сегодняшний день местное самоуправление по сравнению с другими органами власти наиболее социально ориентировано, так как основной целью его существования выступает решение вопросов местного значения. Реформирование института местного самоуправления, одного из наиболее актуальных процессов в государственном администрировании современной России, меняет структуру и оптимизацию его функционирования, их взаимодействие с другими общественными институтами и государством.

Проведенные исследования дают возможность сделать вывод, что в настоящее время региональная политика сориентирована, главным образом, не на развитие регионов и муниципальных образований, а на их поддержку, что не может обеспечить выход регионов на ступень устойчивого саморазвития¹.

Если говорить об эволюции системы управления городами Курского края в историческом аспекте, то эти земли были до конца XVI в. южным порубежьем Московского царства и представляли собой в основном “дикое поле”, которое активно

заселялось на рубеже XVI-XVII вв. Власти стремились обезопасить южную границу Московского государства, для чего была выстроена грандиозная по тем временам оборонительная линия – Белгородская черта, включившая отстроенные Курск, Белгород, Воронеж и другие города-крепости с преимущественно воинским населением. Изначально в системе управления порубежных городов Курского региона преобладала специфика, обусловленная основной функцией острогов – защитой российских границ и населения. К специфическим чертам можно отнести преобладание военных над мирными жителями, среди которых были и “черкасы” – переселенцы из отдельных местностей современной Украины, а также почти полное отсутствие дворян и помещичьего землевладения. Исторической особенностью некоторых городов курского порубежья XVII в. являлось двухуровневое управление, где казачье самоуправление сочеталось с правительственными органами власти.

В XVIII в. в состав Российской империи вошли новые территории, границы государства расширились, курские земли утратили статус порубежных. В 1779 г. была образована самостоятельная Курская губерния, включившая 15 уездов. Уездные центры, утратив свое стратегическое предназначение, представляли собой небольшие городские поселения с населением 2-4 тыс. чел.² Система управ-

* Статья подготовлена при финансовой поддержке гранта РГНФ □ 14-12-46006 “Эволюция систем управления городами Курского края в условиях постсоветской социально-экономической трансформации”.

ления городами была типичной для европейской России: губернский уровень представляли назначаемые из центра генерал-губернатор и отраслевые чиновники, на уровне уезда кандидатуры утверждались в Курске. Существовало и дворянское самоуправление, предполагавшее участие выборных представителей в заседаниях уездных и губернских органов власти.

XIX столетие практически не привнесло ничего нового в сложившуюся систему управления городами Курского края, изменения коснулись лишь местного самоуправления. После земской реформы 1864 г. земские органы власти были образованы во всех 15 уездах и губернском Курске. Земцы принимали самое активное участие в общественно-политической жизни губернии; благодаря их усилиям появилась пожарная и ветеринарная службы, сеть образовательных и лечебных учреждений, приютов и пр. Велась широкая просветительская работа, были выполнены на высоком научном уровне статистические описания всех уездов с публикацией результатов³.

В советское время территория Курской губернии с 1928 г. вошла в состав Центральночерноземной области (ЦЧО); в 1934 г. возникла Курская область. Современная система управления на муниципальном уровне в Курской области включает 540 муниципальных образований, в том числе 6 городских округов, 28 муниципальных районов, 32 городских и 480 сельских поселений⁴. Дальнейшее исследование особенностей управления российскими городами представляется перспективным в части изучения исторического опыта российского самоуправления и взаимодействия властных структур разного уровня.

Второй анализируемой проблемой в рамках эволюции систем управления городами региона является взаимодействие городской власти и населения в городах Курской области. В 2014–2015 гг. в рамках гранта РГНФ □ 14-12-46006 было проведено социологическое исследование анализа мер, предпринимаемых местными администрациями для привлечения граждан к участию в делах городского самоуправления городов Курск, Щигры, Курчатова, Льгов, Железногорск, а также выявлена с помощью экспертного ($n = 72$) и массового ($n = 438$) опроса степень эффективности этих мер.

По результатам опроса как высокоэффективные оцениваются общественные приемные, информационно-консультационные центры и пункты. Во всех муниципальных администрациях проводится “час контроля” за работой с обращениями, для объективного рассмотрения жалоб проводятся “круглые столы” с участием заявителя и руководителей структурных подразделений администрации.

Специалистами региональной администрации проводится оценка знаний работников администраций поселений региона по нормам действующего законодательства и вопросам применения административного регламента исполнения рассмотрения обращений граждан, что свидетельствует о достаточно высокой степени администрирования этого направления.

Большинство перечисленных форм взаимодействия оценивается экспертами на среднем уровне. Среди них выделяются более традиционные: личные встречи глав муниципальных образований, депутатов, руководителей органов и должностных лиц городского самоуправления с жителями, или “горячие линии”, в том числе по вопросам ЖКХ, социального обеспечения, земельных и имущественных отношений, и более современные формы, вошедшие в практику деятельности органов власти менее чем 5 лет назад: социологические опросы населения для исследования актуальных проблем жителей города, получившие особое развитие в г. Курчатове, “круглые столы”, ТОСы. Более подробно эти вопросы рассматривались авторами в ряде научных публикаций⁵.

