

О МЕТОДОЛОГИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

ABOUT OF THE MUNICIPAL GOVERNANCE METHODOLOGY

V. Silin

Annotation

The author points out the lack of uniformity of opinion of scientists and specialists on maintenance governance methodology and, in particular, the methodology of the municipal governance. He considers that the methodology of governance is joining of four sequential steps: defining the logic of decision-making, the goals of governance, substantiation of the scorecard and develop recommendations on how to determine their value.

Keywords: methodology, governance, municipal governance.

Аннотация

Автор указывает на отсутствие единства взглядов ученых и специалистов на содержание методологии управления и, в частности, методологии муниципального управления. Он считает, что методология управления представляет совокупность четырех последовательных шагов: определение логики принятия решений, формирование целей управления, обоснование системы показателей и выработка рекомендации по методам определения их значений.

Ключевые слова:

Методология, управление, муниципальное управление.

Познание любого объективно существующего явления происходит, как известно, в несколько этапов. Вначале изучается теория этого явления, содержащая законы, по которым данное явление "живет", принципы, которым оно следует, и функции, которые оно выполняет. Далее исследуется методология явления и, наконец, конкретные методы определения его параметров.

Необходимо сказать, что, если о содержании и роли теории и методов в познании явлений особых разногласий среди ученых и специалистов не наблюдается, то методологии в этом отношении "не повезло". Действительно, достаточно поинтересоваться у любого из них, что они понимают под термином "методология управления", вы получите, гарантирую, совершенно разные ответы.

Такая же ситуация наблюдается в научной литературе. Приведем лишь некоторые примеры. Так, ученые Московского государственного индустриального университета [1] включают в содержание методологии управления следующие компоненты: подходы, парадигмы, проблемы, критерии, ориентиры, альтернативы, процедуры выбора средств и методы управления.

В свою очередь, их коллеги из Современной гуманитарной академии считают, что методология управления включает цели и задачи, законы и принципы, функции, средства и методы, школы управления. [2]

В словаре-справочнике "Социалистическое планиро-

вание" 1988 г. [3] дано следующее определение методологии планирования (будем помнить, что планирование – одна из функций управления): "Методология планирования – система требований к построению планов. Она определяет основные принципы планирования, методы планирования и логику построения планов для различных временных горизонтов, звеньев и уровней народного хозяйства".

Перечень таких примеров можно легко продолжить с теми же результатами. Плохо это или хорошо? Думается, что ни плохо, ни хорошо, а более не допустимо. Недопустимо потому, что любая неточность либо недоговоренность в теории приводит к разнобоям на практике, к потере времени и средств. Вот и в нашем случае методологии управления. Практика этого процесса оперирует системой показателей и объекта управления, и управляющей системы. А каковы структура и содержание этих показателей? Когда, как и кто их определяет? Ответ на эти и другие подобные вопросы один: они (показатели) известны, как говорится, "по определению".

Это означает, что один из важнейших вопросов формирования процесса управления – процесс выбора и обоснования системы его показателей – "выпал" из внимания его методологии.

Уместно напомнить, что во времена СССР работа над очередным пятилетним планом, которая проводилась Госпланом СССР, всеми союзными министерствами и

ведомствами, а также Советами министров всех союзных республик, начиналась именно с корректировки системы плановых показателей по результатам хозяйственной практики предыдущих лет.

Учитывая сказанное выше, а также руководствуясь логикой познания, мы полагаем, что методология управления должна включать четыре элемента или этапа: логику подготовки и принятия управленческих решений, определение целей и задач процесса управления, формирование системы показателей объекта управления, управляющей системы и элементов внешней среды, с которыми контактирует процесс управления, а также выработку рекомендаций о способах и методах определения величин указанных показателей.

Рассмотрим каждый из этих этапов применительно к муниципальному управлению.

1. Логика подготовки и принятия управленческих решений.

