

Инноватика муниципального управления

В практике муниципального управления долгие годы наблюдается огромный разрыв между накопленным управленческим научным знанием и реально существующей и действующей системой муниципального управления. Последняя по своей сути, технология исполнения патриархальна, по-прежнему работает на командно-административных оборотах, на «коротких» программах, и отторгает то прогрессивное, что уже накоплено в муниципальной науке. Будучи невостребованной практикой управления, муниципальная наука, развивающаяся, к сожалению, пока медленными темпами, и сама отстает от тех вызовов времени, которые властно требуют более полного использования управленческого ресурса. Как разрешить, а не только засвидетельствовать, это реальное противоречие?

Необходимо прежде всего соотнести две технологии: методологию познания муниципальных общественных отношений и соответствующих им процессов и методологию преобразующего воздействия на них, то есть методологию самой науки управления. Теоретически они неразрывно связаны, представляют единство, однако в практике управления разорваны, что порождает несоответствие целей и средств их достижения, неадекватность методов, технологий, управленческих прежде всего. Возникает странная коллизия: еще нет концепции и соответствующих ей стратегий, что неразрывно связано с целеполаганием, а уже принимаются управленческие решения, которые в этом случае носят спонтанный характер, исключая необходимый набор методов управления. Следует подчеркнуть, что методов, технологий может быть столько, сколько возникло реальных ситуаций, их набор и приоритетность использования продиктованы предварительным анализом реального состояния дел, наличием имеющихся ресурсов развития. Без такой предварительной исследовательской аналитической работы выбор тех или иных методов и технологий представляется делом бессмысленным и даже вредным, обычно приводит к бюрократизации управления.

Однако смешение двух методологий является распространенным явлением управленческой деятельности. Цели нередко подменяются средствами, набор методов и технологий осуществляется без предварительного решения концептуально-стратегических вопросов, их исследования на теоретическом, философско-мировоззренческом уровне.

Поэтому инновационная методология познания муниципальных общественных отношений, изложенная выше, предлагает соответствующие ей принципы управленческого воздействия и самоорганизации. Выбор методов и технологий определяется выработанными концепциями и стратегиями развития местного сообщества. Во-первых, концептуально-стратегические разработки в каждом местном сообществе и соответст-

вующие им методы, технологии, механизмы получения конечного результата обязательно должны быть соотнесены с выраженным коренным интересом населения, что открывает принципиально иную мотивацию людей к деятельности, устанавливает доверие между населением и местной властью, способствует укреплению социальных связей и достижению иного качества жизни и социального самочувствия людей.

Во-вторых, корпоративные интересы реализуются последовательно через интересы каждой семьи, каждого домохозяйства и жителя.

В-третьих, экономическая самостоятельность населения выступает как необходимое условие решения социально-экономических проблем местного сообщества.

В-четвертых, связь муниципальных образований в единое региональное образование осуществляется на договорных началах, регулирующих экономические и социальные отношения между сообществами.

Эти принципы определяются сущностью корпоратизма как особого типа организации всей общественной жизни территории. В этом случае неизбежно возникает вопрос — кто и как управляет таким развитием? Ответ на него один — местное сообщество как главный субъект управления, органы местного самоуправления, хозяйствующие субъекты, гражданские институты местного сообщества, способные осуществлять его развитие, используя корпоративный метод хозяйствования.

Развитие как рост означает такие структурные изменения, которые ведут к экономическому, техническому и технологическому прогрессу, повышению качества продукции и улучшению распределения товаров и услуг. Оно не происходит само по себе, а связано с определенной мировоззренческой направленностью, разработкой муниципальной политики, влечет за собой разноплановые структурные изменения. Наиболее типичными из них являются:

- => модификация факторов производства и сдвиги в структуре экономики;

- => лучшее использование ресурсов;

- => изменение структуры и функций имеющихся институтов; изменение ценностных ориентации и отношений членов местного сообщества.

Эти и другие перемены фактически означают изменение образа жизни большей или меньшей части населения, поэтому и люди подходят к их оценке по-разному, в зависимости от своего места в социальной структуре, доступности для них ресурсов, своих способностей, общей культуры.

