ВЗАИМОСВЯЗЬ УСТОЙЧИВОГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ И ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ КАЗАЧЬИХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

© 2011 А.Д. Беглов
кандидат технических наук, председатель Совета
при Президенте Российской Федерации по делам казачества
E-mail: OET2004@yandex.ru

Определены пути обеспечения устойчивого социально-экономического развития сельских муниципальных образований. Проведен анализ системы органов местного казачьего самоуправления с точки зрения устойчивого социально-экономического развития сельских территорий в зависимости от конкретного казачьего войска.

Ключевые слова: казачьи органы местного самоуправления, сельские территории, казачье войско.

Улучшение жизни на селе на основе развития агропромышленного производства представляет собой одно из ключевых направлений социально-экономической политики государства. В основе осуществления данной политики в регионах РФ лежит научная концепция устойчивого развития сельских территорий, предполагающая стабильное социально-экономическое развитие, не разрушающая своей природной основы и обеспечивающая непрерывный прогресс общества. В основе концепции лежат три составляющих: экономическая эффективность, экологическая безопасность и социальная справедливость[1]. Реализация этой концепции невозможна без активного участия местного самоуправления - одного из важнейших институтов современного общества. Именно на этом уровне решается большая часть повседневных жизненных проблем сельского населения.

В настоящее время органам местного самоуправления переданы функции социально-экономического развития сельских территорий, многие из которых ранее выполнялись государством. Эти функции касаются проблем координации экономической и общественной жизни на местах: содержание муниципального жилья, школ, больниц, жилищно-коммунального хозяйства, транспорта, обеспечение общественной безопасности и др.[2] Однако существующий разрыв между ресурсными возможностями местных органов власти и возложенными на них функциями не позволяет говорить о перспективах устойчивого развития сельских территорий. В этой связи необходима модернизация существующей системы местного самоуправления.

По мнению автора, устойчивое региональное развитие - это режим функционирования региональной системы, который ориентирован на позитивную динамику параметров благосостояния населения, обеспеченную устойчивым, сбалансированным воспроизводством социального, производственного, финансового, ресурсного и экологического потенциалов территории. Категорию “управление устойчивым социально-экономическим развитием муниципального образования” можно определить как управление программами по развитию различных сфер жизнедеятельности муниципального образования при согласовании их между собой по ресурсам, срокам и в соответствии с определенными приоритетами развития, осуществляемое органами местного самоуправления при вовлечении всех прочих заинтересованных участников территориального развития[3].

Стратегия экономического развития муниципального района представляет собой систему долговременных, наиболее важных целевых установок и мер в отношении уровня и качества жизни населения, производства и других отраслей народного хозяйства, формирующих валовой региональный продукт и его структуру, доходы и расходы, бюджет, налоги, инвестиции, цены и другие элементы, обеспечивающие достижение поставленных целей[4].

Для повышения эффективности стратегического управления развитием муниципальных образований необходимо акцентировать внимание на

внедрении в управленческую деятельность территориальных органов власти следующих системообразующих методов и механизмов стратегического управления территориальным развитием[5]:

1) прогнозирование и планирование территориального развития, ориентированные на формирование концептуального представления об ожидаемой перспективной ситуации на территории муниципального образования с выделением перспективных секторов роста и стратегических направлений развития;

2) единые приоритеты региональной и муниципальной политики управления территориальным развитием как инструмент увязывания целей и задач развития региона и муниципальных образований, направленный на преодоление разобщенности использования дефицитных бюджетных ресурсов и их концентрацию на стратегически важных направлениях развития;

3) механизмы практической реализации региональных и муниципальных стратегий территориального развития, позволяющих согласовывать деятельность органов государственной власти субъекта Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по решению ключевых вопросов социально-экономического развития муниципальных образований в реальном и перспективном масштабе времени[6].

Рассмотрим в данной связи возможности совершенствования органов местного самоуправления как фактор устойчивого развития сельских территорий. При построении управленческой системы, способной аккумулировать местные инициативы по развитию поселений, должна учитываться специфика самих сельских сообществ[7].

Во-первых, необходимо учитывать меньшую по сравнению с городом потребность в формировании разветвленных и, как правило, бюрократизированных управленческих структур.

