

УДК 316.34

Критерии эффективности муниципальной власти в управлении городскими сообществами



Пикунов О.И.

Помощник (по связям с общественностью) ректора
Нижегородского государственного лингвистического
университета им. Н.А. Добролюбова

В настоящее время в муниципальных образованиях на территории Российской Федерации вообще и в городских поселениях в частности наблюдается поступательный рост социальной активности населения. Увеличение числа различного рода городских сообществ является свершившимся фактом. Задачей органов местного самоуправления городских поселений является грамотное и умелое руководство подобного рода социально-экономической активности городского населения. Статья посвящена вопросам определения базовых показателей эффективности муниципального управления в отношении сообществ граждан, возникающих и действующих в российских городах, городских районах и городских поселениях.

Ключевые слова: муниципальное управление, органы местного самоуправления, городское поселение, городское сообщество, эффективность управления, социальная активность, население

Одним из ключевых признаков правового демократического государства является нормативно закрепленное и фактически реализуемое разделение функций органов публичной власти. В соответствии со ст. 12 Конституции Российской Федерации, муниципальные органы не входят в систему органов государственной власти России. Общие вопросы организации деятельности органов муниципальной власти регламентируются Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1].

Вопросы должной организации и эффективности практической деятельности органов муниципальной власти в России всегда находились в сфере повышенного внимания руководства страны. В частности, Главой государства утверждены показатели, используемые для оценки эффективности деятельности муниципальных органов местного самоуправления, используемые как в городских округах, так и муниципальных районах [2].

В качестве цели настоящего исследования мы определяем проведение социологического анализа понятия и содержания эффективности муниципаль-

ной власти в управлении городскими сообществами, а также обоснование ее критериев. Заявленная цель предусматривает постановку и последовательное решение ряда прикладных задач исследования:

- рассмотреть сущность процесса муниципального управления городскими сообществами,
- оценить различные научно-социологические взгляды на понятие и природу эффективности органов местного самоуправления в администрировании сообществами городских поселений,
- сформулировать и обосновать критерии качества и полноты управления городскими сообществами со стороны органов муниципальной власти.

Приступая к изучению сущностного наполнения понятия профессиональной деятельности муниципальной власти в управлении городскими сообществами (муниципального управления), следует указать, что предметом научно-социологического интереса он стал относительно недавно, с момента вступления в силу Основного закона страны, отделившего местное самоуправление от системы органов государственной власти. Существует несколько точек зрения на внутреннее наполнение понятия муниципального управления. Так, по мнению ав-

торов учебника по муниципальной управленческой деятельности, муниципальное управление должно рассматриваться как специфическая разновидность менеджмента. В их видении, осуществляемое органами местного самоуправления управление есть ничто иное, как реализуемое органами муниципальной власти администрирование теми объектами собственности, которые находятся в распоряжении соответствующего муниципального образования [3, с. 5].

Полагая данную точку зрения излишне ограниченной и не учитывающей социальной составляющей управленческой деятельности должностных лиц муниципальных органов, А.Р. Воронин с соавторами предлагает свою трактовку данного понятия. С их позиций муниципальное управление должно рассматриваться в виде практикоориентированной деятельности органов и должностных органов муниципальной власти, реализуемой в целях удовлетворения запросов социума конкретного муниципального образования [4, с. 62].

Мы полагаем, что, не смотря на большую «социальную ориентацию» понятия муниципального управления, А.Р. Воронин и его коллеги не увидели в населении муниципального образования самостоятельной социальной системы, нуждающейся во властном воздействии, обеспечивающем и ее стабильность, и соответствующее совершенствование.

Рассуждая о сущностном наполнении государственного и муниципального управления, А.И. Радченко формулирует собственную концепцию восприятия управления, реализуемого органами и должностными лицами муниципальной власти. Прежде всего, указанным автором процесс муниципального управления воспринимается в качестве относительно автономной разновидности социальной управленческой деятельности уполномоченных на то субъектов. В более развернутом виде, под процессом муниципального управления городскими сообществами рассматривается социально ориентированная деятельность муниципальных исполнительных органов, предусматривающая властно-волевое воздействие субъекта муниципального администрирования на указанные сообщества. Назначением такого воздействия выступает трансформация текущего состояния городских сообществ в такое, которое дало бы возможность субъектам муниципальной власти достичь целей принимаемых ими управленческих решений. В качестве методов, задействуемых в процессе муниципального управления городскими сообществами, А.И. Радченко указывает, помимо императивных управленческих решений, принимаемые субъектами муниципально администрирования в пределах их компетенции подзаконные нормативные правовые акты, а кроме того – текущую организационно-контрольную деятельность в части реализации принятых решений и муниципальных правовых актов [5, с. 62].

