

**ПЕРЕОСМЫСЛЕНИЕ ТРАДИЦИОННЫХ ПОДХОДОВ
К ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО
АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В СОВРЕМЕННОМ ГОРОДЕ**

*Алефтина Ивановна Кузнецова, д. э. н., проф., профессор кафедры экономики
городского хозяйства и сферы обслуживания*

Тел.: 8-915-318-19-48, e-mail: alla.kuznetso@yandex.ru

Московский университет им. С. Ю. Витте

http://muiv.ru

О поиске новой теории организации власти, объясняющей изменения природы публичного администрирования, теории государственного управления, формирующей законы функционирования и развития.

Ключевые слова: администрирование, управление городом, стратегическое управление городом, жизнеобеспечение, устойчивое развитие



А. И. Кузнецова

По российскому законодательству город – это населенный пункт, в котором проживает более 12 тысяч жителей и более 85% производства не является сельскохозяйственным. Города возникли благодаря тому, что **концентрация различных ресурсов в одном месте позволяет добиться более эффективных результатов и обеспечить жизнедеятельность многих людей.** Более 70 процентов населения России живет в городах, здесь производится основная часть национального продукта, происходят важнейшие политические события, делаются открытия и изобретения, хранится значительная часть культурного наследия.

Город – это целостный организм, открытая, сложная и специфическая система, подвергаемая изнутри воздействию не менее сложных элементов, осуществляющих свои действия в его рамках и подчас расшатывающих эту целостность (например, действия администрации предприятий, вмешательство вышестоящих структур в дела города). Все это сказывается на механизме управления городом и требует изыскания новых форм взаимодействия всех элементов системы [1].

Интересен сам подход к территориальному пространству города, во-первых, как к целостной системе, особому элементу в конкурентной борьбе за лучшие условия жизнедеятельности в рамках как национального государства, так и мирового сообщества в целом. Во-вторых, определяется место городов в общей системе мироустройства. Речь идет о новом этапе, который уже получил свое идентификационное определение в понятии «глобализация», когда конкуренция перерастает границы конкретных предприятий и корпораций и захватывает в свою орбиту новых участников, но уже в лице целых народов, стран и континентов [2].

Исследования проблем комплексного управления городской средой проведены такими учеными, как А.В. Бабуров, В.Э. Бойков, Г.А. Градов, Р.В. Гребенников, А.Э. Гутнов, А.Е. Железко, Е.Н. Заборова, О.В. Загорская, Ж.А. Зайончковская, Е.В. Ковешников, И.Г. Лежава, В.И. Локтев, О.С. Пчелинцев, С.А. Садовский, З.В. Харитоновна, А.Г. Харчев, А.Я. Хорхот и др. Значимые обобщающие исследования в области социологии города провели А.В. Баранов, А.В. Дмитриев, М.Н. Межевич, В.О. Рукавишников, В.В. Трушков и другие ученые.

Управление городом становится все более сложным и менее надежным: решение острых городских проблем традиционными методами управления все чаще не дает удовлетворительных результатов. Дефекты в системе управления городом могут привести к снижению качества жизни горожан, к застою или даже к регрессу городского развития и

деградации городской среды. Городское управление должно обеспечивать социально-экономическое развитие и соответствовать сложности самого города как объекта управления. Город становится той первичной ячейкой, где закладываются основы успешности всей нации через его экономику, социальную среду и население, активно участвующее в данном процессе. И кто имеет набор наилучших показателей, тот и побеждает.

