

Лекция 4. Муниципальная деятельность и муниципальная политика

- 1. Общая характеристика муниципальной деятельности**
- 2. Целеполагание в муниципальной деятельности**
- 3. Качество жизни населения**
- 4. Система целей муниципальной деятельности**

1. Общая характеристика муниципальной деятельности

Муниципальное управление осуществляется через конкретную деятельность населения муниципального образования (местного сообщества) и органов местного самоуправления. Мы будем называть ее 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 является формой организации муниципальной деятельности. Предмет муниципальной деятельности - благоустройство жизни на территории муниципального образования (благоустройство в широком смысле, как устройство на благо людей) и организация оказания населению различных муниципальных услуг. Эта деятельность многогранна и многоаспектна, поэтому можно говорить об отдельных ее сферах: охрана общественного порядка, водоснабжение, школьное 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 человеческой деятельности - вопрос политики как системы постановки и реализации каких-то целей. Цель всякого управления - достижение желаемого состояния управляемой системы. С этой точки зрения можно говорить о муниципальной политике.

Муниципальная политика - это система взаимоувязанных 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.

2. Целеполагание в муниципальной деятельности

На выработку целей муниципальной деятельности и формирование муниципальной политики в конкретном муниципальном образовании влияют не только нормы права, но и множество иных обстоятельств. Это - состояние дел в государстве и регионе, приоритеты федеральной и региональной политики; деятельность хозяйствующих субъектов, расположенных на территории муниципального образования и преследующих свои корпоративные цели; население, жители муниципального образования и различные местные структуры гражданского общества, также преследующие свои, зачастую противоречивые цели. Отсюда следует, что формирование муниципальной политики в каждом конкретном муниципальном образовании и в рамках конкретной социально-экономической ситуации является весьма сложной задачей.

В зависимости от целей муниципального управления определяются его функции, выбираются формы, методы и средства управления. Грамотная постановка целей имеет основополагающее значение для организации муниципального управления. Из теории менеджмента известно, что всякая организация имеет свое предназначение (миссию) и соответствующую ей цель деятельности. Если последняя сформулирована нечетко, бесполезно требовать четкой организации дел, эффективного управления.

Главная (генеральная) цель муниципальной деятельности и стратегическая задача муниципальной политики могут быть сформулированы следующим образом: повышение качества жизни населения на территории муниципального образования.

3. Качество жизни населения

Качество жизни человека - важнейшее понятие, связанное с целеполаганием в муниципальной деятельности, формированием муниципальной политики. Под этим понимают систему показателей уровня жизни (например, безопасность, здоровье, обеспеченность жильем, уровень материального благосостояния, состояние окружающей среды, возможность получить образование, удовлетворять культурные и досуговые потребности, доступ к информации, возможность передвижения и т.д.) и степень их удовлетворения.

Качество жизни имеет объективную и субъективную стороны. Критерием его объективной оценки служат научно обоснованные нормативы материальных и духовных потребностей и интересов людей, по соблюдению которых можно судить о степени их удовлетворения. Критерием субъективной оценки качества жизни является оценка самим индивидом степени удовлетворения его потребностей.

Интегральный показатель качества жизни может быть определен лишь весьма условно, но можно установить некую систему локальных показателей (критериев), каждый из которых поддается измерению. В международной статистике для этого чаще всего используются три показателя:

средняя продолжительность жизни (интегрально характеризует и состояние здоровья населения, и уровень безопасности, и экологическую ситуацию, и ряд других факторов);

средний уровень материального благосостояния (валовой внутренний продукт на душу населения);

средний уровень образованности населения.

По каждому из этих показателей можно сравнивать отдельные регионы и муниципальные образования России, а также Россию и зарубежные страны. Такая статистика существует и, как известно, она во многом не в пользу России (за исключением уровня образования). Мировой банк также проводил расчеты сводного "индекса развития человеческого потенциала" (ИРЧП) как средневзвешенного значения трех названных показателей, каждый из которых представляет долю некоего "идеального" значения. Так, ИРЧП российского жителя снизился с 0,918 в 1985 году до 0,849 в 1992 году, 0,771 в 2001 году и 0,763 в 2003 году (см.: Жуков В.И. Российский индекс развития человеческого потенциала//Муниципальный мир, 2003. - N 1). На самом деле показателей, характеризующих качество жизни человека, гораздо больше. Измерителями отдельных таких показателей могут являться потребительские, социальные, экологические, образовательные и иные стандарты и нормативы.

Муниципальная деятельность влияет на качество жизни человека лишь отчасти. Очевидно, что оно зависит от многих факторов: от самого человека, от состояния дел в государстве и его политики, от местной власти. Например, состояние здоровья человека определяется его образом жизни и поведением, состоянием системы здравоохранения в государстве и в конкретном муниципальном образовании, состоянием окружающей среды и т.п.

Задача органов местного самоуправления в повышении качества жизни состоит в создании комфортной среды проживания и предоставления соответствующих муниципальных услуг. Именно в этом смысле можно говорить о муниципальной политике как о системе мер по повышению качества жизни населения на территории муниципального образования.