В предложенном А.И. Радченко определении понятия процесса муниципального управления, распространяющего свое воздействие на существующие в городском поселении (районе) сообщества, в гораздо большей степени прослеживается социальная составляющая. Вместе с тем, делая акцент на муниципальном управлении городскими сообществами, указанный автор рассматривает последние, прежде всего, как специфическую разновидность социальной системы, фактически уравнивая анализируемый процесс управления с государственным, переходя, тем самым, на позиции административно-государственного управления.

Нам показался достаточно интересным понимание процесса муниципального управления, осуществляемого в отношении социальных сообществ, относимых к разряду городских, данное В.П. Максимовым. Исследователь под ним понимает реализуемое должностными лицами муниципальных органов плановое административно-волевое воздействие на проистекающие в муниципальных (в нашем случае – городских) сообществах процессы социального и экономического характера. Целью такого управленческого воздействия выступает обеспечение полной реализации интересов указанных сообществ, их потребностей, а также повышение благосостояния их членов. Целями такого муниципального управленческого процесса выступают с одной стороны общее координирование деятельности субъектов экономических отношений, функционирующих на территории муниципального образования, а с другой – создание условий «наибольшего благоприятствования» и хозяйствующим субъектам и муниципальным сообществам [6, с. 63].

Одной из особенностей процесса муниципального управления в значительном количестве муниципальных образований на территории Российской Федерации выступает их слабая ресурсная обеспеченность. Принимая данную ситуацию как данность В.М. Цлаф выдвигает идею, что в качестве ресурсной базы муниципального образования подлежит учету не только муниципальная казна, но и весь потенциал, все возможные ресурсы, находящиеся в распоряжении органов местного самоуправления [7, с. 26].

По мнению Ю.В. Филиппова, в распоряжении органов местного самоуправления находятся ресурсы, задействование которых может существенно улучшить развитие муниципального образования (в нашем случае-городского поселения). К числу таких «стратегических ресурсов» надлежит отнести, помимо финансовых и рыночных активов, человеческий и социальный капитал [8, с. 120].

Исследуя городские сообщества в качестве объекта и одновременно с этим и ресурса управления, осуществляемого органами местного самоуправления, М.В. Рослякова приходит к выводу, что они,

прежде всего, выступают составной частью муниципального социального капитала. В качестве городского сообщества указанный автор предлагает рассматривать не все население, проживающее на территории городского поселения (района города), но группы граждан, организовавшиеся на неформальной основе в связи с имеющейся у них неудовлетворенностью тех или иных общих для них потребностей [9, с. 45].

В своем диссертационном исследовании общественных объединений неполитической природы, Ю.Д. Якубов предлагает рассматривать городские сообщества как объединение граждан, проживающих в границах городского поселения или района столицы субъекта РФ, имеющие добровольную, независимую от органов муниципальной и государственной власти природу. Целью создания таких сообществ выступает невозможность иными законными способами удовлетворить существующие у членов сообщества потребности и различного рода интересы, не носящие противоправный характер [10, с. 5].

Мы считаем необходимым высказать мнение, что активное формирование и последующая деятельность на территории городского поселения социальных сообществ может находиться в определенной зависимости от муниципального управления, его качества и эффективности. Полагаем, что прямой зависимости в данном случае быть не может. Активное развитие в период санитарно-гигиенических ограничений городских волонтерских сообществ, при должном к ним внимании и поддержке со стороны органов муниципальной власти, дает возможность не только гражданам реализовать свои социальные потребности, но решить насущные вопросы муниципального управления.

Переходя к анализу понятия и природы эффективности процесса муниципального управления вообще и управления городскими сообществами в частности, следует рассмотреть научно-социологические воззрения на само понятие эффективности административной (управленческой) деятельности.

