

УДК 352

ББК 67.99(2)061

П-78

Продиблох Надежда Евгеньевна, кандидат социологических наук, доцент кафедры конституционного строительства и государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Майкопский государственный технологический университет», г. Майкоп, e-mail: nadezhdap@yandex.ru

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК РЕСУРС
ОБЩЕСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ:
ЭФФЕКТИВНОСТЬ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ
(рецензирована)**

В статье рассматривается местное управление как наиболее приближенный к гражданам уровень осуществления публичной власти. Необходимым условием эффективности функционирования системы местного самоуправления является обеспечение тесного взаимодействия между институтами власти на местах и гражданами. Бесспорно, население заинтересовано в эффективном управлении и максимальном удовлетворении своих материальных и духовных потребностей. Для решения этой проблемы необходимо разработать модель эффективного управления деятельностью муниципального образования.

***Ключевые слова:** местное самоуправление, эффективность, развитие муниципального образования, муниципальная власть, население.*

Prodiblokh Nadezhda Evgenievna, Candidate of Sociology, an associate professor of the Department of Constitutional Construction and State and Municipal Management of FSBEI HE "Maikop State Technological University", Maikop, e-mail: nadezhdap@yandex.ru

**LOCAL SELF-GOVERNMENT AS A RESOURCE OF SOCIAL DEVELOPMENT: EFFECTIVENESS
OF FUNCTIONING
(reviewed)**

The article considers local government as a level of implementation of public authority closest to the citizens. A prerequisite for the effective functioning of the local government system is the provision of close interaction between local authorities and citizens. No doubt, the population is interested in effective management and maximum satisfaction of their material and spiritual needs.

To solve this problem it is necessary to develop a model for effective management of a municipal entity.

***Keywords:** local government, efficiency, development of municipal formation, municipal authority, population.*

Местное управление является наиболее приближенным к гражданам уровнем осуществления публичной власти. Как система механизмов решения проблем локального значения, эта сфера предполагает максимально эффективное использование ресурсов, находящихся в распоряжении муниципалитетов, для нужд определенной территории и ее жителей. Принцип subsidiarity, который лежит в основе осуществления власти на местах и является одним из ключевых демократических стандартов муниципального управления, декларирует:

- во-первых, ограниченность вмешательства центрального уровня управления в решение вопросов местного значения;

- во-вторых, максимальное привлечение жителей непосредственно к процессу осуществления власти на определенной территории.

Таким образом, местное управление представляется как совокупность институционального каркаса, а также процедур и механизмов непосредственной демократии, обеспечивающих максимальное влияние населения на принятие решений власти на локальном уровне.

Функционирование обоих названных элементов требует наличия соответствующей правовой базы. Тем не менее, отведение законом определенной сферы для местной инициативы, направленной на обеспечение надлежащей связи между управлением и самоорганизацией, является залогом соблюдения демократических стандартов на местах.

Из сказанного следует, что ответственность за эффективность системы местного самоуправления несут не только органы управления, которые образуют соответствующую систему, но и члены территориальной общности. При таких условиях необходимым требованием является обеспечение тесного взаимодействия между институтами власти на местах и гражданами.

Обеспечение эффективности такого взаимодействия требует наличия механизмов, которые предусматривают:

- связь членов представительских органов на местах (депутатов местных советов) с местным населением;
- прозрачность функционирования органов местного самоуправления;
- ответственность депутатов местных советов перед муниципальным образованием;
- эффективность систем администрирования местных средств.

Если эффективная институциональная организация местного самоуправления – это, в первую очередь, сфера компетенции центрального уровня государственного управления, который является ответственным за создание для этого надлежащих правовых условий, то эффективность механизмов взаимодействия между властью и населением на муниципальном уровне напрямую зависит как от правовых основ, так и от избранных на местах способов реализации предоставленных законом возможностей.

Но можно ли сказать, что между органами местного самоуправления и населением существует эффективная обратная связь? Что они берут во внешней среде и какой результат получают? Как оценить эффективность деятельности органов местного самоуправления для населения?

Можно выделить три направления деятельности муниципальной власти.

Первое – вложение бюджетных средств муниципального образования в малообеспеченные слои населения. Конечно, государство, в данном случае в лице органов местного самоуправления не может оставить без внимания инвалидов, пенсионеров, другие необеспеченные слои населения. Но чем больше льгот предоставляется малоимущим, чем легче получить эти льготы, тем большая часть населения желает отнести себя к данной категории. Данная проблема усугубляется особенностями российского менталитета.

