

кандидат социологических наук  
Бараева Наталья Борисовна,

*Муниципальный менеджмент в системе управления  
общественными отношениями*

Социальное управление относится к числу комплексных междисциплинарных теоретических и практических проблем. Неэффективность институтов хотя бы на одном этаже социальной лестницы парализует деятельность сразу на многих уровнях, создает негативные психологические установки. В системе управления общественными отношениями можно с определенной долей условности выделить такие объекты как информационные и финансовые потоки, коммуникации, расовые (национальные, этнические, конфессиональные), хозяйственные комплексы, территориальные единицы. К субъектам управления можно отнести международные организации, государство, муниципальные образования, ТНК и другие корпорации, элиты, общественные организации, СМИ. По масштабам управления речь может идти о геополитике, управлении страной, регионом, поселением, производственно-хозяйственной системой, конкретным взаимодействием. Государство как минимум вынуждено принимать в расчет и держать под контролем все вышеперечисленные сферы общественных отношений, а также «побочные контракты» между субъектами управления и группами интересов. Современные концепции частно-публичного социального партнерства предполагают разумное распределение бремени ответственности между государством и частным сектором, гражданским обществом.

Управление муниципальным образованием отличается рядом особенностей как от управления государством, так и от управления корпорацией (как классической производственно-хозяйственной системой).

Несмотря на конституционную норму об организационном обособлении от государства, муниципальная власть не обладает достаточной свободой усмотрения, не имеет собственного аппарата принуждения. Пределы возможностей при решении вопросов

местного значения задаются общим уровнем, качеством жизни в стране. В относительно небольших естественных территориальных единицах жители полностью идентифицируют себя с городом или поселком, в силу чего здесь более эффективен неформальный социальный контроль. В сельской местности и небольших городах ниже уровень преступности и других правонарушений. Информационная прозрачность обеспечивается естественными факторами, чиновникам сложнее отгородиться от населения и отвести от себя упреки в некомпетентности.

Для поселений могут быть характерны различия, связанные с социокультурным разнообразием, степенью автономности, закрытости от внешних воздействий; удаленностью от центра, наличием или отсутствием социального согласия по определенным проблемам, диверсифицированностью хозяйства.

С другой стороны, именно в формате отдельно взятого поселения можно максимально полно реализовать различные идеи, концепции, социальные эксперименты. Здесь особенно очевидна роль харизматических лидеров. Если мэр является яркой личностью, чувствует себя «отцом города», стремится самореализоваться как менеджер, у него больше возможностей проконтролировать все каналы принятия и исполнения решений, больше шансов увидеть результаты своей политики. На местном уровне проще использовать невостребованный потенциал самоорганизации жителей, инициативы населения, самобытности. В результате города при равных экономических условиях различаются по результативности местного управления именно за счет роли личности, за счет эффективного менеджмента.

Вредоносная роль «слабого» мэра на этом уровне также будет более очевидна для населения. В ряде муниципальных образований главы администраций отвергают предложения иностранных и российских инвесторов по созданию производства, руководствуясь «субъективными экономическими соображениями». Жители не получают шансов на рабочие места. В одном таком городе за десять лет не появилось ни одного нового дома, и это при

оптимальном географическом положении в равноудалении от Петербурга, Пскова и Новгорода. Кадровые ресурсы поселений изначально ограничены. Служащие, которые склонны рассчитывать на комплекс социальных гарантий, не всегда могут действовать столь же творчески и масштабно, как топ-менеджеры корпораций. Опыт приглашения из столичных городов в регионы управленцев для подъема производства пока не находит применения на муниципальном уровне.

Американская модель самоуправления «совет-менеджер» предполагает управление городом как корпорацией. В рамках технократической теории именно такой подход признавался оптимальным. В этом случае и критерии оценки работы глав администраций могут быть формализованы в большей степени. По аналогии с приглашением тренера по футболу для российской сборной из-за границы, можно объявлять конкурс на ключевые посты в российских городах.

Де-факто власть в городе может принадлежать политической или экономической элите, командованию воинских формирований, руководителям или собственникам градообразующих предприятий, религиозным организациям. Возможна конструктивная и деструктивная конкуренция между несколькими принципалами, включенными в механизм принятия социально значимых решений. «Многосубъектность управления на муниципальном уровне, его нацеленность на удовлетворение конкретных потребностей... делают муниципальное управление одним из самых сложных видов социального управления<sup>1</sup>».