Развитие местного сообщества означает такие социальные перемены, которые обеспечивают равные возможности более широкому кругу людей использовать общественные блага — имеющиеся ресурсы для повышения качества жизни населения территории и его участия в принятии управленческих и политических решений.

Цель политики муниципального развития заключается в том, чтобы повысить способности населения адекватно реагировать на внешние измене-

ния, а не в том, чтобы оградить местное сообщество от их воздействия, что в большинстве случаев оказывается практически невозможным.

Поэтому управление развитием местного сообщества связывают с достижением такого уровня жизнеспособности, которое отвечает следующим критериям:

1) гибкость - способность эффективно реагировать на изменения в окружающей среде;

2) изобретательность и новаторство — способность и стремление к экспериментированию и введению новшеств;

3) инициативность и сбалансированность — способность всех органов муниципального управления принимать стратегические решения и добиваться их реализации.

В целом под муниципальным развитием понимается такой тип организации и управления местным сообществом, который ориентирован на позитивную динамику перемен в государственном, муниципальном, коммерческом и некоммерческом секторах муниципального образования в целях устойчивого развития местного сообщества и повышения качества жизни населения.

В целом преодоление отчуждения населения от власти на местном уровне, реформирование ее оргструктур, включение населения в систему муниципального управления — главная стратегия антикризисного развития. Основная концептуальная идея - эффективное муниципальное управление должно быть оснащено рядом инновационных технологий, которые включают в себя: укрепление организационных основ, законотворчество, создание материально-технической базы, формирование местного бюджета, развитие местного хозяйства, местных рынков, домашних хозяйств в органическом единстве.

Технологии в области повышения эффективности муниципального управления на основе рационального использования местных ресурсов апробированы, работают в ряде регионов России и способствуют динамическому развитию местных сообществ. Специалистами Академии наук социальных технологий и местного самоуправления совместно с экспертами Фонда «СЭПИН» проведены десятки инновационных семинаров, круглых столов, деловых внедренческих игр. Некоторые результирующие оценки по этому стратегическому направлению содержатся в работах ученых и практиков местного самоуправления.

В целом исследования Академии социальных технологий и местного самоуправления, ее региональных отделений с очевидностью свидетельствуют, что никаких стратегий местного сообщества, тем более инновационных, не может быть без развития муниципального знания, муниципальной науки и современной системы подготовки специалистов в области муниципального управления.

При таком методологическом подходе к системе муниципального управления необходимо (становится возможным и востребованным) ис-

пользование аналитических технологий местного сообщества, обеспечивающих разумное использование других ресурсов развития территорий, более справедливое владение муниципальной собственностью, прямое участие каждого жителя в формировании благоприятного социального пространства.

Использование аналитических моделей местного сообщества - функциональных, организационно-управленческих, материально-финансовых и правовых — позволяет более обстоятельно описать контуры, структуру и функции местного сообщества, всех субъектов управления, оценить их реальное состояние и качество исходной базы развития. Мониторинг качественного измерения различных переменных приближает нас к выявлению и оценке ресурсного обеспечения муниципального управления, определению стратегий и приоритетов, что, в свою очередь, дает основание для более обстоятельного анализа механизма правового регулирования местного самоуправления.

Общей характеристикой всех функций управления с точки зрения системного подхода является то, что качество их выполнения сказывается непосредственно и сразу на состоянии местного населения, которое всецело зависит не только от его материально-финансовой базы, но и от качества управления.

На этом пути имеются значительные трудности.

Хотя «Государственное и муниципальное управление», наконец, включено в перечень специальностей высшего образования, однако предмет муниципального управления пока «размыт», либо сводится к государственному.

Между тем, специфика муниципального управления как раз и состоит в том, что это народное управление и основано оно на самодеятельном участии людей в управлении общественными делами, на саморегулировании и саморазвитии. Поэтому властные политические отношения, опирающиеся на легитимное насилие и принуждение, принимают в муниципальном управлении иную форму - свободного волеизъявления граждан, творческой мотивации к участию в решении общественных вопросов, достижения договора между разными субъектами управления, приоритетной защиты коренных интересов граждан, повышения качества их жизни.