Второе – муниципальные власти могут вкладывать деньги, развивая условия для жизнедеятельности социально-активных слоев населения. Например, проведение под патронажем муниципальной администрации различных выставок и ярмарок, участие муниципалитета в строительстве офисных и торговых площадей, кредитование городского предпринимательства.

Третье – муниципальные власти могут вообще не вкладывать никаких средств в развитие муниципального образования, так как в их распоряжении находятся административные и нормативные рычаги, с помощью которых также можно создавать условия для оптимальной жизни муниципального сообщества.

Существует достаточно работ, посвященных экономической эффективности органов местного самоуправления: А.Г. Воронин, В.А. Лапин, А.Н. Широков, А. Ряховская и т.д. [1] На сегодняшний день в научной литературе достаточно широко изучается вопрос о необходимости использования

достижений современного менеджмента в управлении муниципальными образованиями и процесс внедрения данных достижений в практику, что отмечается в трудах Н.И. Глазуновой, В.Г. Игнатова [2].

Однако, на наш взгляд, недостаточно внимания уделяется эффективности функционирования местного самоуправления как стратегического ресурса общественного развития.

Опираясь на гипотезу, высказанную выше, муниципальные власти никогда не смогут в равной степени удовлетворить интересы всех групп населения, но они в состоянии выбрать целевую группу деятельность, которой принесет наибольшую пользу муниципалитету.

Гибсон Дж. выделяет три критерия эффективности: а) краткосрочные – продуктивность, качество, гибкость, удовлетворенность; б) среднесрочные – конкурентоспособность, развитие; в) долгосрочные – выживание. [3]

Современное местное самоуправление до сих пор находится в подобной ситуации, являясь монополистом во многих жизненно важных для жителей муниципального образования областях. Именно эта ситуация позволяет Администрации распоряжаться ресурсами, не привлекая население к процессу общественного развития и принятия решений.

Без сомнения, муниципальное образование, расположенное на определенной обозначенной территории, функционирует на основе законов и нормативно-правовых актов различного уровня, таким образом, можно считать его скоординированным. Неотъемлемой частью муниципального образования является население, объединенное определенной территорией. Остается определить цель муниципального образования.

Представить местное сообщество в виде классического субъекта, вырабатывающего и формулирующего цель, организующего ее реализацию, и т.д. очень сложно и даже невозможно. В какой-то мере такой подход приемлем в небольших поселениях, где все знают друг друга и объединены не только общностью территории, но и необходимостью решения местных проблем. Например, если в деревне нужно выкопать колодец, то сельский сход вполне может решить эту проблему, но в большом селе и тем более в городе все вопросы решают органы власти, которые для этого и создаются местным населением. Местные органы власти, которым население делегирует часть своих полномочий, становятся субъектом управления, принимают решения, исходя из потребностей и интересов местного сообщества.

Таким образом, общество ставит перед органами власти цель, а не власть перед обществом. Если все же происходит наоборот, и власть начинает ставить перед обществом цель, то сообщество начинает приобретать черты целевой организации со своими ярко выраженными субъектами – органами власти и объектом – народом. Демократия не предполагает четкого разделения страны на субъект и объект, т.е. в демократическом, гражданском обществе субъектом власти, как и ее объектом, могут быть органы власти, социальные институты, политические партии и даже отдельные индивиды. Демократические органы власти ставят цели, но не перед народом, а перед собой. Эти цели состоят в организации и развитии общественных отношений. Если интересы местных органов власти отчуждаются от интересов местного сообщества, местное самоуправление перестает существовать, ибо местная власть никаких других интересов, кроме интересов населения, иметь не может и не должна, ее назначение – не командовать, а служить местному сообществу. Служить – это значит изучать структуру населения, особенности каждого социального слоя, его потребности и интересы, характер отношений между различными слоями и группами, а самое главное, эффективно использовать материальные, финансовые и человеческие ресурсы, находящиеся в ведении муниципалитетов, регулировать отношения как внутри сообщества, так и с органами государственной власти, внешней средой.

Муниципальная наука, получившая начало своего развития в XIX в., убедительно

подтверждает вывод о том, что жестокая централизация власти, подчинение интересов территориальных общностей интересам центра, вмешательство во все вопросы личной жизни являются причинами разрыва связей между обществом и властью. Граждане отстраняются от управленческой деятельности, превращаются в пассивный объект манипуляций со стороны органов власти. Такое положение приводит к стагнации системы, постепенной ее деградации.

