

## Особенности муниципального управления

Особенности муниципального управления как вида деятельности определяются его сущностью. Она может быть раскрыта как система мер целенаправленного воздействия общества в целом и государства как главного субъекта управления на реализацию жизненных сил местных сообществ, рациональное использование имеющихся здесь ресурсов (природно-географических, экономических, хозяйственных, социальных, духовных и др.). Усилия общества в этом направлении, возрастающие по мере повышения его зрелости, становления демократической и социальной государственности, органически сочетаются с усилиями самого местного сообщества как субъекта управления по достижению собственных целей обустройства территории, раскрытию жизненных сил местного сообщества, повышению качества жизни проживающих здесь граждан, реализации творческого потенциала личности, начинающей здесь первые шаги своей социализации.

Подчеркнем, что многосубъектность управления на муниципальном уровне, его нацеленность на удовлетворение конкретных потребностей многих людей с многообразием их ожиданий, интересов, ценностей делают муниципальное управление одним из самых сложных видов социального управления.

Развертывание муниципального управления имеет принципиальное философско-мировоззренческое значение для всего общества, становления его гражданских институтов, развития демократии, формирования социального облика.

Современная модель развития общества: от тоталитарных, организованных «сверху», к организации «снизу» за счет самоорганизации и саморазвития местных сообществ, делегирующих часть полномочий и ресурсов федеральному центру, становится определяющей на пути общественного прогресса.

Такой механизм самоорганизации общества позволяет разрешить вековое противоречие между личностью и государством, где последнее, декларируя права и свободы личности, на деле часто выступало и выступает механизмом разрушения и сдерживания творческих потенциалов многих, блокировало и продолжает сдерживать самореализацию жизненных сил человека.

Сегодня это противоречие наиболее кричащее. С одной стороны, становится очевидным, что социальный творческий потенциал многих людей — основной источник развития и социального прогресса, с другой — именно он является наиболее невостребованным со стороны главного субъекта управления — государства. Выход из этого тупика один — освободить государство от несвойственных ему властных функций регу-

лирования всех сторон общественной жизни своих граждан, развивать гражданские институты общества на всех уровнях управления общественными делами, прежде всего на муниципальном. Ведь именно здесь и утверждается современная парадигма общественного развития: цель общественного развития — не экономика, не осуществление реформ, не утверждение рыночных отношений, а творческое саморазвитие личности, полная саморегуляция ее сущностных сил.

К сожалению, разрушая местные сообщества, сдерживая источники его саморазвития, современные государства, российское в особенности, тем самым подавляют творческие способности людей, проживающих в местном сообществе.

Социально-исторический опыт как отдельных социумов, так и всего человеческого сообщества в целом свидетельствует о том, что, несмотря на формационные различия, культурно-цивилизационную и локальную специфику жизнедеятельности социальных организмов, ведущей тенденцией общественно-политического (а, в конечном счете и любого другого — экономического, духовного и т. д.) развития является тенденция к демократизации всех сфер общественной жизни, сущностной характеристикой которой является неперенное развитие муниципальных образований и жизненных сил личности.

Вот почему в социально-политической истории любого народа, любой страны четко прослеживаются общие моменты:

как только ослабевают тоталитарные путы, немедленно получают импульсы к возникновению (если их не было), к возрождению (если они существовали в зачаточном состоянии) или к дальнейшему развитию (если они уже функционировали) разнообразные самоуправленческие структуры. Демократия, если она не просто декларируется, а проявляется в системе политической организации и жизнеустройства общества, предполагает наличие самоуправленческих начал как верных признаков становления гражданского общества.

Это, в свою очередь, означает наличие элементов самоуправления на всех уровнях власти — от общегосударственного до местного. Причем именно от развитости местного самоуправления, от эффективности его выборных органов, выражающих непосредственным образом интересы местных сообществ, зависит степень самоуправления как системного качества, а значит, и степень демократизации данного общества.

Вот почему под местным самоуправлением понимаются право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ими, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. (Из Европейской хартии местного самоуправления).