Укрепление государственности, развитие его цивилизованных форм невозможно без утверждения муниципального управления, его совершенствования. Если этого не происходит, то неизбежен отрыв государства от гражданского общества. Оно перестает защищать его интересы и тогда бессмысленно говорить об укреплении вертикали власти, которая становится бюрократической, авторитарной.

Поэтому при всей внешней схожести этих двух понятий, между ними существует весьма значительное различие и по форме, и по содержанию.

Муниципальные образования, органы местного самоуправления берут на себя прежде всего заботы по обеспечению высокого качества жизни

граждан, их физического и нравственного здоровья.

Решение этих вопросов возможно только при условии, что население - хозяин и собственник территории, на которой оно проживает. Следовательно, муниципальная власть, располагая муниципальной собственностью, муниципальной экономикой, местными ресурсами, должна активно пользоваться и иными (отличными от государства) методами регулирования общественных дел - не только административными, правовыми, экономическими, но и нормативно-нравственными, включающими в процесс регулирования традиции, ценности, общественное мнение и т. п.

В целом традиционный (тоже своего рода концептуальный) подход к развитию местного самоуправления только «сверху» сегодня исчерпал себя и не может быть признан достаточным. Стало очевидным, что само население местного сообщества должно быть включено в решение местных проблем, получить для этого необходимые властные полномочия, материально-финансовые ресурсы, что порождает у людей принципиально иную мотивацию к развитию местного хозяйства, рациональному использованию имеющихся ресурсов, не только природных, но и интеллектуальных, управленческих, кадровых и других, относящихся к числу нетрадиционных.

Только в таких условиях активности, «самодержавия» самого населения может быть преодолен давно устаревший подход к социальной защите людей, проживающих в местном сообществе, путем оказания денежной и материальной помощи из Центра. Само население местного сообщества должно, наконец, включиться в активное зарабатывание средств на свои социальные нужды, в создание современной социальной инфраструктуры, достойной окружающей среды через развитие рыночных отношений. Возникающие в этом случае новые ценностные ориентации на развитие, возрождающийся коллективный интеллект, духовно-нравственные побудители, чувство сопричастности к «малой Родине» и социального оптимизма станут мощными источниками саморазвития и самодвижения населения по пути к разрешению возникших сегодня противоречий, сложившихся диспропорций и разрушений местной жизни. Эти социальные и духовные резервы местного сообщества сегодня не реализованы, не могут быть «распечатаны» только через властные отношения, они не регулируются только муниципальным правом и могут быть приведены в движение через активное участие людей в решении собственных дел и под их ответственность.

Пока нынешнее муниципальное управление плохо связано с решением принципиальных вопросов местной жизни: с развитием местной промышленности, распоряжением муниципальной собственностью, водными, земельными, лесными и другими природными ресурсами. Поэтому население, проживающее на территории местного сообщества, как и прежде, выступает в виде просителя, жалобщика перед администрацией города, района, поселка, другими органами власти. По существу опять насаждает-

ся бюрократическая модель управления, основанная на устаревших стратегиях и прежних стереотипах мышления, вследствие чего имеют место:

а) ошибки формального отношения — когда местное самоуправление подменяется его организационно-правовой формой и местное население фактически выключено из практического участия в решении местных вопросов;

б) подмена явления его предпосылками — можно иметь определенные нормативно-правовые, организационные условия, но без наличия материальной базы, финансовых средств, муниципальной собственности и низкой мотивации населения к участию в решении принципиальных вопросов территории никакого местного самоуправления быть не может;

в) ошибки ускорения — нарушение естественного темпа формирования местного самоуправления, когда не учитывается степень готовности местного сообщества как субъекта муниципального управления;

г) ошибки административного нажима состоят в навязывании местному сообществу определенных сверху форм, режима, правил игры. Организация местного самоуправления — исключительная прерогатива местного сообщества. Компетенция органов федеральной и региональной власти — обеспечение условий и создание необходимых предпосылок для этого.

