

# **Глава 1. Концепция и система муниципального управления**

---

## **1.1. Муниципальное управление как вид управленческой деятельности**

В научном плане муниципальное управление можно рассматривать как составную часть общей науки об управлении в сложных социально-экономических системах и одновременно как составную часть муниципальной науки — науки о местном самоуправлении. Это комплексная наука, включающая элементы ряда научных дисциплин: экономики, права, социологии, демографии, теории управления и многих других. Такой характер науки о муниципальном управлении отражает многогранный характер самой муниципальной деятельности.

Муниципальное управление как особый вид управленческой деятельности начало формироваться в России вместе с возрождением и становлением местного самоуправления. Во всякой системе управления выделяются объект управления, субъект управления, предмет управления, цель управления.

Под объектом муниципального управления мы будем понимать муниципальное образование — населенную территорию, на которой осуществляется местное самоуправление.

В качестве субъектов муниципального управления выступает население муниципального образования — местное сообщество, объединенное общими интересами (муниципальный интерес) в решении проблем своего жизнеобеспечения и развития, а также органы местного самоуправления, избранные местным сообществом и действующие от его имени.

Предмет муниципального управления — целенаправленное регулирование социально-экономических процессов и общественных отношений на территории муниципального образования в интересах местного сообщества и на основе эффективного использования местных ресурсов. При этом необходимо оговориться, что муниципальная власть не должна и практически не в состоянии управлять всеми сторонами жизни

города. На его территории действует множество самостоятельных и независимых друг от друга агентов, преследующих свои цели. Вмешательство городской власти в деятельность этих агентов ограничивается лишь защитой интересов населения.

Целью (генеральной целью) муниципального управления является повышение качества жизни населения на территории муниципального образования (по параметрам, зависящим от местных условий).

В литературе можно встретить и другие подходы к определению субъекта и объекта муниципального управления. Так, А. Н. Широков и С. Н. Юркова считают<sup>1</sup>, что муниципальное управление отличается частичным совпадением объекта и субъекта управления, то есть муниципальное образование является одновременно и объектом, и субъектом управления. Ниже они конкретизируют, что объектом муниципального управления выступают общественные отношения в муниципальном образовании и муниципальное хозяйство, понимая под последним совокупность объектов и субъектов хозяйственной деятельности (объектов имущества и организаций), находящихся в муниципальной собственности. К числу субъектов муниципального управления авторы относят население в целом, отдельные группы и объединения граждан (например, органы территориального общественного самоуправления) и органы местного самоуправления.

Можно отметить, что различия в изложенных подходах не носят принципиального характера.

В СССР управление рассматривалось в двух основных аспектах, связанных либо с производством материальных благ и услуг (хозяйственное управление), либо с деятельностью органов власти различных уровней (государственное управление). Управлять — значило управлять хозяйственными (экономическими) процессами и организациями разного уровня либо быть включенными в разветвленную систему государственного управления. Управление жизнеобеспечением и развитием отдельных локальных территорий соответственно входило в круг полномочий либо государственного (по линии партийных и советских органов), либо хозяйственного (по линии министерств и ведомств) управления. С позиций хозяйственников управление жизнедеятельностью территории рассматривалось как составная часть обеспечения основного производственного процесса: город или поселок — социальный цех градообразующего предприятия, село — социальный цех колхоза

<sup>1</sup> Широков, А. Н. Муниципальное управление: учебник / А. Н. Широков, С. Н. Юркова. — М. : КНОРУС, 2010.

или совхоза. В рамках представлений о государственном управлении управление локальной территорией рассматривалось как обеспечивающее внешние задачи воспроизводства и развития государства. При этом «государственная линия» во многом определялась не общегосударственными, а отраслевыми интересами. Территория (особенно городская) оказывалась поделенной между сферами влияния разных отраслей, каждая из которых преследовала свои ведомственные интересы.

Управление воспроизводством и развитием городского или сельского поселения как места проживания людей как самостоятельная задача возникло в России лишь в конце XX столетия на волне демократизации общества. Оно возникло как принципиально новый тип управления и не подпадает ни под один из ранее сложившихся типов. Концепция муниципального управления ориентирована на ценности, ресурсы, задачи и возможности, связанные с локальной территорией, и созвучна традиционным российским основам организации местной жизни.