Во-вторых, значительное место в управлении сельским сообществом должны занимать институты самоуправления, что обусловлено как территориальной, так и социальной удаленностью сельских сообществ от политических и экономических центров государства.

В-третьих, необходимо разделять органы местного самоуправления и систему управления местным развитием. Органы местного самоуправления представляют собой элемент общей системы управления, в которую также входят федеральные и региональные органы государственной власти. Значительную роль в данной системе играют и некоммерческие организации, хозяйствующие субъекты, ассоциации и др.[8]

На многих сельских территориях, в местах компактного проживания казачества особую роль играют казачьи сообщества. В этой связи важно не только учитывать их мнение как субъектов системы местного самоуправления, но и активно использовать их опыт в формировании управленческих органов. Многовековая история казачьих войск свидетельствует о значительной научно-практической ценности достижений казачества в данной сфере.

На этапе существования казачества, как своеобразной социально-этнической общности, сложившейся из вольных казаков, в казачьих общинах, а позже и в казачьих войсковых образованиях (войсках) на основе обычного права были выработаны и строго соблюдались основополагающие общие принципы, формы и методы внутреннего управления. С течением времени они, естественно, претерпели определенные трансформации, но сущность заложенных в их основу устоявшихся традиционных общинно-демократических принципов оставалась прежней.

Система высшего управления и местного самоуправления в казачьих войсках страны имела два управленческих поля, которые не просто были тесно взаимосвязаны, но даже как бы накладывались друг на друга, составляя при этом единый властно-управленческий комплекс.

Во-первых, в нем присутствовали как гражданские, так и военные органы высшего управления войск.

Во-вторых, имелись все звенья управленческой вертикали и по гражданской, и по военной частям: верхние (войско), средние (отдел, округ), нижние (станица). Причем последний уровень местного станичного казачьего самоуправления имел достаточно обширный спектр властных полномочий и демократичные принципы формирования и функционирования.

Значительными были права казачества в области местного самоуправления. По достижении 25-летнего возрастного ценза каждый казак получал право участия в работе органов местного казачьего самоуправления (станичных и хуторских сходов (сборов)), право голоса при рассмотрении тех или иных внутренних станичных социально-экономических вопросов, имел право избирать и быть избранным в местные властные и

судебные органы. Это, конечно же, создавало условия доминирования казачества в общественно-политической жизни казачьих областей по сравнению с неказачьим населением.

Таким образом, существовавшая (вплоть до советского периода) система местного самоуправления в казачьих войсках страны имела стройную структуру, включавшую в себя необходимые управленческие органы местного уровня, отличавшуюся всесторонностью и функциональной эффективностью. Причем уровень местного станичного казачьего самоуправления имел достаточно обширный спектр властных полномочий и демократичные принципы формирования и функционирования.

В период возрождения казачества на территориях бывших казачьих областей стали образовываться казачьи местные органы территориального самоуправления. Первоначальными объединениями казаков являлись хуторские и станичные казачьи общества, которые получали статус одной из форм территориального общественного самоуправления. Были разработаны специальные нормативные акты, содержавшие определения самого понятия, общие положения и конкретные функции и полномочия органов местного территориального самоуправления. Соответствующие правовые нормы были внесены в уставы всех муниципальных образований.

Разрабатывались "Положения о территориальном общественном самоуправлении", в которых местный орган территориального общественного самоуправления определялся как "самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования (микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и других территориях) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или создаваемым им органом территориального общественного самоуправления".

Впоследствии стали разрабатываться в официальном порядке собственные уставы данных управленческих образований. Основными задачами их деятельности в начальный период функционирования являлись контроль за распределением земель под гражданское, индивидуальное и промышленное строительство, решительная борьба с самозастроем и самовольным отчуждением для этого земли, регламентация выделения местных земельных массивов под садово-огородные товарищества. Позже, после принятия районного Положения "О выборных органах территориального Общественного самоуправления", они получили весьма существенные права по управлению социально-экономическими процессами на своей территории, по разработке и принятию программ и планов конкретной деятельности в этом направлении, по утверждению отчетов о выполнении заданий социально-экономического развития данного муниципального образования.