Методологическую и теоретическую базу исследования проблемы усиления роли городских администраций по становлению и развитию инновационной экономики города составляют концептуальные исследования проблем управления городом. В ходе разработки концепции опираемся на положения теории муниципального управления, теории управления крупными городами, теории экономического анализа и нормативно-правовые акты. В XXI в. содержание администрирования приобретает новую идеологию и новые технологии. Процессы, происходящие в сфере государственного управления в начале XXI в., нуждаются в глубоком осмыслении, поскольку их нерешенность порождает негативные последствия для мирового сообщества, отдельных стран, регионов, городов. Устойчивое общество никогда не возникает в рамках мировой экономики, которая опирается на действие только рыночных сил, далеко не всемогущих, несмотря на всю их важность для осуществления инновационного процесса. Рыночный механизм не может быть надежным компасом для решения проблем сегодняшнего дня России. Некритическое заимствование западного опыта, которое преимущественно свелось к перенятию внешних атрибутов и формальных процедур системы демократического государственного управления, опасно для России.

Поиск механизма адаптации мирового опыта, накопленного теорией административно-государственного управления, к условиям реформируемого общества становится ключевой теоретической и прикладной проблемой государственного администрирования.

В качестве основополагающих принципов анализа систем управления городом следует рассматривать следующие утверждения:

- проблемы управления городом необходимо рассматривать в контексте современного развития общества и его соотношения с системой государственной власти на различных этапах эволюции;
- понять логику развития институциональной структуры и технологию управления городом можно лишь в контексте социокультурной традиции, определявшей формы и способы управляющего воздействия власти и задававшей механизмы приспособления институтов управления и их функций к нуждам конкретного общества;
- необходима ясность идеологии государственного управления, обретающей формы нормативного закрепления целевых установок государственной власти;
- точкой опоры властных структур города, включая исполнительную власть, является человек и граждане города – субъекты управления и государственно-властных отношений.

Содержание процессов публичного администрирования раскрывается посредством осмысления и выявления проблемных комплексов, призванных дать концептуальное и нормативное обоснование эффективности администрирования и организационных механизмов ее реализации на местном уровне.

В условиях новой реальности, сложившейся в результате противоречивого взаимодействия глобальных и региональных факторов в первое десятилетие XXI в., потребность в переосмыслении традиционных подходов к организации государственного администрирования и к формированию новой модели администрирования существенно возрастает [2].

Контуров новой социальной реальности уже просматриваются. Ее основу составляют формирующееся информационное общество и глобальное экономическое пространство. Институт собственности уступает место интеллектуальной собственности. В условиях нового информационного общества именно обладание информацией и контроль за ней становятся важнейшим административным ресурсом, основанием социального неравенства и деления общества на страты (слои). В рамках современной информационной реально-

сти необходимо переосмысление основных принципов и методов организации администрирования.

Поиск новой теории организации власти, объясняющей изменения природы публичного администрирования, отправляет нас к состоянию общества начала XXI в., приобретет жизненно важное значение и не может быть решен без опоры на теорию государственного управления как науку, формирующую законы функционирования и развития системы публичного администрирования. Публичное администрирование выступает тем властным механизмом, который обеспечивает функционирование общественной системы, ее безопасность и благополучие. Государство и общество в состоянии решить свои основные задачи лишь при условии целенаправленной высокопрофессиональной деятельности системы административно-государственного управления. Она возможна в том случае, если система государственного управления опирается на науку публичного администрирования, которая позволяет механизму государственного властвования ориентироваться в меняющейся социальной реальности, формулировать и осуществлять актуальные потребности общества. В основе управления лежит власть. Обладание властью в разных ее видах позволяет конкретному лицу, группе или органу выступать субъектом управления, формировать и реализовать управляющие воздействия. Только опора на власть обеспечивает реализуемость управляющих воздействий. Управляющее воздействие непременно должно включать в себя организационный механизм практического осуществления взаимодействия людей, направленный на осуществление поставленной цели.

Функции администрирования могут осуществляться как юридическими лицами публичного права, так и юридическими лицами частного права. Различия между ними состоят в том, что администрация берет на себя задачи, которые отвечают потребностям, носящим общественный характер лишь в силу политического выбора, и отказывается в отношении ряда задач от применения авторитарных методов, в то время как частные лица содействуют реализации публичных (общих) интересов, применяя подчас средства, которые, как считалось ранее, должны использоваться только государственным аппаратом.