Схематически система муниципального управления представлена на рис. 1.1.



Рис. 1.1. Система муниципального управления

На основе изучения базовых положений местного самоуправления как теоретической базы муниципального управления, его объекта и субъектов может быть сформулирована концепция муниципального управления: его цели, принципы, подходы. На основе общей концепции муниципального управления могут быть выработаны подходы к организации муниципального управления в отдельных сферах деятельности и на отдельных территориях.

Муниципальное управление как вид управленческой деятельности имеет ряд особенностей, отличающих его от производственного (корпоративного) и от государственного управления. Эти особенности связаны с самим характером муниципальной деятельности, ориентированной на удовлетворение основных жизненных потребностей населения, на обустройство территории, на создание условий для воспроизводства и развития самого человека. В этом смысле муниципальное управление можно рассматривать как вид социального управления (рис. 1.2).



Рис. 1.2. Особенности муниципального управления

Первая особенность муниципального управления состоит в том, что если муниципалитет — организация, преследующая социальные (некоммерческие) цели, то критерием эффективности его деятельности не может быть максимум доходов бюджета или максимум прибыли. В корпоративном управлении заработная плата — это расходы: чем она выше, тем при прочих равных условиях будет ниже прибыль и эффективность

работы организации. В муниципальном образовании повышение доходов населения — одна из важнейших целей управления.

Вторая особенность — роль человека как участника процесса управления. Население в муниципальном управлении выступает одновременно в трех ролях: как цель управления, как объект управления и как субъект управления. Такого нет ни в одном другом виде управленческой деятельности.

С этой особенностью муниципального управления связана его третья особенность — опора в системе управления на использование человеческого ресурса как главного местного ресурса, то есть опора на желания, потребности, энергию, волю, интеллект, труд, а зачастую и денежные средства отдельных людей. Поэтому принятие и реализация управленческих решений на муниципальном уровне происходят иначе, чем на уровне производства или государства.

Четвертая особенность муниципального управления состоит в том, что оно основано на ценностях, ресурсах, задачах и возможностях, связанных с местом проживания человека. Задача смены места жительства для человека на порядок сложнее смены места работы, поэтому он чувствует себя «привязанным» к месту проживания и в силу этого объективно заинтересован в обустройстве этого места, в получении качественных муниципальных услуг.

Наконец, пятая особенность муниципального управления — множество одновременно решаемых и самых разнообразных проблем, каждая из которых носит локальный, частный характер. Из этого логически следует и стремление муниципальной власти решать каждую из таких проблем локальными мерами. При тотальном дефиците финансовых и прочих ресурсов выбор приоритетов развития представляется для муниципальной власти особенно сложной задачей. В отличие от государственного управления, где важность стратегических проблем признавалась всегда, в муниципальном управлении легко отдать приоритет тактике действий перед стратегией, «латанию дыр» перед перспективой. Поэтому обеспечение стратегического подхода в муниципальном управлении приобретает особую важность.

Общий вывод состоит в том, что муниципальное управление является более сложным и в известной мере более рискованным занятием, чем любая другая управленческая деятельность. Ни в одном другом виде управленческой деятельности нет столь глобальной зависимости муниципальной власти как одного субъекта управления от воли и интересов населения как второго субъекта управления. За государственным управлением стоят социальная машина и тщательно разработанные

процедуры, сила формы, закона, инструкций, легитимного принуждения. В муниципальном управлении механизм принуждения гораздо слабее, и на первый план выходят методы и способы согласования интересов и корпоративного участия.

В изложенном аспекте муниципальное образование в какой-то мере можно сравнить с кооперативом или акционерным обществом, участники которого объединились в целях реализации своих общих интересов. Некоторые исследователи<sup>1</sup> ставят в основу муниципального управления принципы корпоратизма, а местное сообщество рассматривают как социальную корпорацию жителей. В качестве иллюстрации в табл. 1.1 показаны сходства и различия между акционерным обществом и муниципальным образованием.