Как известно, результатом деятельности системы муниципального управления является управляющее решение, направленное на изменение положения дел в муниципальном образовании. А в какой последовательности необходимо готовить такое решение? С чего следует начинать и какими шагами двигаться?

Логика подсказывает, что начинать следует с объекта управления, с познания его сущности, структуры и состояния. Действительно, это очевидно, что все основные параметры системы управления определяются объектом управления. Так задачи, решаемые при управлении машиностроительным заводом или другим производственным предприятием в корне отличаются от задач управления любым учебным заведением или больницей и т.д. и т.п. То же можно сказать и о методах решения задач, и об особенностях организации управления для разных его объектов.

И муниципальные образования тоже бывают разными и по территории, и по хозяйственной специализации, и по демографическим особенностям. Кроме того, систему муниципального управления можно по-разному формировать в зависимости от того, что рассматривается в качестве объекта управления в рамках муниципального образования: все его хозяйство, или только объекты муниципальной собственности. Рассматривается ли хозяйство, принадлежащее жителям муниципального образования и т.д.

Таким образом, будем считать доказанной необходимость начинать подготовку управленческих решений с четкого определения объекта управления и познания его

существа.

Следующим этапом должно стать определение цели управления, а точнее, комплекса целей. Процесс определения целей муниципального управления (он называется "целеполагание") настолько важен и сложен, что ему посвящен отдельный подраздел (см. ниже).

Еще одним подготовительным этапом является определение состояния обеспечивающих подсистем, то есть ресурсов системы муниципального управления. И начинать следует с кадров, которые, как известно, "в период реконструкции решают все". Для тех, кто не в курсе, сообщая, что это одно из шести важнейших условий осуществления реконструкции народного хозяйства СССР, сформулированных И.В.Сталиным в 1929 году. Необходимо определиться с составом управляющей команды, ее опытом и образованием. Далее наступает очередь материального обеспечения органов местного самоуправления (ОМСУ), оценки необходимых и имеющихся помещений и соответствующего оборудования, определения возможности их финансового обеспечения. И, наконец, должны быть проанализированы структура и состояние информационной базы местного самоуправления.

По завершению названных выше трех подготовительных этапов наступает заключительный четвертый этап, когда ОМСУ, вооружившись знанием о муниципальном образовании, имея четко сформулированную и ранжированную систему целей, обладая необходимыми ресурсами, приступает к выполнению функций и решению задач по выработке управляющих решений.

2. Целеполагание.

Тезис о том, что правильно поставленная цель на 50% определяет успех любого дела, стал общепризнанным. Действительно, если цель сформулирована корректно, то даже не лучшее управленческое решение позволит ее достичь, хотя и с избыточными затратами ресурсов. И, наоборот, в случае неверно определенной цели даже наилучшее управляющее решение приведет совсем не туда, куда хотелось. Думается, сказанного достаточно, чтобы больше не убеждать читателя в важности процесса целеполагания.

Какова же общая цель муниципального управления? При ответе на этот непростой вопрос следует начать с того, что цели муниципального управления – это совершенно новое на сегодня понятие, и поэтому необходимо рассмотреть его более подробно. Совершенно очевидно, что система муниципального управления (местного самоуправления) существует для того, чтобы функционировало муниципальное образование, как социально-экономический организм. Поэтому и общая цель муниципаль-

ного управления должна быть общей целью существования, функционирования муниципального образования.

Существует устойчивое мнение о том, что цель развития муниципального образования – удовлетворение потребностей населения в тех или иных ценностях материальной и духовной культуры. Иногда говорится о повышении качества жизни населения, что, в общем, одно и то же. Во-первых, это вполне справедливое мнение не может быть представлено как единственная цель развития, так как таких ценностей существует множество, а, во-вторых, потому что одна и та же потребность может быть удовлетворена различными способами с использованием различных ресурсов.