Все это имеет непосредственное отношение и к современному российскому обществу, в котором уже около десяти лет осуществляются попытки преобразовательных процессов. Основным вектором их развития

должны стать утверждение демократии, становление гражданского общества, возникновение, наконец, современных форм государственности, основанных на верховенстве закона, социальных ценностях, поддержке и развитии самоуправленческих начал, прежде всего, на местном уровне, в муниципальных образованиях, где они призваны стать важнейшим гражданским институтом общества и взять на себя значительную часть общегосударственных проблем. Однако этого так и не произошло, хотя декларировалось в качестве смысла и содержания осуществляемых реформ.

Горбачевская «перестройка», приведшая к нарастанию деструктивных явлений в системе государственного управления, а затем провозглашенный президентом Б.Н. Ельциным курс на радикальное реформирование «всех и вся» ввергли российскую систему местной власти в жесточайший кризис. В начале 90-х годов возникла ситуация управленческого паралича: старые органы по понятным причинам уже не работали, а новые, на ходу изобретаемые, еще не могли эффективно функционировать, поскольку не было ни самой системы местного самоуправления как таковой, ни ее правовой и финансово-экономической поддержки.

Особо следует подчеркнуть, что перестройка и реформирование общества в целом, органов власти, местных в том числе, как это стало очевидно сегодня, осуществлялись без продуманных концептуально-стратегических основ, законодательной базы, в условиях хаоса в высших эшелонах власти, что привело к тяжелым потерям в системе социальной организации российского общества, в том числе и на местном уровне. Сегодня ясно, что становление реального муниципального управления и местного самоуправления - одна из самых сложных задач формирования правового государства и гражданского общества.

В первой половине 90-х годов началось формирование новой, качественно отличающейся от советской модели системы местной власти. Важным шагом в этом направлении было принятие в 1993 г. Конституции Российской Федерации, провозгласившей разграничение органов государственной власти и местного самоуправления. Вступление в силу в 1995 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определило роль местного самоуправления в осуществлении народовластия, правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления и государственные гарантии его реализации.

Таким образом, можно сказать, что заложен фундамент законодательной базы местного самоуправления. Однако этого явно недостаточно. Во-первых, наличие законов еще не является обязательным условием их реализации в политической практике. Во-вторых, само правовое пространство, созданное вокруг местного самоуправления, лишено единой концептуальной основы, а потому нередко противоречиво, не имеет механизма реализации. В-третьих, и это хотелось бы особо подчеркнуть, становление и развитие муниципального управления осуществляется без

прочной концептуально-стратегической основы, которая всегда определяет приоритеты в осуществлении тех или иных частных мер, систему используемых механизмов (социальных, нормативно-правовых, финансовых, налоговых и т. п.).

Исследование целостной системы муниципального управления, которое начинается с выяснения его социально-философской сущности, как бы растворилось в частных подходах (экономическом, политическом, правовом, организационном и т. п.), каждый из которых является продуктивным только на единой концептуальной основе. Например, акцент на правовых аспектах, без которых просто не обойтись в понимании этого явления, нередко заводит в тупик без целостной материально-финансовой основы. Поэтому необходимо рассмотреть вопросы муниципального управления комплексно в историческом, правовом, экономическом, культурологическом и политологическом аспектах, которые пока не объединены целостным подходом — мировоззренческим и философским, концептуально - стратегическим.

Между тем, именно такой подход позволяет осуществить анализ многих проблем, трудностей и противоречий, предложить действенные меры в решении сложных вопросов управления в современной России, уточнить аспекты изучения этого вопроса.

Специфика муниципального управления состоит в том, что, во-первых, в нем сочетаются два вида воздействия: административного, государственного, и самоорганизации, самоуправления; во-вторых, достигается целостность этих видов воздействия. Причем саморегулирование осуществляется на основе постановки местных социальных целей, понятных каждому члену местного сообщества — высокое качество жизни его и его семьи, физическое и нравственное здоровье, развитие корпоративной культуры и образования, обеспечение личной безопасности и комфорта жизни в данной микро-среде, что соответствует целям устойчивого развития — принципиальным стратегиям современного управления.

Разработка и реализация таких целей — главное содержание муниципального управления, предмет изучения многих наук (экономики, политологии, социальной психологии, философии, демографии, юриспруденции и т. п.). Причем это рассмотрение осуществляется не только под углом зрения их управленческих возможностей, но и с учетом особого типа объекта управления, который, во-первых, выступает и как субъект в виде местного самоуправления и, во-вторых, имеет иной уровень использования достижений всех видов научного знания.

