УДК 352(477)

Шарый В.И.,
доцент кафедры государственного управления и менеджмента
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины, кандидат наук по государственному управлению
(Украина, г. Киев)

МУНИЦИПАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В СИСТЕМЕ САМОУПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УКРАИНЫ

В статье изучается сущность муниципальной политики как системы стратегического управления самоуправленческой деятельностью в Украине. Предложено переосмысление и обоснование подходов к пониманию подчинения, участия территориальных сообществ в решении местных проблем, форм деятельности местной власти, содержания принятых ею решений, а также распределения местных материальных, финансовых ресурсов и их использования.

Ключевые слова: муниципальная политика, местное самоуправление, государственная политика, территориальные сообщества.

Постановка проблемы в общем виде. Местное самоуправление это сложное и многоаспектное явление. Во-первых, оно имеет идеологию, систему мировоззренческих подходов. Это свидетельствует о том, что территориальные сообщества, а также избранные ими органы самоорганизации населения могут самостоятельно решать часть местных вопросов более эффективно, чем государство. Во-вторых, местное самоуправление есть форма самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения. Исходя из этого, оно является составляющей гражданского общества. В-третьих, местное самоуправление — это форма публичной власти, ее практической реализации обществом.

Отправная точка управленческой деятельности местного самоуправления — формирование его целей. В самой управленческой деятельности органов местного самоуправления следует выделить законность и целесообразность. Соблюдение законности есть предмет права, а целесообразность — это прерогатива муниципаль-

ной политики как системы постановки и реализации конкретных целей для достижения желательного состояния управляемой системы. Исходя из этого, актуализируется изучение возможности перехода к формированию муниципальной политики как системы стратегического управления самоуправленческой деятельностью.

Анализ последних исследований и публикаций. Как в Украине, так и на постсоветском пространстве проблематика муниципальной политики как формы стратегического управления самоуправленческой деятельностью системно не изучалась. При этом следует отметить, что внимания заслуживают научные работы украинских ученых В.М. Бабаева и И.В. Дунаева, которые посвящены анализу моделей региональной политики, а также О.С. Игнатенко и Г.А. Борщ по изучению сущности муниципальной политики.

Российский опыт изучения этой проблематики ценен результатами исследований ученых Р. Бабуна, В. Иванова, А. Коробовой и других.

В странах Западной Европы, которые имеют сложившиеся традиции самоорганизации и самоуправления населения, понимание сущности муниципальной политики изучено более широко, но в рамках существующих там моделей местного самоуправления. Это обусловлено тем, что местное самоуправление наделено соответствующими ресурсами и полномочиями для формирования стратегий (целей), а также их коллективной реализации. Государство в этом регионе уже не имеет такого традиционного патерналистского значения для общества, как в странах постсоветского пространства. Среди западных ученых следует выделить работы А. Куклински, Дж. Колемана, К. Фримена и других.

Выделение не решенных ранее частей общей проблемы, которым посвящена статья. В украинской практике под субъектами государственной политики принято понимать высшие органы власти. Собственно же государственную политику реализуют органы исполнительной власти, а также исполнительные органы местного самоуправления (в части делегированных государством полномочий). При этом местное самоуправление может и должно формировать, а также исполнять собственную политику на соответствующей территории.

Такой подход требует кардинального пересмотра всей идеологии местного самоуправления, управленческой технологии, практики принятия решений и распределения ресурсов.

Формирование целей статьи. Для этого необходимо переосмыслить и обосновать: подходы к пониманию подчинения; участие территориальных сообществ в решении местных проблем; формы деятельности местной власти; содержание принятых ею решений, регламентацию; распределение местных материальных и финансовых ресурсов; их использование; решение вопросов функционирования и развития, что и составляет задания статьи.

Изложение основного материала с обоснованием полученных результатов. Стратегическое планирование развития муниципальных образований возникло только в середине 80-х годов прошлого столетия в странах Западной Европы. Перед этим в США методы стратегического планирования были применены органами государственного управления для создания комплексных социально-экономических программ развития и планирования деятельности социальных и муниципальных служб. Уже недостаточно было привлекать на подведомственные территории какие-либо частные фирмы для образования новых рабочих мест. Было важно, чтобы эти рабочие места были высокооплачиваемыми, а частные фирмы — конкурентоспособными, а также содействовали повышению качества жизни в соответствующем территориальном сообществе.