Эффективность процесса управления (в нашем случае процесса муниципального управления городскими сообществами), представляет исчисленное по определенным и признанным методикам влияние «инновационной» модели управленческой деятельности на официально зарегистрированные итоги деятельности органов местного самоуправления, в сравнении к тем издержкам и прямым затратам, понесенным для получения таких итогов [11, с. 4].

Учитывая, что предыдущее понятие эффективности процесса управленческой деятельности было сформулировано почти полвека назад, нам кажется более применимой трактовка категории эффективности муниципального управления, данная В.Н. Лексиним. В его понимании под такой эффек-

тивностью должно понимать результат проведенного соотносительного анализа израсходованных органом местного самоуправления в целевом порядке ресурсов (не только денежных, но и социальных, информационных, трудовых и пр.) с фактически достигнутыми муниципальными органами результатами управленческой деятельности [12, с. 22].

В ходе рассмотрения различных точек зрения на понятие эффективности муниципального управления, нам показалась достаточно интересной позиция авторов одноименного учебного пособия. В их понимании такая эффективность является собой уровень и полноту достижения должностными лицами муниципальных органов власти своих функциональных обязанностей по удовлетворению потребностей населения городского поселения и образованных им городских сообществ. О том, что муниципальное управление городскими сообществами достигло необходимого уровня эффективности, может указывать достижение муниципалитетом тех задач, которые были поставлены перед началом властного воздействия на такие социальные сообщества при минимальных затратах денежных, трудовых, временных и иных ресурсов [13, с. 5].

Если принять подобные взгляды на эффективность муниципального управления городскими сообществами, возникает вполне обоснованная необходимость формулирования и обоснования критериев оценки такой эффективности. Словарь иностранных слов трактует термин «критерий» как определенный, значимый признак, выступающий первоосновой для последующего процесса определения количественных и/или качественных показателей чего-либо [14].

Приступая к исследованию критериев эффективности муниципального управления городскими сообществами, мы считаем необходимым к числу наиболее значимых из них отнести следующие:

– степень удовлетворенности жителей городского поселения и формируемых им сообществ практической социально ориентированной административной деятельностью органов местного самоуправления на территории соответствующего муниципального образования, а кроме того, открытостью муниципальных исполнительных органов в информационно-цифровой сфере.

Данный критерий фактически иллюстрирует степень доверия социума городского поселения к органам местного самоуправления вообще, реализуемой ими социально-экономической политике в частности. Городские сообщества, активно использующие в своей деятельности и в общении с органами муниципального управления различные цифровые средства социальной коммуникации, положительно оценивают наличие и постоянное обновление Интернет-страниц органов муниципального управления, «открытость» официальных представителей

муниципальных органов управления в социальных сетях по значимым для населения вопросам,

– соотношение доходной части бюджета муниципального образования, формируемой из поступлений от собственной деятельности местного самоуправления, с совокупным доходом муниципального бюджета за определенный отчетный период. Данный критерий наглядно демонстрирует активность исполнительных органов местного самоуправления по изысканию источников пополнения доходной части бюджета. Из этих денег могут финансироваться мероприятия, направленные на удовлетворение социально-экономических потребностей различных городских сообществ,

– процентное соотношение общей численности населения муниципального образования с количеством «социально неравнодушных» граждан, принимающих участие в организуемых и проводимых органами местного самоуправления культурно-массовых, социально-благотворительных, волонтерских и иных мероприятиях. Данный критерий отражает объем и качество муниципального управления по развитию культуры и социальной благотворительности среди населения городского поселения. Полагаем что отдельного учета в исчислении удельного веса «социально активного» населения муниципального образования требуют участники городских сообществ. В отличие от «простых» посетителей и участников культурно-массовых и социально-благотворительных мероприятий, организуемых и руководимых субъектами муниципального управления, члены городских сообществ занимают гораздо более активную жизненную позицию в решении социокультурных и социально-экономических проблем, возникающих на территории муниципального образования. Если рост числа зрителей и участников различного рода социальных мероприятий, проводимых органами муниципального управления, априори является положительным показателем эффективности деятельности местных властей, то в отношении роста числа городских сообществ, социально-экономической активности их членов, такая однозначность не прослеживается. Учитывая традиционную социальную пассивность населения российских городских и сельских поселений, рост числа городских сообществ, увеличение их социально-экономической активности, может, по нашему мнению, свидетельствовать о неэффективности муниципального управления [15, с. 337]. Население городского поселения не только самостоятельно организуется в сообщества «по интересам», но проявляет активность в автономном от местных властей решении насущных для себя вопросов, удовлетворении значимых социальных потребностей. Тем самым, увеличение числа граждан, вовлеченных в деятельность городских сообществ представляет собой явный и однозначный сигнал органам региональной

и федеральной государственной власти о наличии существенных социально-экономических недоработок в муниципальном управлении на территории того или иного городского поселения.