Важным субъектом публичного управления является территориальная общность (городское или сельское поселение), осуществляющая местное самоуправление, т.е. деятельность населения по решению вопросов местного значения прямо или через органы местного самоуправления [3].

Управление городом осуществляется местными (муниципальными) органами власти, которые не входят в систему органов государственной власти. Местное самоуправление – обязательный компонент демократического государственного строя, принципы которого закреплены в Конституции РФ и в федеральных законах. Оно осуществляется самим населением через свободно избранные им представительные и исполнительные органы, которые наделяются определенными имущественными и финансово-бюджетными правами [7].

Термин «муниципальный» (от лат. *municipium* – самоуправляющаяся община) обычно применяется в отношении органов местного самоуправления. В современном законодательстве понятия «местный» и «муниципальный» используются как тождественные. Задача органов местного самоуправления – рационально управлять объектами управления с целью удовлетворения потребностей населения и повышения их жизненного уровня.

Структура муниципальных органов власти индивидуальна для каждого города, но, тем не менее, можно выделить следующие типичные органы власти, имеющиеся в каждом городе:

1. Выборный представительный орган (Дума, Совет и т.п.);
2. Исполнительный орган власти (мэрия, администрация и т.п.);
3. Высшее должностное лицо (мэр, глава администрации и т.п.);
4. Органы судебной власти.

Таким образом, в структуре местных органов власти представлены все три ветви власти: законодательная, исполнительная и судебная [7].

Традиционно выделяют три уровня принятия решений при управлении городом:

верхний, средний и нижний.

На верхнем уровне осуществляется макро моделирование социально-экономического развития города и формирование стратегии его развития. Разработка стратегии осуществляется мэром и Городской Думой. На стратегическом уровне определяется общий генеральный план развития города, утверждаются стратегические положения и законы, служащие основой для разработки тактик управления. Принимаемые решения касаются всего города.

На среднем уровне происходит выработка конкретных управленческих решений по экономическому регулированию рынка. На тактическом уровне управления принимаются решения, касаемые определенных сфер человеческой жизни. Решения принимаются в рамках утвержденной стратегии развития города и при согласовании с другими подразделениями администрации. Часто органы власти на этом уровне организованы в Комитеты, заведующие определенным комплексом вопросов. Принимаемые решения касаются многих объектов управления или отдельных объектов, имеющих общегородское значение.

Нижний уровень – информационный, на который стекается информация из районов, органов управления, комитетов, из административно-хозяйственных служб. На низовом уровне управления происходит учет информации о конкретных объектах управления, формируется статистическая отчетность для верхних уровней управления. Принимаемые решения касаются конкретных объектов управления.

Задача органов местного самоуправления – рационально управлять объектами управления с целью удовлетворения потребностей населения и повышения их жизненного уровня. Поэтому необходимо пояснить, какими объектами могут управлять местные органы власти.

Функции и основные принципы организации местного самоуправления

Функцией местного самоуправления является обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения. Управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного самоуправления.

Формы организации и деятельность местных исполнительных и распорядительных органов для решения вопросов местного значения осуществляется исходя из общегосударственных интересов и интересов населения. Нормативно-правовые акты местного самоуправления – как предмет правоохраны, а также нормативно-правовые акты федерального уровня, субъектов российской федерации и систем местного самоуправления [1].

В городе можно выделить следующие объекты управления: 1) население; 2) фонды территории; 3) инфраструктура; 4) субъекты деловой активности; 5) источники бюджета и финансов.

К населению относятся постоянно проживающие на данной территории граждане, жители близлежащих районов, а также приезжие.

К фондам территории относится сама территория, природные ресурсы, здания и сооружения, жилой фонд и другие виды ресурсов.

К инфраструктуре относятся транспортная сеть, дороги, инженерные коммуникации, водопроводно-канализационное хозяйство, топливно-энергетическое хозяйство, теплосети, а также здания и сооружения, входящие в их состав. Кроме того, сюда относятся объекты социальной инфраструктуры – образования, здравоохранения, культуры и спорта и т.д.