Поэтому правомерно говорить о муниципальном праве, муниципальной экономике, муниципальной социологии и других отраслях научного знания как об относительно самостоятельных частных теориях, которые в совокупности составляют муниципальную науку и ее управленческие аспекты - муниципальное управление, использующее данные всех научных знаний на прикладном инструментально-технологическом уровне. В связи

с этим данная отрасль научного знания и обучения кадров требует укрепления и развития.

Муниципальная наука как междисциплинарная отрасль научного знания, изучающая все явления и процессы на местном уровне в прикладном аспекте, предполагает, что основным методом исследования является системный подход при анализе местной жизни, который объединяет совокупность методов и средств, помогающих изучить особые свойства и структуру местного сообщества, как сложной социальной системы. Главная ее особенность состоит в том, что ее целостность достигается на основе приоритета социального и духовного в управлении общественными процессами на местном уровне.

Все это и составляет предмет муниципальной науки и ее органической составляющей — муниципального управления, которая достаточно быстро прогрессирует в странах Запада. Она призвана ответить на коренные вопросы практики:

=> каковы жизненные силы, потенциал, социальные ресурсы местного сообщества и технологии их освоения;

=> какой быть местной экономике, местным финансам, муниципальной собственности, как развиваться местному хозяйству, формировать местный бюджет, устанавливать и собирать местные налоги;

=> каково соотношение управления и самоуправления на местном уровне;

=> каковы основы местного самоуправления, принципы, механизмы, формы и методы развития этого публично-правового и гражданского института;

=> каким, наконец, быть местному самоуправлению в России и в чем своеобразие российской модели местного самоуправления;

=> каковы стратегии развития местных сообществ и содержание правового регулирования этих процессов? И это далеко не полный перечень жизненных проблем, являющихся предметом изучения на местном уровне организации общественной жизни и управления. Только осмыслив их в полной мере, можно минимизировать ошибки управленческих решений. Понятно, что это - комплекс управленческих знаний (политических, информационных, менеджеральных и др.), предметом изучения которых и должна стать новая отрасль знаний — муниципальная наука и ее составляющая — муниципальное управление. Без ее развития целостное развитие местного сообщества невозможно. Становление муниципальной науки в России только начинается, между тем как в развитых странах она уже давно получила не только самостоятельный статус, но и устойчивый механизм востребованности: ни одно решение местных органов власти не принимается без предварительных научных исследований и экспертных оценок.

Предметом исследования муниципальной науки должны стать прежде всего корпоративные интересы совместного проживания граждан.

К их числу относятся: совместное использование местных ресурсов для производственной, хозяйственной и социальной деятельности; создание корпоративной и укрепление муниципальной собственности для обеспечения благоприятных социально-экономических условий реализации жизненных сил личности и формирования гражданских институтов; совместное пользование социальной инфраструктурой территории на основе ее постоянного совершенствования; регулирование общественных связей муниципального образования; установление благоприятного социального климата совместного проживания; укрепление доверия, удовлетворенности жизнью и соседским окружением; реализация важнейших духовно-культурных потребностей личности в микросреде, связанных с получением образования, человеческим общением, потреблением культурных ценностей; освоение традиций и обычаев предков, развитие и обеспечение взаимодействия разных национальных культур.

Перечисленные интересы обусловлены, прежде всего, основными характеристиками населенного места (территория, население, инфраструктура), а также ролью местного самоуправления, определенной в законодательстве, другими словами — компетенцией.

Характеризуя объект управления (место проживания), следует исходить из упомянутых основных показателей, поскольку именно они оказывают определяющее влияние на формирование интересов совместного проживания. При этом в качестве первостепенных факторов выступают: географический, экономический, социально-демографический, а, кроме того, фактор инфраструктурного единства. Например, географический фактор имеет значение с точки зрения тех характеристик территории, которые могут оказывать влияние на укрепление или на разрыв совместных интересов. Определяющее тут — размеры территории и природные условия. Так, район во многих сибирских субъектах Российской Федерации может простираться на несколько сотен километров, и поселения, входящие в него, разделены не только расстояниями, но и естественными преградами. Понятно, что у местного населения вряд ли возникнут интересы совместного проживания. В то же время компактные, близко расположенные местные сообщества могут быть достаточно крепко связаны между собой.