4. Система целей муниципальной деятельности

В соответствии с общей теорией менеджмента, генеральную цель муниципальной деятельности можно "разложить" на отдельные, частные цели, каждая из которых обеспечивает одну из составляющих качества жизни, например экологическое благополучие или возможность получения образования. Отсюда появился термин "частные муниципальные политики". Эти политики являются составными частями целостной муниципальной политики. Каждая из них реализуется органами местного самоуправления посредством предоставления какой-то конкретной муниципальной услуги или группы однородных услуг (рис. 3.2.1). Частные муниципальные политики являются подцелями генеральной цели муниципальной деятельности и обеспечивают ее достижение. Можно также говорить о системе целей муниципальной деятельности и ее подсистемах.

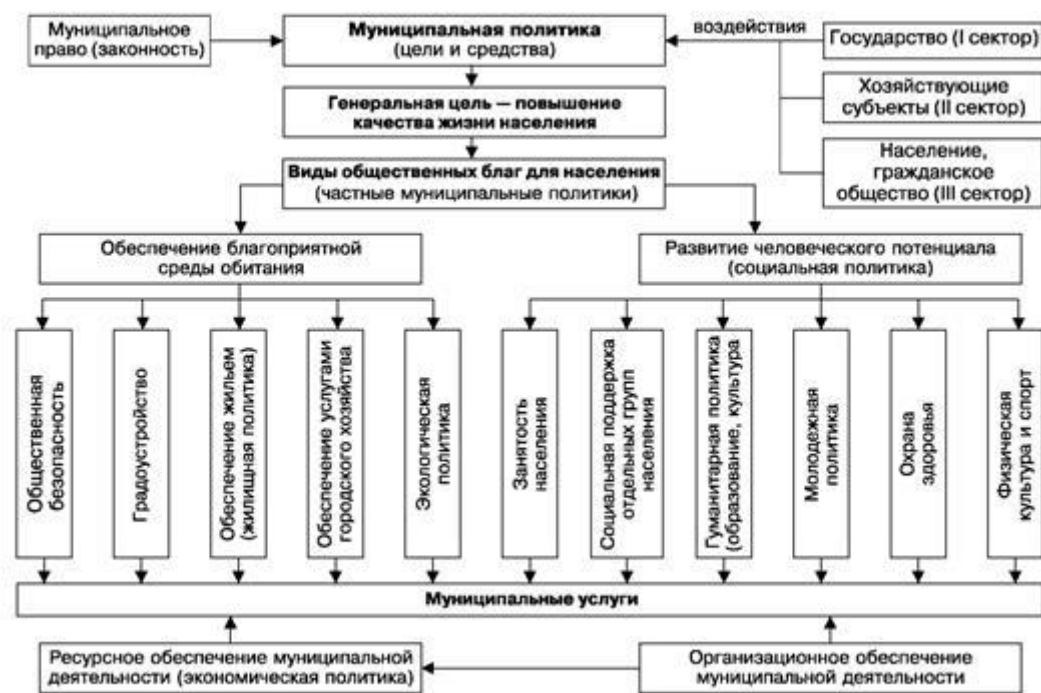


Рис. 3.2.1. Система целей муниципальной деятельности

Рисунок 1 Система целей муниципальной деятельности

Структуризация генеральной цели муниципальной деятельности, выделение частных муниципальных политик может производиться с разной степенью детализации. Внутри каждой частной цели могут быть выделены свои подцели и построено "дерево" целей. Выделим наиболее крупные подцели (подсистемы), а их дальнейшая детализация будет приведена в соответствующих главах учебника.

Для анализа распределим эти подсистемы на две группы. Каждая подсистема первой группы имеет своей целью удовлетворение какой-то конкретной потребности населения путем оказания соответствующих муниципальных услуг. Первую группу подсистем, в свою очередь, можно разбить на две большие подгруппы: подсистемы, обеспечивающие создание благоприятной среды обитания человека на территории муниципального образования, и подсистемы, обеспечивающие развитие самого человека (человеческого потенциала). Подсистемы второй группы напрямую не связаны с предоставлением конкретных муниципальных услуг и обеспечивают функционирование подсистем первой группы. Такое структурирование позволяет устанавливать степень удовлетворения основных жизненных потребностей населения, выявлять узкие места, формулировать цели и задачи развития муниципального образования, формировать частные муниципальные политики и принимать управленческие решения. Характеристика основных подцелей (подсистем) муниципальной деятельности представлена в таблице 1.

В соответствии с приведенной структуризацией в муниципальном образовании может быть сформулирована градостроительная, жилищная, экологическая, социальная, образовательная, культурная, молодежная, спортивная, экономическая и иная политика.

Подсистема "Управление" занимает особое положение, выполняя организующую и координирующую роль, роль управляющего звена в системе

муниципальной деятельности. Ее цель - организационное обеспечение муниципальной деятельности, превращение экономических и других ресурсов территории в жизненные блага для населения, а также скоординированное функционирование всех остальных подсистем.

Внутри подсистемы "Управление" следует особо выделить подсистему следующего порядка, связанную с вовлечением населения в процесс муниципального управления. Назовем ее "Местное сообщество". Ее цель - обеспечение возможности и условий для самоорганизации населения на местном уровне и участия его в управлении муниципальным образованием, принятии жизненно важных решений.

Специалист в области государственного и муниципального управления должен знать, какой должна быть политика муниципальной власти в той или иной сфере муниципальной деятельности, какие ресурсы необходимы для этого и откуда их взять, а самое главное - как создать систему эффективного управления всеми социально-экономическими процессами на муниципальном уровне.