К субъектам деловой активности относятся коммерческие юридические лица, частные предприниматели, муниципальные и государственные предприятия и организации.

К источникам бюджета и финансов относятся предприятия, население, земля, здания и другие объекты и явления, пополняющие местный бюджет.

Управление городом осуществляется через различные механизмы, такие как

законодательство, бюджет и др. Для местных органов власти бюджет является главным механизмом управления социально-экономическим развитием города.

Сохраняют актуальность традиционные проблемы местного самоуправления, прежде всего финансовые и кадровые. Финансовые проблемы заняли ведущие позиции в списке проблем, воспринимаемых городскими администрациями наиболее остро.

Долгосрочную перспективу социально-экономического развития в городах обеспечивает администрация города путем возрождения реального сектора экономики и создания современных с новейшими инновационными технологиями предприятий, модернизации и перевооружения существующих предприятий, не загрязняющих экологию города и обеспечивающих максимальную занятость и социальную защищенность населения города. Естественным заказчиком таких инноваций должна выступать администрация города. В то же время администрация города не должна навязывать приоритеты инновационного развития экономики города без должной проработки, оценки имеющихся ресурсов и будущих выгод. В настоящее время навязывается множество приоритетов по сравнению с выделяемыми на эти цели ресурсами и **возможностями управленческой системы реально организовать работу.**

Городское сообщество в целом стало рассматриваться как корпорация, управляемая квалифицированным менеджментом в лице городских властей. В основе данного подхода лежит методологическая посылка о тождестве организации и системы. В качестве механизма объединения интересов жителей города предлагается корпоративизм, когда «каждый житель, являясь членом муниципального образования, удовлетворяет свои потребности и интересы в индивидуальном развитии путем реализации интегральных корпоративных интересов через взаимовыгодную совместную деятельность.

Тем не менее, как показывает действующая практика, администрирование, столкнувшись с проблемами преодоления прошлого – жизнеобеспечением настоящего – оказалось нежизнеспособным решать будущее на основе старых подходов.

Современные проблемы городского управления в России

Город как система воспроизводства и развития систем должен обеспечивать эти два дополняющих друг друга базовых процесса, определяющих существование города. В настоящее время в городах отсутствуют социальные структуры, обеспечивающие процессы развития или производства нового. Нужны различные формы «переработки старого», процессы утилизации, например, снос старого, ветхого и неблагоустроенного жилья; ликвидация старых неэффективных производств; изменение неэффективных форм социальных отношений в системе жилищно-коммунального хозяйства; согласование интересов, регулирование основ городской жизни и городского хозяйства.

При этом современные города оказались в принципиально новой, динамичной политической, культурной, социальной и экономической ситуации, особенности которой определяются мировыми глобальными процессами, изменениями в политической и социально-экономической жизни на уровне России, региона и города:

- происходит трудный переход от одной общественной политической модели к другой – от модели тоталитарного государства к модели демократического общества;
- мировой опыт и новый опыт управления российскими регионами и городами указывает на кризис административной модели управления, которая не позволяет справляться с возникающими проблемами и тем более неспособна эффективно решать задачи городского развития;
- неустойчивость взаимодействия и недостаточная интегрированность различных ветвей власти;
- монополизация управления городом администрациями городов с существенным ослаблением роли городских советов и других общественных и общественно-политических структур;
- недостаточное развитие в городах институтов гражданского общества;
- доминирование ведомственного (отраслевого) принципа в управлении городом.

Сложилась ситуация, в которой города вынуждены конкурировать друг с другом: за привлечение инвестиционных средств в развитие городских инфраструктур и предпри-

ятий, расположенных на территории городов; за выход на новые рынки сбыта продукции городских предприятий; за привлечение образованной и квалифицированной рабочей силы, за инвестиционные ресурсы.