Концептуальная идея организации местного самоуправления - сочетание инициативы «снизу» с финансово-правовым обеспечением «сверху» — дополняется новой концепцией корпоратизма местного сообщества. С помощью промышленно-финансовых групп коммерческого сектора, муниципального менеджмента, которые аккумулируют средства населения, формируется корпоративная собственность муниципальных образований. Последняя создает иную мотивацию участия людей в решении местных вопросов, порождает новые источники получения финансовых средств путем взаимного кредитования.

В данной концепции развития горизонтальных связей местного сообщества и способов ее реализации предлагается иная технология антикризисного управления, которая позволяет сделать население территории субъектом управления, мотивирует его к разработке и поддержке местных, региональных и федеральных программ и к более эффективному использованию местных ресурсов.

Она принципиально отличается от ныне действующей, которая углубляет кризисное развитие общества.

Укрепление местного самоуправления в системе муниципального управления — принцип организации самой власти, подконтрольной населению местного сообщества, предполагающий построение самой федеральной власти «снизу», превращение государства в цивилизованный институт гражданского общества, а выборной демократии — в демократию соучастия. Такова социальная технология организации всей конструкции новой российской государственности: либо она будет принята на вооружение,

либо неизбежен новый тоталитарный диктат власти чиновников.

Развитие демократии снизу - от муниципальных образований, регионов на основе договорных отношений и закона, делегирования Центру необходимых властных полномочий — такова универсальная технология реформирования самой власти, которая в стратегии местного сообщества, ее концептуальной схеме подкреплена рядом специальных технологий, развертывающихся по этапам, по шагам, по мере готовности самого населения местного сообщества взять на себя ряд властных полномочий.

Анализ мирового и отечественного опыта показывает, что в основу системной модели местного самоуправления должны быть положены прежде всего выборность и ответственность органов местного самоуправления перед населением.

Обязательное наличие представительного органа власти предполагает принцип разделения властей и на этом уровне. Право и способность местных органов власти регулировать и управлять частью общественных дел в интересах населения в рамках закона и под свою ответственность, территориальная целостность, многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления, материально-финансовая достаточность в части гарантированности минимальных социальных стандартов, соразмерность полномочий местного самоуправления ресурсам составляют совокупность взаимосвязанных и взаимообусловленных принципов, интегрируют своеобразную системную российскую модель местного самоуправления. Сравнивая меру воплощения этой модели в жизнь с требованиями Европейской хартии о местном самоуправлении в том или ином муниципальном образовании, можно говорить о степени демократизации муниципального управления в целом, его влиянии на демократические процессы в стране.

Органы местного самоуправления, осуществляющие различные функции, помогают эффективной деятельности государства.

Новизна нашего подхода к развитию муниципального управления в том, что он основывается на принципах корпоратизма, корпоративной экономике, углублении корпоративных связей через практическое осуществление следующих шагов:

а) на федеральном уровне в законодательном порядке четко определяются вопросы децентрализации и деконцентрации власти;

б) законодательно решаются вопросы собственности, земли, финансово-бюджетной политики, закрепляются специфические функции государства (разграничение полномочий между Российской Федерацией и субъектами Федерации) и функции местного самоуправления, определяется государственный и муниципальный сектор на территории и их хозяйственные связи;

в) четко формулируются понятия муниципальной власти, муниципальных образований, муниципальной собственности, муниципальных земель, муниципальных лесов и других ресурсов, что определяет понятие «муниципальная политика России»;

г) при делегировании государством отдельных функций органам местного самоуправления последние в обязательном порядке наделяются соответствующими материально-финансовыми и иными ресурсами;

д) законодательные органы:

=> создают правовое пространство для деятельности всех субъектов отношений, в том числе и местного сообщества, органов местного самоуправления;

=> определяют прерогативы и гарантируют вопросы муниципальной политики (закрепление муниципальной собственности, финансовой базы и т. д.), принимая отдельные (адресные) законы и иные нормативно-правовые акты;

=> принимают государственную программу муниципальной политики России, где на основании законодательной базы выдвигают цели и задачи проводимых реформ местного самоуправления, в том числе и на муниципальном уровне;

=> гарантируют общегосударственные социальные стандарты, то есть тот минимум благ, которые граждане должны получать от государства. Такой подход обеспечит научность внутренней политики России, в русле которой разрабатывается и осуществляется муниципальная политика, позволяющая:

а) эффективно регулировать в рамках закона социально-экономические процессы во благо граждан, обеспечивать доступность, всеобщность, адресность и гарантии как государственной власти, так и власти местного самоуправления;

б) создавать условия социального развития муниципальных образований в соответствии с международными стандартами путем поддержки интересов населения.