Однако и этих характеристик для определения специфики муниципального управления в России явно недостаточно.

Местное сообщество — не только территориально-хозяйственное объединение, но и историческая, культурная, соседская общность, способная как субъект управления на основе совместных ценностей (сопричастности к «малой Родине», ответственности перед сообществом) преобразовать местное хозяйство, улучшить природно-климатические условия проживания в соответствии с интересами своих граждан, постоянно изменяя качество их жизни в лучшую сторону. Не поняв того, что на территории складываются корпоративные интересы граждан, социальные и ду-

ховные связи, особый тип социальной организации, закрепляемый историческим опытом, традициями, духовным складом, ничего нельзя понять и в системе муниципального управления, его важнейшего отношения — объектно-субъектного. Исследования показывают, что чем выше качество социального климата в местном сообществе, уровень духовности, развитость традиций, тем полнее проявляются источники его саморазвития, его возможности как субъекта управления.

Местное сообщество можно условно называть основной ячейкой организации общества, потому что оно объединяет такие первичные структурные единицы, как личность, семья, трудовые ассоциации, которые сами являются важнейшими социальными институтами и между ними возникают многочисленные общественные связи: экономические, социальные, духовно-культурные и политические (властные и правовые). Местные сообщества интегрируют их через институты, общественные объединения, корпоративные и властные органы, которые обеспечивают целостность данной социальной организации, представляющей интересы граждан данной территории перед всем обществом, его региональными и центральными структурами, защищают эти коренные интересы от ведомственных амбиций государства. В этой связи очень важно понять, что местное сообщество — это не только территория единого проживания, единство социально-экономических отношений, культурной и политической жизни, окрашенное и скрепленное историческими традициями, сложившейся местной культурой, но всегда неповторимая атмосфера социально-психологического микроклимата, который складывается под непосредственным воздействием группового и межличностного взаимодействия проживающих здесь людей, оказывающих прямое воздействие через непохожесть, талантливость, одаренность на эффект организации и на все институты совместного проживания, на все формы последующей социальной организации общества.

Местное сообщество — первичная и наиболее устойчивая ячейка общества. Когда социальный организм болен, то, опираясь на то социально-психологическое здоровье, которое осталось в каждой его клетке, извлекая из нее свой «генетический» потенциал и раскрывая клеточные жизненные силы, Россия в критические моменты развития всегда получала импульс «снизу» для обновления и возрождения. Вот поэтому местное сообщество всегда являлось и является фактором устойчивого развития.

Очень важно подчеркнуть, что в местном сообществе осуществляется первый этап социализации личности, закладывается фундамент будущей не только профессиональной пригодности, но и «я-концепции», ценностных ориентации, мировоззрения — всего того, что определяет ее устойчивость на все последующие годы, и, следовательно, общества в целом, которое в конечном счете состоит не только из общественных образований, но и из личностей «разного калибра», разных сущностных сил, гражданских ориентации. От «качества личности», меры ее творческих сил, та-

лантливости, гражданственности и профессионализма зависит благополучие общества, основы которого закладываются в местном сообществе.

Реализация творческого потенциала человека, его полезная направленность (а его запас, как считают ученые, равен запасу атомного ядра) во многом зависят от благополучия местных сообществ, без которых нет единого социального дома, его фундамента и основы. Поэтому перед муниципальным управлением, его системой прежде всего стоит задача более полного использования творческого потенциала каждой личности; силы неформальной социальной организации, опирающейся на традиции народной жизни, национальной культуры; силы саморазвития, реализуемой через различные формы местного самоуправления, развивающей подлинное народовластие и стимулирующей включение людей в управление собственными делами под свою ответственность.

Подчеркнем, что в местном сообществе развитие местной экономики, местного хозяйства не является самоцелью. Нередко хозяйственная жизнь начинает эффективно развиваться с успешного решения социальных проблем, просто с проявления заботы местного сообщества о социальных и культурных нуждах своих граждан, что оборачивается более высоким качеством местной экономики, ростом производительности труда, появлением нетрадиционных источников доходов и т. п.