В последние годы в России произошло разрушение существовавшей системы директивного планирования, которое привело к значительной дезорганизации как в городской экономике, так и в городском хозяйстве. Это требует серьезной модернизации городского управления, причем модернизации как самого подхода к управлению городским развитием, так и новых технологий и организационных форматов такого управления.

Администрация города поддерживает, прежде всего, жизнеобеспечивающие технологии. Кризисы последних лет показали, что не удовлетворены насущные потребности большей части населения города. Речь идет о выживании людей, которые не могут обеспечить платежеспособный спрос. Населению нужны дороги, дешевое жилье, дешевые и качественные продукты питания и лекарства, тепло в домах, ряд других предметов и услуг первой необходимости, устранение разрыва между богатыми и бедными, снижение социального напряжения, решение экологических вопросов, внедрение высоких технологий уборки мусора, снега.

Процесс социально-экономического развития включает в себя: повышение доходов, улучшение здоровья населения и повышение уровня образования; создание условий, способствующих росту самоуважения людей в результате формирования социальной, политической, экономической и институциональной систем, ориентированных на уважение человеческого достоинства; обеспечение свободы людей, в т.ч. экономической свободы, материальной обеспеченности.

Экономический подход к обоснованию понятия города как системы во многом был сориентирован концепциями «полюсов роста» и «центров роста» (Ф. Перру, Дж. Фридман, Ж.-Р. Будвиль), где локализационная составляющая рассматривается в качестве фактора развития и экономического роста.

Социокультурные и экономические показатели скорее рассматриваются как равные составляющие взаимосвязи и взаимодействия по достижению целей развития социальной системы, которой является город.

Показатели социального характера: стабильное общество, легитимность институциональных основ общества, доверие между субъектами рыночной экономики, человеческий капитал.

Социокультурная подсистема города характеризуется показателями уровня денежного дохода населения: заработная плата населения, денежный доход населения; показателями качества социальной обстановки: уровнем безработицы, уровнем образования, уровнем преступности, обеспеченностью жильем, обеспеченностью транспортом, рабочими местами, связью.

Производственная подсистема города: показателями уровня развития производства, объемом промышленного производства, выпуском инновационной продукции, объемами выполненных подрядных работ в строительстве, объемами торговли, товарооборота, объемами собственной продукции, произведенной в городе.

Показатели финансового состояния: сальдированный финансовый результат, основные фонды, объемы просроченной дебиторской и кредиторской задолженности.

Экономическая политика города: город становится той первичной ячейкой, где закладываются основы успешности всей нации через его экономику, социальную среду и население, активно участвующее в данном процессе. И кто имеет набор наилучших показателей, тот и побеждает. Социокультурные и экономические показатели скорее рассматриваются как равные составляющие взаимосвязи и взаимодействия по достижению целей развития социальной системы, которой является город [4].

Экономическое чудо возрождения любого города возможно, если население города и администрация города взаимодействуют: администрация приняла решение и люди обязаны его исполнять. Экономика города должна работать в основном на внутренний спрос,

который, естественно, необходимо стимулировать: снижать расходы на социальные нужды, улучшать экологию, создавать инновационную инфраструктуру, в т.ч. для инвалидов, снижать психологическую усталость народа, стимулировать население участвовать в преобразовании жизни города [5].

Все вышесказанное говорит о востребованности переосмысления традиционных подходов к организации государственного администрирования в современном городе.

Стратегическое управление и административное управление [8]

Основные идеи нового городского управления связаны с видением города как самостоятельного активного субъекта, определяющего стратегические цели и оперативные задачи, готового сосредотачивать ресурсы для их достижения, минимизировать риски и нести ответственность за свое существование. Города вынуждены отвечать за свое жизнеобеспечение и, соответственно, перестраивать свои стили управления.

Новые идеи и методы в городском управлении в настоящее время обсуждаются в двух подходах – территориальное стратегическое планирование и «good governance» (хорошее управление). Эти подходы имеют много общих концептуальных положений и принципов, но отличаются рядом особенностей.