Местному сообществу может быть предоставлена возможность самостоятельно:

=> определять пути, формы и стадии перехода к реальному самоуправлению с учетом специфики данного населенного пункта и города, а также степени готовности населения взять на себя ответственность за управление развитием территории, решение местных задач; > создавать структуру и организацию местного самоуправления с учетом исторических, национальных и местных традиций и обычаев;

=> находить способы осуществления собственных инициатив по вопросам, отнесенным к ведению местного самоуправления. Для этого необходимо правовое обеспечение муниципального менеджмента, участия населения в финансировании социально-экономических программ развития своего города (района).

Использование аналитических моделей местного сообщества — функциональных, организационно-управленческих, материально-

финансовых и правовых механизмов и элементов — позволяет более обстоятельно описать местное сообщество, его институты, оценить реальное состояние и качество правовой базы. Мониторинг качественного измерения различных переменных приближает нас к выявлению и оценке ресурсного обеспечения местного самоуправления, определению стратегии и приоритетов, что, в свою очередь, дает основание для более обстоятельного анализа механизма правового регулирования местного самоуправления. Не проделав предварительной аналитической работы, малопродуктивно изучать особенности правового регулирования местного самоуправления на территории, где имеет место не только специфика, но и, как в капле воды, отражаются и общие закономерности, тенденции развития муниципального управления в целом.

Скажем, некоторые территории располагают избыточной налоговой базой, другим не хватает средств для обеспечения минимальных социальных стандартов.

Базовый же принцип заключается в том, что какое-то минимальное количество жизненных благ и условий должно быть обеспечено усилиями всего государства. Государственное регулирование создает лишь возможность экономического успеха всем, кто захочет и сможет жить лучше, ибо финансовая сила общин даже в таких странах, как Австрия, Швеция, Финляндия, весьма различна. Для России такая неравномерность базовых условий особенно характерна. Выход из положения видится в создании системы муниципального управления, способного обеспечить наиболее благоприятные условия для выравнивания экономического и социального положения, в поддержке предпринимательства, мелкого и среднего бизнеса, в формировании корпоративной собственности местного сообщества, развитии некоммерческого сектора.

Корпоративные модели организации жизнедеятельности местного сообщества, в чем убеждает отечественный и зарубежный опыт, могут быть различными.

Однако универсальная технология их реализации и принципиально иная концепция развития местного сообщества заключается в том, чтобы не подменять средства (экономика, рыночное хозяйство, реформы) целями его развития — повышением качества жизни своих граждан. При корпоративной модели меняется цель общественного развития местного сообщества — не само по себе развитие местного хозяйства, наращивание или сокращение его объемов в соответствии с национальными требованиями, а развитие производства для оздоровления жизни населения. Использование социального ресурса местного сообщества выступает не только как средство развития, но и как его основной смысл, как главный рычаг подъема территории, ее «прорыва» и накопления потенциала развития.

Такое положение дел соответствует требованиям мировой тенденции — не экономика определяет цель развития местного сообщества, а социальные параметры, улучшение которых является главным источником повышения

качества самих экономических показателей эффективности, надежности, конкурентоспособности; меняет всю систему выдвижения и построения стратегических целей местного сообщества, в качестве которых выступают:

=> во-первых, увеличение доходов местного сообщества, создание условий, когда нет нищих и бедных, а есть население с высоким уровнем достатка;

=> во-вторых, укрепление социального здоровья населения местного сообщества, обеспечение условий, при которых средняя продолжительность жизни людей возрастает до мирового стандарта — 85 лет, а заболеваемость снижается до 1 дня в год в расчете на работающего;

=> в-третьих, социальная и личная безопасность.