Во многих современных странах, которые развиваются, не входя в большие межгосударственные политические союзы (например, ЕС), рыночная модель региональной политики еще может считаться такой, которая находится на этапе своего становления, а также недостаточно развитой.

Современная трансформация рыночной модели региональной политики в значительной степени обусловлена усилением

глобализации мировой экономики, в условиях которой регионы отказываются от пассивной стратегии выживания за счет поддержки государства, а также регионов-доноров в пользу стратегии активного саморазвития [5, с. 211].

Исходя из этого, как обозначают украинские ученые О.С. Игнатенко и Г.А. Борщ, определение целесообразности человеческой деятельности на местном уровне принадлежит к вопросам муниципальной политики, которая является системой постановки и реализации разнообразия целей. При этом цель муниципального управления — достижение желаемого состояния управляемой системы [5, с. 219].

Российский ученый Р. Бабун понимает муниципальную политику как систему взаимосогласованных целей самоуправленческой деятельности, а также механизмов их реализации. С его точки зрения, она базируется на применении властных полномочий, которыми наделено местное самоуправление. При этом право выступает в качестве ограничивающего фактора, определяя границы дозволенного в той или иной ситуации. Вместе с тем право не дает ответа на вопрос, что в рамках действующего законодательства целесообразно делать, а от чего следует отказаться [1, с. 21].

Основной целью муниципальной деятельности и стратегической задачей муниципальной политики может быть повышение качества жизни территориальных сообществ на основе местных ресурсов. Критерий объективной оценки качества жизни — это научно обоснованные нормативы материальных и духовных потребностей, а также интересов людей, которые на разных территориях и в разные периоды времени могут существенно отличаться. Критерий субъективной оценки качества жизни — восприятие самим индивидом степени удовлетворения его потребностей.

Например, оригинальна мысль российского ученого Ю.Е. Растова, который обращает внимание на то, что конфликт территориальных сообществ с системой государственного управления выражается в форме протеста против социальной политики, которая реализовывается в государстве. Это связано не столько с реальным социально-экономическим состоянием граждан, сколько с проблемой депривации — чувством неудовлетворенности индивидов своей жизнью. Это состояние возникает не столько потому, что люди не обладают чем-то желаемым, сколько потому, что ожидания на его получение не реализовываются. Исходя из этого, неудовлетворенность тем выше, чем больше надежды, поощренные сравнениями социальных субъектов между собой, которые не совпадают с реальностью [3, с. 45]. Этот факт объясняет, что граждане длительное время способны терпеть неблагоприятные социально-бытовые условия, если они охватывают все или большую часть населения страны (региона). Но они выражают недовольство, пребывая в сравнительно лучших условиях, когда другие, кто проживает рядом, живут, по их мнению, лучше, чем они сами. Поэтому интегральный показатель качества жизни может быть определен только условно.

Вместе с этим можно установить определенную систему локальных критериев, которые измеряются и обеспечиваются статистической информацией. В международной статистике для этого используются три показателя: средняя продолжительность жизни, которая характеризует состояние здоровья населения, уровень безопасности, экологическую ситуацию, уровень развития массовой физической культуры, спорта и других критериев; средний уровень материального благосостояния (валовой внутренний продукт на душу населения); средний уровень образованности населения.

По каждому из этих показателей можно сравнивать отдельные регионы, муниципальные образования, а также Украину и зарубежные страны. Вклад органов местного самоуправления в повышение качества жизни населения состоит в создании комфортной среды проживания на соответствующих территориях, а также организации предоставления определенных муниципальных услуг.

Вместе с этим важными стали результаты исследований российских ученых по изучению предрасположенности населения к социальным протестам. К та-

ким гражданам принадлежат не те, кому жилось и живется хуже в материальном понимании, а те, кто понес наибольшие духовные и материальные потери: пенсионеры; представители ранее престижных, а также высокооплачиваемых профессий и ряд других категорий населения [4, с. 317]. Это подтверждает мысли американского ученого Дж. Коулмана, что культура порождает у индивидов конкретные специфические ценности, которые вынуждают их действовать в поисках таких ценностей. Совершая это, они влияют на общество.