Проделанное исследование позволяет сделать ряд выводов: жители городов Курской области еще слабо вовлечены в непосредственное осуществление местного самоуправления⁶. Основными причинами этого являются: низкий уровень компетентности граждан в решении вопросов местного значения; недоверие граждан к представителям местной власти; недостаточная мотивация и способность местных органов власти к работе по привлечению населения к осуществлению местного самоуправления.

Приоритетными направлениями решения проблем социального взаимодействия городской власти и населения в Курской области и повышения его эффективности является развитие гражданских инициатив; поддержка общественных организаций; создание системы информирования о насущных проблемах населения и о практике гражданского участия, стимулирование граждан к участию в местном самоуправлении, в том числе в создании ТОС.

Трансформация социально-экономической системы России в 90-е гг. XX в. привела к резкому снижению объемов производства. Наибольший спад наблюдался в малых городах. В рамках данной работы произведем оценки основных условий экономического развития городов Курской области в 90-е гг. XX в. В качестве объекта нашего исследования были избраны города Курск, Щигры, Курчатова, Льгов, Железногорск.

Одним из критериев оценки стартовых условий развития городов Курской области явля-

Таблица 1. Численность промышленных предприятий (1991-1995 гг.)*

Муниципальное образование	1991	1992	1993	1994	1995	1995, % к 1991
Город Курск	91	83	81	302	365	401,10
Город Железногорск	11	7	13	46	75	681,82
Город Курчатов	15	21	35	58	72	480,00
Город Льгов	19	10	18	22	37	194,74
Город Щигры	13	8	11	17	23	176,92

* Волобуев С.Н., Новосельский С.О., Шатохин М.В. Оценка эффективности составляющих инвестиций в АПК Курской области // Вестн. Курской государственной сельскохозяйственной академии. 2014. □ 6.

ется показатель производственных ресурсов. Для оценки данного показателя рассмотрим численность промышленных предприятий в разрезе муниципальных образований (табл. 1).

Такой рост числа новых предприятий был связан с развитием малого предпринимательства. Города стали центром притяжения трудовых ресурсов, центрами миграционного притока (табл. 2).

Кризис 1998-1999 гг. позволил существенно переориентировать экономику городов Курского края. Опережающее развитие АПК в новом тысячелетии стимулировало восстановление и развитие перерабатывающей промышленности, и в первую очередь мясной и молочной.

росла роль и ответственность участников бюджетного процесса муниципального уровня.

Государственные закупки являются общепринятым механизмом регулирования рыночной экономики. Государственные заказчики обеспечиваются финансами в том объеме, который устанавливается соответствующим бюджетом (федеральным, региональным, муниципальным), и несут полную ответственность за обеспечение государственных нужд. В свою очередь, государство для экономического стимулирования предоставляет привилегии поставщикам продукции для государственных нужд: кредиты, налоговые льготы, целевые дотации, а также средства на капитальные вложения⁷.

Таблица 2. Общая оценка численности постоянного населения (1991-1995 гг.)*

Муниципальное образование	1991	1992	1993	1994	1995	1995, % к 1991
Город Курск	369 054	382 183	391 351	397 327	413 275	111,98
Город Железногорск	54 091	60 321	63 217	75 386	80 128	148,14
Город Курчатов	28 901	30 214	32 485	34 093	35 218	121,86
Город Льгов	12 781	13 543	15 093	15 385	17 214	134,68
Город Щигры	11 439	12 351	12 784	13 025	13 727	120,00

* Официальный сайт Федерального органа государственной статистики по Курской области (Курскстат) URL: <http://www.kurskstat.ru>.

Общий рост экономики страны стимулировал и развитие промышленного производства в городах края, что давало дополнительный импульс развития социальной сферы и сферы услуг. Именно здесь создавалось наибольшее количество рабочих мест вплоть до кризиса 2008-2009 гг.

Таким образом, можно сделать общий вывод о том, что наилучшие стартовые условия развития хозяйственного комплекса среди городов Курской области были у Курска, вызванные областным значением города, и Железногорска, вызванные запасами природных ресурсов.

В начале XXI в. в сфере управления финансами (государственными и муниципальными) успешно внедрен ряд реформ на всех уровнях бюджетной системы России. В ходе реформирования установлены новые потребности в информационной сфере, которые затрагивают информацию о финансовой деятельности публично-правовых образований, кроме того, возникли новые информационные механизмы, а также воз-

Согласно официальным данным органов власти Курской области (управления Федерального казначейства, администрации Курской области) по состоянию на 1 апреля 2015 г. в Курском регионе осуществляют государственные закупки 3184 организации, из них:

- 150 (4,71 %) - федеральный уровень бюджета;
- 365 (11,46 %) - бюджет субъекта Российской Федерации;
- 2466 (77,45 %) - местный бюджет;
- 20 (0,63 %) - бюджет Государственного внебюджетного фонда;
- 1 - бюджет территориального Государственного внебюджетного фонда;
- 170 (5,34 %) - средства юридических лиц (бюджетные, автономные учреждения, унитарные предприятия);
- 12 (0,38 %) - иные организации.