Органы территориального общественного самоуправления стали создаваться и активно действовать и в городах. Работу в данном направлении поддерживало и руководство Войсковых казачьих обществ. Однако процесс массового образования и активной деятельности органов территориального общественного самоуправления не получил, к сожалению, широкого распространения. По мнению специалистов, основными причинами этого являлись: отсутствие целостной и продуманной государственной политики в данном направлении, ее целенаправленности и постоянства и, как следствие, необходимой всесторонней федеральной и областной законодательной и нормативной баз. Отрицательно сказывалась и низкая активность в вопросах образования и работы органов территориального и общественного самоуправления местного населения, что не позволяло распространить действенное самоуправление на весь тот или иной населенный пункт и, естественно, на всех его жителей. Важной негативной причиной являлось и отсутствие постоянного и необходимого финансирования деятельности органов самоуправления и казачьих обществ, что не позволило им стать реальными управленческими органами на местах.

Большая проблема заключалась и в неверном концептуальном подходе к решению вопроса организации сельского местного самоуправления, которое было по окончании срока полномочий народных депутатов сельских районов и населенных пунктов фактически ликвидировано. А попытки совместить на одной и той же территории того или иного района или населенного пункта местные администрации как первичные органы управления данного муниципального образования и органы территориального общественного самоуправления, не имевшие необходимого управленческого потенциала, опыта работы и оказавшиеся на практике неспособными непосредственно

участвовать и даже влиять на региональное управление, на практике не были поддержаны населением.

Некоторые участники казачьего движения, внесшие собственный вклад в его идеологию и практику, высказали интересную идею о том, что восстановление реального местного самоуправления и в этом контексте процесс возрождения казачества могут начаться с местной общины. При этом они особо отметили, что казачество, как единственная активная сила, объединенная в общества в сельской местности, может выступить в роли организатора в восстановлении местного самоуправления. Главной задачей в этом направлении они называли восстановление казачьих обществ как органов сельского управления, к сфере которого можно отнести многие вопросы экономического и социального развития конкретных сельских населенных пунктов.

Помимо государственно-политических факторов и обусловленных ими нормативно-законодательных основ образования и механизмов практической деятельности органов территориального самоуправления, важнейшим элементом их жизнедеятельности являлись вопросы финансирования. Одним из наиболее перспективных направлений финансового обеспечения органов территориального самоуправления может стать формирование системы их самофинансирования. Данная система, в свою очередь, должна основываться на прочной собственной экономической базе. Это позволит обеспечить полноценность функционирования и устойчивость органам самоуправления.

Сдерживающими факторами в процессе создания экономической базы казачьих обществ являются несовершенство законодательства, острый дефицит высококвалифицированных специалистов, трудности в доступе к новейшим технологиям АПК.

Принятие в декабре 2005 г. федерального закона “О государственной службе российского казачества” имело большое значение. На законодательном уровне было признано наличие в обществе казачества как особой группы граждан и установлены правовые основы и юридические формы существования казачьих обществ и принципы их взаимоотношения с государством. Вместе с тем этот закон не определил экономические основы существования казачьих обществ, их роль и место в организации хозяйственной жизни.

В “Концепции государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества” выделены приоритеты государственной политики в отношении казачества, среди которых: “...обеспечение условий и формирование стимулов для участия российского казачества в реализации государственных и муниципальных программ в области государственной и иной службы, устойчивого развития агропромышленного комплекса и сельских территорий в местах компактного проживания казачества и развития местного самоуправления”. Вместе с тем следует отметить, что современное законодательство не учитывает ни организационных основ казачьего самоуправления, ни связанных с ними традиций сочетания общинного регулирования с частным землевладением и землепользованием.

Для достижения целей государственной политики в отношении казачества, включающих в себя становление и развитие государственной и иной службы российского казачества, возрождение и развитие духовно-культурных основ российского казачества, семейных традиций, осуществление патриотического воспитания казачьей молодежи, необходимо решить, среди прочего, задачи создания методических, правовых, финансовых, информационных и организационных механизмов привлечения российского казачества к несению государственной и иной службы.