С точки зрения российского ученого Ю.Е. Растова, социальный протест населения на постсоветском пространстве, который можно квалифицировать как территориальный признак политического поведения, проявляется в нетрадиционных для западных систем формах: равнодушном отношении населения к реализации собственных гражданских прав и обязанностей; уклонении и отказе от участия в политической жизни общества (в том числе территориальных сообществ), выборах в представительные органы власти; значительном миграционном потоке за рубеж; уклонении от уплаты налогов, пьянстве, наркомании и др.

Исходя из этого, с нашей точки зрения, муниципальную политику следует понимать и выстраивать как систему мероприятий по повышению качества жизни территориальных сообществ. Это может выражаться через целенаправленное регулирование социально-экономических процессов и общественных отношений на территории муниципального образования в интересах местного сообщества путем эффективного использования местных ресурсов.

С социологической точки зрения рациональный выбор касается ситуаций, в которых участники взаимозависимы между собой. Учитывая это, результат для каждого индивида будет зависеть от того, что делают другие. Участники принимают и учитывают взаимозависимость, которая существует между ними, во время выбора стратегии деятельности. Учитывая это, важная форма стратегического взаимодействия — коллективное действие, в котором субъекты должны координировать планы собственных действий для того, чтобы получить коллективные блага для себя.

Повышение качества жизни граждан как приоритетную цель ставят перед собой Глава государства, Правительство, а также депутаты всех уровней. Поэтому муниципальная власть не должна (потому что не может) управлять всеми аспектами функционирования территориального образования, поскольку в нем действуют разные самостоятельные и независимые друг от друга агенты, которые имеют собственные цели.

Вмешательство органов местного самоуправления в их деятельность ограничивается только защитой интересов территориальных сообществ. Исходя из этого, муниципальное управление является более сложным и рискованным видом деятельности, чем какая-либо другая управленческая сфера, поскольку в нем прослеживается масштабная зависимость муниципальной власти от воли и интересов населения. Например, система государственного управления имеет мощный аппарат, четко разработанные управленческие процедуры, силу принуждения, закона, инструкций. При этом в местном самоуправлении механизм принуждения значительно символичнее, поскольку основная управленческая работа сконцентрирована в плоскости методов и способов согласования интересов и корпоративного участия в самоуправленческой (публичной) деятельности.

Проанализировав динамику территориальных сообществ в их взаимодействии со средой, западный ученый А. Куклински выделил три типа регионов в зависимости от отношения их населения к инновационному процессу: креативные и инновационные; адаптивные; консервативные. Население регионов первого типа, демонстрируя преимущественно креативное и инновационное социально-экономическое поведение, обеспечивает научно-технический прогресс, формируя имидж "региона-ядра". Сообщества регионов второго типа проявляют, как правило, адаптивное социально-экономическое поведение, для которого характерна способность широко внедрять инновации на этапе их массового

распространения. Это способствует формированию регионов полупериферийного типа. При этом территориальные сообщества, которым присуще консервативное поведение, не воспринимают многих инноваций. Такие территории принадлежат к периферийным [6, с. 11].

Исходя из этого, прослеживается корреляция между доминирующей формой социально-экономического поведения территориальных сообществ и типом региона. В связи с этим конкретное содержание инновационной, адаптивной и консервативной форм поведения территориальных сообществ должно различаться в зависимости от цикла социально-экономического развития, который происходит в соответствующем регионе.

Следует прислушаться к мысли российских ученых В.В. Иванова и А.Н. Коробовой, которые отмечают, что структура местного самоуправления наиболее консервативна из всех управленческих систем. Восприятие ею новых целей, типов заданий и методов работы достаточно низкое. Таким образом, при возникновении ситуации, которая требует инновационного подхода, ее развитие будет задерживать необходимость проведения кардинальных изменений в организационных структурах [2, с. 286].

Исходя из этого, задания стратегического управления на муниципальном уровне могут быть решены только согласованно со стратегическими целями и задачами государства. При этом территориальное социально-экономическое поведение можно концептуализировать как взаимодействие социальных субъектов (индивидов, групп), а также социально-территориальных сообществ, стремящихся рационально максимизировать преимущества, которые создает им соответствующая территория; согласовать свои действия для достижения общей выгоды, уступая при этом собственным эгоистическим интересам.