Количество участников бюджетного процесса муниципального уровня в Курской области -

2466 организаций, что составляет 77,45 % от общего количества организаций⁸, это подтверждает тезис о высокой значимости муниципальных закупок в совокупном объеме госзаказа региона, как важнейшего элемента государственного регулирования расходов бюджета.

Отставание системы государственных закупок от передовых мировых стандартов предоставляет Российской Федерации уникальную возможность совершить правовую реформу в ускоренном порядке, а также заполнить имеющиеся пробелы современными проверенными нормативными актами. Необходимо создать прозрачную систему заключения контрактов, в том числе на муниципальном уровне. Для этого необходимо:

- администрации Курской области, комитету по управлению имуществом Курской области, комитету по экономике и развитию Курской области проработать вопрос об определении уполномоченных органов по проведению закупок в целях их централизации и снижения издержек;

- в целях экономии бюджетных средств рекомендовать заказчикам шире использовать при проведении закупок за счет бюджетных средств конкурентные способы проведения закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд.

Модернизация институтов публичного управления, в том числе муниципального, требует нового подхода к эволюции систем управления регионального и местного уровня. Система управления меняется в соответствии с современными потребностями общества. Институт муниципального управления в России прошел долгий и сложный исторический путь своего становления и развития. Управление в городах Древнерусского государства принято считать прообразом современного российского самоуправления. В последние десятилетия наиболее остро проявляется потребность в стратегическом развитии городов, обусловленная дотационностью муниципальных образований, передачей ряда государственных функций на муниципальный уровень без достаточной ресурсной базы, различия в изменении среды и качестве жизни. Местное самоуправление, как самостоятельный институт российской политической системы, накапливает положительный опыт функционирования и в то же время требует его осмысления и дальнейшего развития. Процесс становления местного самоуправления в России идет сложно и противоречиво. Как показали исследования авторов проекта, проводившиеся в течение последних двух лет, главными проблемами местной власти являются: несовершенство выбранных моделей местного самоуправления как институциональных, так и финансово-экономических, закрепленных федеральным и региональным зако-

нодательством; неэффективность технологий решения вопросов местного значения органами власти и отсутствие у населения потребности участвовать в них.

Местное самоуправление никогда не станет эффективным, если не будет способствовать тому, чтобы в решении местных вопросов участвовало население. Экспертные исследования показывают, что население и органы местного самоуправления отдалены друг от друга: на одни и те же проблемы развития территорий и местных сообществ они смотрят совершенно по-разному. Это приводит к тому, что органы власти в населении не видят поддержки, а в разнообразии некоммерческих организаций – возможности роста активности населения и, соответственно, резервов социально-экономического развития территории.

¹ Слатинов В.Б., Мосякин И.Я. Публичная коммуникация властных и гражданских структур как инструмент реформирования государственных институтов: роль открытого правительства в трансформации государственной службы России // Образование и общество. 2014. Т. 5, □ 88. С. 4-9.

² Борщик Н.Д. Использование итогов учета населения в описаниях Курского наместничества 1784-1785 гг. // Урал индустриальный: Бакунинские чтения: материалы IX Всерос. науч. конф., посвященные 85-летию д.и.н., профессора А.В. Бакунина, Екатеринбург, 8-9 окт. 2009 г. В 2 т. Т. 1. Екатеринбург, 2009. С. 50-54.

³ Борщик Н.Д. Первая Всероссийская перепись населения 1897 года: история подготовки и проведения в Курской губернии. Курск, 2004.

⁴ Официальный сайт Администрации Курской области. URL: <http://adm.rkursk.ru>.

⁵ Пясецкая Е.Н. Выбор органами местного самоуправления форм взаимодействия с населением: опыт экспертной оценки // Этносоциум и межнациональная культура. 2014. □ 3 (69). С. 131-139.

⁶ Пясецкая Е.Н. Развитие взаимодействия власти и населения в социосистеме города // Казанская наука. 2014. □ 5 (71). С. 333-336.

⁷ Подосинников Е.Ю., Железняков С.С. Внедрение и развитие элементов государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами “Электронный бюджет” в Курской области. Курск, 2014.

⁸ См.: Подосинников Е.Ю., Власов А.А., Голощапова Л.В. Федеральная контрактная система: региональные аспекты внедрения (в условиях Курской области) // Auditorium: электронный научный журнал Курского государственного университета. 2015. □ 2 (6). URL: <http://auditorium.kursksu.ru>; Подосинников Е.Ю. Особенности управления размещением заказов для муниципальных нужд Курской области как важнейшего элемента государственного регулирования расходов бюджетных средств // Среднерусский вестн. общественных наук. Орел, 2014. □ 6 (36). С. 69-74.