Управлять платежеспособными жителями в целом легче, чем поселением, в котором трудно предложить услуги населению на условиях возмездности. Часть полномочий муниципалитетов являются откровенно затратными, остаточными и не позволяют выравнивать ситуации за счет исключительно управленческих ходов. Другие не носят комплексного характера и предполагают лишь участие в деятельности, за которую отвечают другие субъекты. В этом случае можно

---

<sup>1</sup> Иванов В.Н. Местное сообщество – субъект реализации концепции устойчивого развития // Местное самоуправление в России: Сборник статей. – М.: «Ось-89», 2003. С.124.

говорить о некорректных схемах делегирования полномочий муниципалитетам со стороны государства. Есть города, которые строились вокруг нового предприятия в течение нескольких лет, заселялись жителями примерно одного возраста. Это стало миной замедленного действия: через несколько десятилетий жилой фонд требует ремонта практически одномоментно, социально-демографические характеристики населения отражают критический удельный вес пенсионеров. Непродуманное развитие в пределах культурных центров (в том числе в Петербурге) производства, на котором применяется низкоквалифицированная рабочая сила, создает хроническую проблему несоответствия спроса и предложения на рынке труда: жители стремятся получить и применить высшее образование, работодатели ищут слесарей и мотальщиц и т.п. Отсюда структурная безработица при открытых вакансиях, потеря городом самоидентификации, конфликты между «коренными жителями и приезжими».

Можно отметить важную тенденцию показателей соотношения публичной и частной сферы в нашей стране. Зависимость граждан от государственной и муниципальной власти во многом преодолевается явочным порядком. На сегодняшний день очень многие функции государства и местного самоуправления выполняются предпринимателями за счет жителей. Это касается транспортных услуг, основного и дополнительного образования, здравоохранения, жилищных проблем и коммунального хозяйства, благоустройства. В чем-то муниципалитеты по-прежнему незаменимы. Сегодня как никогда актуальны функции государства и муниципалитетов по решению общих дел, созданию инфраструктуры социальной сферы. Очевидно, что при отсутствии дорог и электростанций (в условиях хронического «инфраструктурного голода») все усилия граждан и хозяйствующих субъектов по самостоятельному решению собственных проблем начинают буксовать. Личные автомобили и маршрутные автобусы отражают вклад жителей в собственное развитие. Вклад публичной власти часто мало заметен. Те, кто создает правила, не отвечают за свои действия непосредственно перед

потребителем, а вместо этого несут ответственность перед «политическими» принципалами, от которых получают полномочия. По новому закону о местном самоуправлении отозвать выборных должностных лиц можно только за противоправные деяния, которые сами по себе уже влекут ответственность перед государством. Утрата доверия населения перестала быть достаточным основанием для лишения полномочий путем голосования по отзыву. Мэров и депутатов становится все труднее «задвинуть обратно».

Новый закон в отношении местного самоуправления детально регламентирует частные, второстепенные вопросы, при этом в нем нет той декларативной однозначности, которая была характерна для закона 1995 года. Присутствие государства в муниципальных отношениях сегодня заметно больше, нежели роль жителей. Муниципалитеты явно не претендуют на роль «школы демократии».

Можно согласиться с тем, что «благосостояние каждого человека, его социальный капитал не сводятся только к ... качеству жизни.. Оно определяется мерой доступности средств для решения жизненно важных целей человека<sup>2</sup>». На местном уровне часто граждане лишаются преимуществ, связанных с гражданством России. Жители крупных городов имеют иные гарантии доступа к ресурсам, нежели жители отдаленных населенных пунктов при формальном равенстве прав. С главной системообразующей задачей по решению местных вопросов в интересах населения муниципалитеты по-прежнему не справляются. Не последнюю роль в этом играют погрешности организационных структур, кадровой политики, механизмов принятия и реализации управленческих решений, контроля. Муниципальный менеджмент как управление комплексом местных ресурсов может стать одним из инструментов вывода данной сферы на качественно иной уровень.

---

<sup>2</sup> Овсянников В.Г. Социальные реформы: методология и методы практической реализации // Местное самоуправление: технологии социально-экономического роста. – СПб, Изд-во СПбГУ, 1999. с.5.