Опыт многих стран свидетельствует о том, что демократическое, правовое государство успешно решает свои основные задачи, прежде всего, благодаря развитой системе местного самоуправления. Территориальная общность самостоятельно, под свою ответственность решает вопросы организации своей жизни, используя для этого как формы прямой демократии, так и избранные ею органы самоуправления. Причем объем полномочий этих органов определяется исключительно возможностями их реализации. Только при таком подходе возможно оптимальное сочетание интересов государства в целом и его граждан.

Что касается России, то вся ее история есть наглядный пример борьбы двух тенденций: стремление местных сообществ к суверенизации, дистанцированию от государства, попыток самостоятельно решать свои проблемы, с одной стороны, и централизованного насаждения системы местного управления, вмешательства во внутренние дела территорий, подчинения интересов территорий интересам государства в целом – с другой.

В основе обеих этих тенденций, сохраняющихся до сих пор, лежит не злая воля кого бы то ни было, а стремление к упорядочению управления на местах. Причем диссонанс возникал всякий раз, как только предпринималась попытка насаждения той или иной модели местного управления, нарушающей ход естественного развития.

Для эффективного функционирования местному самоуправлению необходимо сбалансировать взаимоотношения субъекта и объекта управления. Четко определить компетенцию управляющей подсистемы с учетом требований управляемой подсистемы, т.е. жителей конкретного муниципального образования, поскольку основной вид деятельности органов местного самоуправления – подчинение деятельности предприятий и учреждений, расположенных на территории муниципального образования, удовлетворению общественных интересов граждан.

Для эффективного управления местным сообществом необходимо оптимальное определение территории муниципального образования с учетом географических факторов и хозяйственных связей. Необходимо сформировать оптимальную структуру управления, гибкую, соответствующую особенностям управления на каждом управленческом этапе.

Неотъемлемой задачей органов местного самоуправления является нахождение баланса между деятельностью органов государственной власти, органов власти субъекта федерации и частными предприятиями и учреждениями на территории муниципального образования для максимально полного удовлетворения интересов населения данной территории. Именно в этом заключается эффективность деятельности органов местного самоуправления.

На практике, изучая стратегические планы и программы, выделяется наличие большого количества несоответствий и пересечения компетенции органов государственной власти и органов власти субъектов.

Говоря об объеме и качестве ресурсов используемых муниципалитетом, то он обладает, а точнее может распоряжаться, огромным количеством ресурсов в силу своей властной природы. Но нельзя забывать, что любой ресурс исчерпаем. Если органы муниципальной власти вовлекают в свою деятельность огромное количество ресурсов, в широком понимании этого термина, но население муниципального образования не получает от этого достаточной отдачи, то говорить об эффективности невозможно. Соответственно, для муниципалитета обладание ресурсами и вовлечение их в деятельность не является однозначным фактором эффективной работы.

Бесспорно, население заинтересовано в эффективном управлении и максимальном удовлетворении своих материальных и духовных потребностей. Для решения этой проблемы необходимо разработать модель и механизм эффективного управления деятельностью муниципального образования.

При формировании бюджета, доходы и расходы должны расписываться исходя не из стандартных законодательных формулировок и требований, необходимо учитывать потребности населения, а через них выработать финансовую политику для каждого структурного подразделения администрации. Органы местного самоуправления должны осознать проблемы, которые перед ними ставят различные социальные группы (пенсионеры, домашние хозяйства, бизнес и т.д.). Исходя из этого, необходимо определить сферу компетенции каждого структурного подразделения администрации. Руководители должны четко представлять, почему функционирует та или иная структура подразделения, либо администрации в целом. Сферы деятельности каждого структурного подразделения должны быть прописаны максимально четко и постоянно соотноситься с требованиями внешней среды.

Таким образом, муниципальное образование является сложной социально-экономической системой, которая должна одновременно обладать и устойчивостью к неблагоприятным внешним воздействиям, и нацеленностью на устойчивое развитие, находясь под постоянным контролем представительных органов власти и населения.

Литература:

1. Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики. Москва: Финансы и статистика, 2003. 175 с.
2. Глазунова Н.И. Система государственного и муниципального управления: учебник. Москва: Велби; Проспект, 2008. 640 с., Игнатов В.Г., Бутов В.И. Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт: учебное пособие. Москва; Ростов-на-Дону: МарТ, 2005. 351 с.
3. Гибсон Дж.Л., Иванцевич Д.М., Доннелли Д.Х. Организации: поведение, структура, процессы [Электронный ресурс] / пер. с англ. 8-е изд. Москва: ИНФРА-М, 2000. 662 с.