**Таблица 1.1.** Сравнительные характеристики муниципального образования и акционерного общества

Показатели	Акционерное общество	Муниципальное образование
Участники	Акционеры	Жители
Характер участия	Добровольный	Обусловлен местом проживания
Общий интерес (цель) участия	Дивиденд	Общественные блага (среда обитания, муниципальные услуги)
Способ достижения цели	Развитие АО, получение прибыли	Социально-экономическое развитие муниципального образования
Экономическая основа деятельности	Уставный капитал	Муниципальная собственность и финансы
Формирование экономической основы	Выпуск и приобретение акций	Выделение из состава государственной собственности, последующее наращивание
Финансирование текущей деятельности и развития	Самофинансирование	Налоги и сборы, рентные платежи, платные услуги, средства государственной поддержки
Форма участия в управлении	Голосование акционеров	Выборы, референдумы, другие формы прямого волеизъявления участия граждан
Способ принятия основных решений	Пропорционально числу акций	Один человек — один голос

*Продолжение ⇨*

<sup>1</sup> Макаров, В. Л. Муниципальная наука и практика: новые направления исследований: монография / В. Л. Макаров [и др.]. — 3-е изд. — М.: Одинцовский гуманитарный ун-т, 2008. — С. 40.

Таблица 1.1 (продолжение)

Показатели	Акционерное общество	Муниципальное образование
Орган, определяющий политику	Совет директоров	Совет депутатов
Исполнительный орган	Дирекция	Администрация
Руководитель исполнительного органа	Генеральный директор	Глава администрации

Особенности процесса муниципального управления вытекают из особенностей муниципального образования как объекта управления, а также из особенностей муниципального управления как вида управленческой деятельности.

Процесс муниципального управления, как и всякий управленческий процесс, включает изучение и анализ исходной ситуации, планирование, координацию, разработку, принятие и реализацию управленческих решений, контроль их осуществления. Здесь представляется целесообразным осветить лишь общие принципы принятия и реализации управленческих решений в системе муниципального управления, обусловленные его спецификой:

- необходимость учета мнения различных слоев местного сообщества при подготовке управленческих решений, затрагивающих их интересы;
- коллегиальный характер принятия наиболее важных решений, установленный законодательством и уставом муниципального образования;
- необходимость отработки системы взаимоотношений между отдельными органами местного самоуправления (глава муниципального образования — представительный орган — администрация) в процессе принятия управленческих решений;
- наличие, кроме обычных форм контроля за исполнением принятых управленческих решений, дополнительного вида контроля — общественного, подконтрольность органов муниципальной власти второму субъекту муниципального управления — местному сообществу.

Соблюдение данных принципов бесспорно усложняет процесс муниципального управления, однако обеспечивает принятие более каче-

ственных решений и более эффективный контроль их исполнения. И наоборот, нарушение рассмотренных принципов приводит к сбоям в системе муниципального управления, порождая конфликты между ветвями муниципальной власти, недовольство граждан, и в конечном счете обходится дороже, чем их соблюдение.

## 1.2. Муниципальная политика

Исходным моментом муниципального управления является формулирование его целей. Муниципальное управление осуществляется через конкретную деятельность населения муниципального образования (местного сообщества) и органов местного самоуправления. Эту деятельность мы будем называть муниципальной деятельностью.

**Муниципальная деятельность** — это самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения и органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Именно совершая какие-то действия, осуществляя муниципальную деятельность, местное сообщество и органы местного самоуправления решают стоящие перед ними задачи. Муниципальное управление в этом смысле служит *формой организации* муниципальной деятельности. Эта деятельность многогранна и многоаспектна, поэтому можно говорить об отдельных сферах муниципальной деятельности: жилищно-коммунальное хозяйство, городской транспорт, образование и т. д.

В муниципальной деятельности, как и в любом виде человеческой деятельности, можно выделить две стороны: законность и целесообразность. Соблюдение законности — предмет муниципального права. Определение целесообразности в муниципальной деятельности — вопрос муниципальной политики как системы постановки и реализации каких-то целей. Цель всякого управления — достижение желаемого состояния управляемой системы. Именно с этой точки зрения можно говорить о муниципальной политике.

**Муниципальная политика** — это система взаимосвязанных целей муниципальной деятельности и механизмов их реализации.

Муниципальная политика базируется на использовании властных полномочий, которыми наделено местное самоуправление, а право выступает в качестве ограничивающего фактора, определяющего, что можно, а что нельзя делать в той или иной ситуации. Однако право не отвечает на вопрос: что в рамках закона делать целесообразно, а что — нет.