Достижению этих целей и результатов служит корпоративный путь организации местной жизни. В результате решаются следующие задачи:

=> высокая продолжительность жизни без заболеваний, творческая и социальная активность;

=> высокие доходы населения, когда семья расходует из своего бюджета менее 1% на питание;

=> сервис и комфортность жизни обеспечивают полноценные условия для самосовершенствования и творческого развития человека как личности;

=> подрастающее поколение, согласно принятым муниципалитетами (городами и районами) правилам, становится полноправным собственником наряду с работающим населением и пенсионерами; о население — хозяин и собственник территории, на которой оно проживает.

В науке разработана универсальная технология реализации этих целей, которая меняет привычный механизм распределения и поступления финансовых средств на социальные нужды населения только «сверху». Появляются финансовые источники на местном уровне, доходы населения быстро растут и используются на нужды развития местной промышленности, сельского хозяйства, всех секторов хозяйственного комплекса. Последний перестраивается под социальное обустройство граждан, создание необходимых рабочих мест, использование муниципальной собственности для местного сообщества, которое определяет не только стратегии собственного развития, но и принципиальные технологии их реализации.

Корпоратизм углубляет также и регулирует многообразные связи и отношения в системе муниципального управления. И здесь важно обратить внимание на сущность муниципального права. Эта новая отрасль права Российской Федерации регулирует отношения, возникающие в процессе реализации, во-первых, «собственных» полномочий местного самоуправления (то есть тех, которые необходимы для решения вопросов местной жизни) и, во-вторых, отдельных государственных полномочий, которыми законом могут наделяться органы местного самоуправления. Речь идет прежде всего о регулировании следующих отношений:

=> управления муниципальной собственностью и местным хозяйством,

формирования и исполнения местного бюджета;

=> выбора населением организационных форм самоуправления, структуры и формирования его органов, реального воплощения народовластия на своей территории;

=> осуществления органами местного самоуправления отдельных переданных им государственных функций;

=> реализации органами местного самоуправления права на судебную защиту от неправомерных в отношении их действий и компенсации понесенных затрат по переданным государственным функциям.

Без решения этих вопросов, без разработки и реализации ведущих стратегий, как показывает опыт и данные исследований, у местных сообществ нет перспектив демократического цивилизованного развития.

Ведущий и весьма распространенный стереотип в российской управленческой культуре, в общественном сознании - прагматизм, отторжение научных методов управления, в том числе и на муниципальном уровне. И сегодня национальное самосознание отторгает проектирование как цивилизованный способ обустройства муниципального дома, где постоянно меняются внешние и внутренние условия, возникают новые проблемы. Правильно выбранный вектор развития в таких условиях позволяет трезво оценить сложившуюся ситуацию, сконцентрировать средства и ресурсы на преодолении трудностей, дисбалансов на основе научного проектирования. И чем активнее в этот процесс вовлечены интеллектуальные силы местного сообщества, его гражданские институты, в том числе и муниципальная наука, тем демократичнее обсуждаются различные альтернативные проекты выхода из кризисных ситуаций, преодоления трудностей, тем эффективнее целостное развитие территории.

Известно, что механизмы, представляющие суть инновационного прорыва, - системы взаимодействующих экономических, политических, социальных, духовных явлений - возникают под воздействием начального импульса — управления, муниципального в том числе.

Поэтому следующая стратегия развития местного сообщества - это стратегия инновирования муниципального управления на основе разработки и использования проектных, программно-целевых методов управления, создания в муниципальных образованиях современных информационно-анализирующих систем и подготовки соответствующих им профессионалов — кадров муниципального управления. Реализация ее начинается с аналитической деятельности, в основе которой лежит получение всесторонней информации о количественном и качественном состоянии процессов, происходящих на муниципальном уровне как в объекте, так субъекте управления.

Однако, пока информационно-аналитическая работа в муниципальных образованиях находится на низком уровне в силу целого ряда причин.