Очень важно понять, что в местном сообществе эффективность экономической жизни и хозяйственных результатов в первую очередь зависит от степени решения социальных и культурных проблем людей, от внимания к этим вопросам, что в порядке обратной связи рождает иную систему мотивации к труду и дает невиданный ранее экономический эффект.

Поэтому в местном сообществе экономическая и хозяйственная жизнь нужна не сама по себе, не как система, заданная «сверху», а как необходимый источник создания современных рабочих мест, зарабатывания средств на социальные и культурные нужды и должна носить социально-ориентированный и социально-организованный характер. Для реализации этого принципа в местном сообществе, как правило, есть многое: природные ресурсы, водные, земельные, энергетические, те или иные орудия производства, достаточно подготовленные к труду люди. Однако, на наш взгляд, пока отсутствуют достаточно эффективное на этом уровне объединение всех этих компонентов, достижение их целостности, выделение приоритетов. Достижение целостного воздействия и саморегулирования в целях обеспечения устойчивого функционирования и развития местного сообщества как социальной системы — главная функция муниципального управления.

Управленческим приоритетом достижения такой целостности (генеральная цель и главная стратегия) в местном сообществе является человеческий фактор. Необходимо понять, что человеческий фактор не реализуется «вообще», он превращается в абстракцию и не имеет механизма реа-

лизации, когда только многократно декларируется на макроуровне. Человек живет на микроуровне — в местном сообществе, здесь реализуются его важнейшие потребности, и если этого не происходит, то теряется смысл всех заявлений о человеческом факторе. Японцы сделали, как показала история, правильный выбор пути восстановления своей страны. Его ключевая особенность — развитие экономики через человека, через заботу о его благосостоянии, через обучение, заинтересованность в результатах труда и росте производства, но не в обществе вообще, а там, где непосредственно живет человек — на каждом предприятии, в каждом местном сообществе, с опорой на собственную корпоративную культуру. Именно поэтому законы общины, корпоративный дух были внедрены в каждый коллектив, была разработана региональная политика восстановления местных сообществ, развития их социальной инфраструктуры и использованы все современные технологии (прежде всего социальные), с тем чтобы поднять личность, реализовать ее потенциал<sup>1</sup>. Достижение целостности осуществлялось преимущественно социальными и социально-психологическими методами. Японцы обосновали и реализовали такую часть науки, как развитие и проектирование социальных организаций на основе постоянного инновирования социальных целей. Научные изыскания стали достоянием всех управленцев-менеджеров, в том числе и муниципальных. Это значительное достижение японской системы муниципального, регионального и федерального управления, которое и обеспечило «японское чудо».

Пока в практике муниципального управления господствует односторонний подход: только правовой, или финансовый, или экономический и т. п., что не способствует достижению нового социального качества, которое позволяет системе не только выживать, но и развиваться, в наибольшей мере реализовывать ресурсы местного сообщества и обеспечивать высокий уровень жизни своим членам.

Итак, специфика муниципального управления состоит в том, что, во-первых, в нем сочетаются два вида воздействия: административного, государственного и самоорганизации, самоуправления; во-вторых, достижение целостности этих видов воздействия, саморегулирования осуществляется на основе постановки местных социальных и духовно-культурных целей, понятных каждому члену местного сообщества.

Разработка и реализация таких целей — главное содержание муниципального управления. Понятно, что оно - предмет изучения многих наук под углом зрения их управленческих возможностей, с учетом особого типа объекта управления, который, во-первых, выступает и как субъект в виде местного самоуправления и, во-вторых, имеет иной уровень использования достижения всех видов научного знания, а именно: муниципальный, инструментально-технологический.

Поэтому предметом науки муниципального управления как междисциплинарной отрасли научного знания является системный подход, сис-

темный анализ местной жизни, который объединяет совокупность методов и средств, помогающих изучить особые свойства и структуру объекта — местного сообщества как сложной социальной системы, главная особенность которой состоит в том, что ее целостность достигается на основе приоритета социального и духовного, их воплощения в реальной среде, где живет каждый человек, реализуются его жизненные силы и личностный творческий потенциал.