В заключении необходимо отметить ряд аспектов. Мы полагаем, что органы муниципального управления и их должностные лица не должны рассматривать существующие и возникающие городские сообщества в качестве чего-то оппозиционного их управленческой деятельности. Вовлечение таких сообществ в процесс социально-экономического совершенствования муниципального образования может и должно стать не только одной из задач муниципальных исполнительных и представительных органов, но и критерием оценки эффективности их деятельности.

Субъекты муниципального управления должны быть более открыты в информационном плане и населению городского поселения и наиболее активным его представителям в лице членов соответствующих сообществ.

Руководители муниципальных исполнительных и представительных органов власти должны активно привлекать граждан не только к участию в обязательных общественных слушаниях и праздничных публичных мероприятиях, но и иным, имеющим социально-экономическую, благотворительную и волонтерскую природу мероприятиям, организуемым и проводимым органами местного самоуправления городских поселений.

Литература:

1. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – 6 октября. – № 40. – Ст. 3822.
2. Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // СЗ РФ. 2008. – 5 мая. – № 18. – Ст. 2003.
3. Муниципальный менеджмент / Т.Г. Морозова и др.; ред. Т.Г. Морозова; Всерос. заоч. финансово-экон. ин-т. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1997. – 262 с.
4. Воронин А.Р., Лашен В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. М.: Дело, 1998. – 128 с.

5. Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. – М.; Ростов-на/Д.: МарТ, 2007. – 605 с.
6. Максимов В.П. К вопросу о сущности и задачах муниципального управления // Вестник Челябинского государственного университета. – 2003. – Т. 7. – № 1. – С. 62-65.
7. Цлаф В.М. Муниципальные ресурсы и местное самоуправление // Основы экономики, управления и права. – 2014. – № 6. – С.24-27.
8. Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства. – М.: Логос, 2011. – 276 с.
9. Рослякова М.В. Городские сообщества как объект и важнейший ресурс муниципального управления // Политика и общество. – 2018. – № 8. – С. 42-55.
10. Якубов Ю.Д. Неполитические общественные объединения как фактор политики: дис. ... канд. полит. наук. – Казань, 2003. – 165 с.
11. Диневич В.А., Рогачев С.В., Якунина Н.И. Показатели и критерии эффективности управления. – М.: Мысль, 1975. – 72 с.
12. Лексин В.Н. Результативность и эффективность действий региональной и муниципальной власти: назначение и возможности корректной оценки // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 1 (73). – С. 3-39.
13. Оценка эффективности деятельности органов государственного и муниципального управления / О.Ю. Якимова, Е.Г. Коваленко, Т.П. Королева, Т.М. Полушкина. – Саранск: Изд-во Мордов. ун-та. – URL: http://openedo.mrsu.ru/pluginfile.php/116634/mod_resource/content/1/pdf (дата обращения: 28.05.2021).
14. Комлев Н.Г. Словарь иностранных слов. – М.: Эксмо, 2006. – 669 с.
15. Зайцева Е.А., Савченко И.А. Экономический интерес и социокультурная интеграция // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2010. – № 2-1. – С. 332-339.

Criteria for the Effectiveness of Municipal Authorities in the Management of Urban Communities

Pikunov O.I.
Linguistics University of Nizhny Novgorod

At present, in the municipalities on the territory of the Russian Federation in general and in urban settlements in particular, there is a progressive increase in social activity of the population. The increase in the number of different types of urban communities is a fait accompli. The task of the local self-government bodies of urban settlements is the competent and skillful management of this kind of socio-economic activity of the urban population. The article is devoted to the issues of determining the basic indicators of the effectiveness of municipal management in relation to the communities of citizens that arise and operate in Russian cities, urban areas and urban settlements.

Key words: municipal administration, local self-government bodies, urban settlement, urban community, management efficiency, social activity, population