В связи с этим важная составляющая муниципальной политики — целенаправленная деятельность по согласованию интересов территориальных сообществ с интересами государственной власти, а также хозяйствующими субъектами. Учитывая это, стратегический подход к муниципальному управлению предусматривает взаимосогласованное управление состоянием и руководство изменением или развитием. Поэтому муниципальная политика должна стать антиподом существующему приоритету решения ежедневных самоуправленческих полномочий.

Вместе с этим между оперативными и перспективными заданиями, сохранением равновесия и его нарушением существуют объективные противоречия. Сложность их решения определяется ограниченностью ресурсов, а также сопротивлением должностных лиц местного самоуправления изменениям и преобразованиям, которые касаются их интересов.

Исходя из этого, муниципальную политику следует понимать как комплекс действий, обусловленных институциональными ценностно-нормативными системами, которые сложились на соответствующей территории (территориальном сообществе). Это закономерный результат формирования устоявшихся моделей социального взаимодействия на соответствующей территории, а также в условиях конкретной социокультурной среды, которая содействует их интернационализации всеми представителями территориального сообщества в процессе социализации и устойчивого воспроизводства. Систему муниципальной политики должны дополнять не абстрактные ценности и нормы, а формальные и неформальные правила, которые будут регулировать практику повседневной деятельности, а также поддерживать ее. Это даст возможность, во-первых, выявлять и влиять на латентные процессы, которые заложены в основу формирования социально-территориальных сообществ; во-вторых, выявлять и влиять на факторы, которые провоцируют внутренние противоречия, конфликты и кризисы, а также вырабатывать механизмы их успешного преодоления.

Таким образом, сущность муниципальной политики состоит в переходе от значимости краткосрочных — до приоритета перспективных целей; от ориентации на решение оперативных заданий — до сосредоточения на решении перспективных проблем.

Выводы. Основываясь на этом, переход к формированию муниципальной политики требует кардинального пересмотра всей идеологии местного самоуправления, управленческой технологии, практики принятия решений и распределения ресурсов.

Это означает переосмысление: от подчинения — к пониманию; от пассивного — к активному участию территориальных сообществ в решении местных проблем; от закрытых — до открытых форм деятельности местной власти; от социально-корпоративного — до нормативно-правового содержания принятия решений, четкой регламентации и процедур; от распределения материальных и финансовых ресурсов — до приумножения этих ресурсов путем стратегического планирования и управления; от мобилизационного использования ресурсов — до планомерного типа их приумножения и освоения; от разрозненного решения вопросов функционирования и развития — до общего и согласованного их достижения.

Перспективы дальнейших исследований могут состоять в создании методик стратегического управления развитием территориальных сообществ, а также формировании принципов муниципальной политики.

Библиографический список

1. Бабун Р. Организация муниципального управления: Учебное пособие. Стандарт третьего поколения / Р. Бабун. — СПб.: Питер, 2012. — 336 с.

2. Иванов В.В. Муниципальное управление: Справочное пособие / В.В. Иванов, А.Н. Коробова. — 2-е изд., доп. — М.: ИНФРА-М, 2006. — 718 с.

3. Растов Ю.П. Протестное поведение в регионе / Ю.П. Растов // Социологические исследования. — 1996. — № 6. — С. 47.

4. Рязанцев И.П. Социология региона: Учебное пособие / И.П. Рязанцев. — М.: КДУ, 2009. — 408 с.

5. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. — Т. 5: Територіальне управління / наук.-ред. колегія: О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін., за ред. О.Ю. Амосова, О.С. Ігнатенка, А.О. Кузнецова. — Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2011. — 408 с.

6. Kuklinski A. Lokal Dynamics and Environment: Some Comments and Proposals / A. Kuklinski // Paper on Conf. "Local Dynamics and Environment". Lausanne, Oct. — 1998. — P. 11.

Shary V.I., e-mail: shariy@i.ua
Associate professor of the department of public administration and management of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Candidate of Science in Public Administration (Ukraine, Kiev).

MUNICIPAL POLITICS IN THE SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENT ACTIVITIES OF UKRAINE

The paper deals with the nature of municipal politics as a strategic management system of local government activities in Ukraine. Reconsideration and basing of approaches to understanding the subjecting, participation of territorial communities in solving local problems, forms of activity of the local authorities, the nature of its decision-making, as well as the distribution of local material, financial resources and their use are offered.

Key words: municipal politics, local government, public policy, territorial communities.