Следует обеспечить создание единых методологических подходов, касающихся применения программно-целевых методов содействия органов государственной власти становлению и развитию государственной и иной службы российского казачества, подготовку методических рекомендаций по разработке и внедрению региональных и муниципальных целевых программ поддержки становления и развития государственной службы казачества.

Таким образом, можно сделать следующие выводы.

Стратегическое управление устойчивым социально-экономическим развитием муниципального района объективно вытекает из необходимости обеспечения социальной функции и миссии муниципального района в нестабильной среде. Однако эффективный управленческий механизм по реализации политики устойчивого развития сельских территорий в России пока не сформирован.

Основой устойчивого развития должен стать новый организационно-экономический механизм,

учитывающий богатый накопленный зарубежный и отечественный опыт, а также духовные, исторические, национальные особенности России. Переход на новую стратегию означает постепенное обеспечение целенаправленной самоорганизации общества в экономической, социальной и экологической сферах на региональном уровне. В этом смысле устойчивое развитие сельских территорий должно характеризоваться экономической эффективностью, экологической безопасностью и социальной справедливостью.

По мнению исследователей истории и современного развития казачества, идеи возрождения традиционных казачьих общественных структур на реестровой основе, базирующихся на общинных принципах, являются довольно перспективными формированиями такого организационно-экономического механизма. Но они могут успешно воплощаться в жизни при обязательном выполнении некоторых условий. Прежде всего, органы казачьего местного самоуправления могут функционировать только при наличии мощной экономической базы. Это обусловлено традиционным укладом хозяйственной деятельности казачества, в соответствии с которым уровень местного самоуправления во многом действует на основе самофинансирования. В данной связи необходимо совершенствовать существующее законодательство, приводить государственную политику по возрождению казачества в соответствие фактическим потребностям казачьих обществ.

Создающиеся общинные структуры не должны противоречить существующему федеральному и местному законодательству. Главным требованием при образовании казачьих сообществ должно быть добровольное желание казаков и иных жителей станиц и хуторов объединиться под общей эгидой общинного самоуправления. При создании общин необходим серьезный и всесторонний учет местных природно-географических, экономических, культурно-исторических, этнических, демографических и иных факторов, которые позволили бы выбрать наиболее оптимальные формы хозяйствования, землепользования и распределения сельскохозяйственных площадей в казачьих сообществах.

---

[1] Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации / М-во сельского хозяйства. URL: http:/www.mcx.ru.

[2] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ.

[3] См.: *Суспицын С.А.* Методология и прогнозы развития регионов России и Сибири в сценарии модернизации национальной экономики // Управление регионом: тенденции, закономерности, проблемы: материалы межрегион. VII науч.-практ. конф. с междунар. участием. Горно-Алтайск, 2010; *Девяткин С.В.* О подходе к управлению региональным устойчивым развитием // Наука и практика. 2003. № 1. С. 27-29; *Ушакова Е.П.* Проблемы устойчивого развития на региональном уровне // Социально-экономическая политика России при переходе на инновационный путь развития: материалы 2-й Междунар. науч.-практ. конф. (г. Барнаул, 25 июня 2010 г.) / под общ. ред. И.К. Мищенко, В.Г. Притупова. Барнаул, 2010. С. 43-46; и др.

[4] *Балашова С.П.* Стратегическое управление ресурсным потенциалом муниципального образования // Вестн. Алтайского государственного аграрного университета. 2010. № 10 (72). С. 113-117.

[5] *Тутуков А.Б.* Совершенствование системы стратегического регионального управления социально-экономическим развитием муниципальных образований // Вестн. Челябинского государственного университета. 2009. № 19 (157). Экономика. Вып. 21. С. 96-99.

[6] Там же.

[7] См., например: *Аношкина Е.Л., Карпович Ю.В.* Методические аспекты перспективного планирования развития сельских территорий // Вестн. Пермского государственного технического университета. Социально-экономические науки. 2010. № 7. С. 78-86.

[8] *Третьяков Е.В.* Адаптация механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования к рыночным условиям. Ижевск, 2004.

Поступила в редакцию 04.10.2011 г.