В рамках «good governance» акцент делается на усилении уже существующих элементов кооперативно-гражданского управления, на принципах деконцентрации, прозрачности, участия, интеграции и др.

Базовая идея стратегического управления состоит в том, что ответственность за будущее города лежит на местном сообществе и городских элитах. При определенных условиях местное сообщество, которое включает в себя представительную и исполнительную власть, местный бизнес, общественные организации и объединения, может стать коллективным стратегическим субъектом, решающим задачи развития города.

Предметом стратегического управления является «будущее города», в котором учитываются интересы и цели большинства субъектов и стейкхолдеров города. Стратегическое управление выстраивается через определение городским сообществом целей и основных направлений устойчивого социально-экономического развития города в динамичной конкурентной среде.

Территориальное стратегическое планирование мыслится как форма перехода от административного управления городом к кооперативно-гражданским формам управления, опирающимся на интенсивное, открытое, продуктивное взаимодействие власти, бизнеса и населения.

Для выделения особенностей стратегического управления и традиционного административного управления необходимо рассмотреть функции и задачи, которые решаются в данных системах управления.

Административное управление сосредоточено на:

выполнении законодательно определенных функций; поддержании инфраструктур и систем жизнеобеспечения; оказании услуг жителям города; текущем планировании и оперативном управлении – на управлении функционированием.

Стратегическое управление сосредоточено на:

- создании условий для устойчивого развития города,
- привлечении дополнительных финансовых и материальных ресурсов,
- существенном снижении издержек в городском хозяйстве; повышении эффективности городского управления.

Используя методологическое различие – «управление функционированием» и «управление развитием», можно указать, что стратегическое управление ориентировано на управление развитием.

Выводы

Итак, потребность в переосмыслении традиционных подходов к организации госу-

дарственного администрирования и к формированию новой модели администрирования в городе существенно возрастает. В качестве основополагающих принципов анализа систем управления городом следует рассматривать следующее утверждение: проблемы управления городом необходимо рассматривать в контексте современного развития общества и его соотношения с системой государственной власти на различных этапах эволюции.

Приведенное в данном исследовании различие «администрирования» и «стратегического управления» указывает на необходимость внесения изменений в «администрирование», в действительность городского управления. Администрация города должна осуществлять административное управление: «управление функционированием» – текущее планирование и оперативное управление городом и стратегическим управлением – созданием условий для устойчивого развития города, что привело к мысли об «удвоении» роли городских администраций по становлению и развитию инновационной экономики города.

Литература

1. Занадворов В.С., Ильина И.П. Теория экономики города: учебное пособие . URL: <http://www.ecsocman.edu.ru/text/19157651/>
2. Глазычев В.Л. Политическая экономика города. Учебник – М.: Дело АНХ, 2009. – 192с.
3. Местное самоуправление и муниципальное управление: учебник / под ред. А.С. Прудникова, Д.С. Белявского – М. Издательство: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2012 г., 399 с.
4. Асжина М.А., Чибриков Г.Г., Основы экономической теории – М.: Норма, 2006.
5. Экономикс: принципы, проблемы и политика: Учебник / под ред. Кэмпбелла Р., Макконелла, Стэнли Л., М.: Республика. – 2007. – 400 с.
6. Ст. 9 Европейской Хартии местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // СЗ РФ, 1998. № 36.
7. Комментарий к ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» - Система ГАРАНТ, 2005
8. Ефимова В. С., курса лекций «Стратегическое управление городом». Красноярск: РИО СФУ, 2007.

Rethinking Traditional Approaches to Public Administration in Modern City

Aleftina Kuznetsova, Doctor of Economics, Professor, Professor of Department of Urban and Service Economics

Moscow University after S.Y. Witte

The search for a new theory of organization of power that explains the changes in the nature of public administration, public administration theory, forming laws of functioning and development is presented.

Keywords: administration, city management, strategic city management, life support.