Иной взгляд на общую цель муниципального управления состоит в необходимости создания условий для функционирования и комплексного развития муниципального образования. При этом "под комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования понимается управляемый процесс изменений в различных сферах жизни муниципального образования, направленный на достижение определенного уровня развития социальной (включая духовную) и экономической сфер на территории муниципального образования, с наименьшим ущербом для природных ресурсов и наибольшим уровнем удовлетворения коллективных потребностей населения и интересов государства." [8]

Имеются предложения [5] о более общей цели в виде сохранения и возможности развития муниципального образования поселения как целостного социально-экономического организма. Следование этой цели позволит сохранить муниципальное образование и тем самым обеспечит возможность удовлетворения коллективных социальных потребностей его населения.

При анализе и постановке целей развития важно понимать, что поселение принадлежит не только нынешнему поколению, но и детям и внукам живущих ныне. В этой связи установка только на удовлетворение потребностей нынешнего поколения без учета социальных и иных последствий для будущего может иметь обратный результат еще при жизни нынешнего поколения.

Анализ других предложений о содержании общей цели муниципального управления показал их частный характер, что исключает возможности играть ими заявленную роль общей цели.

Говоря о содержании общей цели муниципального образования и его управления невозможно пройти мимо понятия "миссия" организации, муниципального образования и любого другого хозяйствующего субъекта.

В науке управления отсутствуют однозначные "рецеп-

ты" определения миссии организации, хотя выполнение одного, наиболее общего правила считается обязательным. Оно состоит в том, что в качестве миссии любой организации не должно формулироваться получение ею прибыли, хотя, безусловно, именно она составляет необходимый компонент ее целей, задач бизнеса как такового.

Миссия должна включать формулировку более общих и широких, социально значимых целей. Прибыль представляет собой внутреннюю проблему организации. Часто миссию отождествляют с главной целью организации. В доказательство приводят хрестоматийный в этом отношении пример формулировки миссии компании "Форд". Сохраняя за прибылью ведущую роль в обеспечении жизнеспособности компании, ее представители, тем не менее, сформулировали миссию как "предоставление людям дешевого транспорта". Напрашивается, однако, вопрос: "Где здесь главная цель компании?"

Известно, что для любого предприятия, любого муниципального образования или региона, для любого хозяйствующего субъекта главной целью является его процветание во всех его аспектах: экономическом, социальном и даже психологическом. А вот то, что назвал Генри Форд для своей компании — "предоставление людям дешевого транспорта", является, по существу, "рычагом", поднимающим целый пласт проблем, решение которых, в первую очередь, необходимо для достижения главной цели – процветания компании. Можно назвать еще один образ — "главное звено", потянув за которое можно быстрее и эффективнее вытянуть всю цепь проблем. Так что, по нашему мнению, определить миссию муниципального образования, региона и любого другого хозяйствующего субъекта означает найти основное направление приложения имеющихся и будущих ресурсов для скорейшего и эффективного достижения главной цели.

В противном случае ресурсы неминуемо "размазываются" по всем, конечно, важным направлениям по принципу "всем сестрам по серьгам" с хорошо известным результатом: возможно когда-нибудь главная цель будет достигнута заведомо большей ценой. Понятно, что миссия не может и не должна оставаться неизменной в течение длительного времени, так как изменяются и внешние, и внутренние условия жизни муниципального сообщества.

В подтверждение нашего понимания миссии муниципального образования обратимся к "Метафорам развития" местных сообществ, которые по своей сущности представляют миссии развития местных сообществ. За последние десятилетия предложен целый ряд подобных документов. Однако, многие из них лишь дополняют друг друга. Наиболее общими являются семь метафор. Приведем некоторые из них. [4]

Метафора 1.

Экономическое развитие как управление предпринимательской активностью.

Ее ключевая идея заключается в том, что роль бизнеса в экономическом развитии муниципального образования является определяющей по сравнению с ролью органов местного самоуправления, регулирующих социальные ожидания в соответствии с потребностями населения и экономики. Однако отмечается, что местные правительства, действуя в духе предпринимательства, могут обеспечить условия экономического роста.

Метафора 2.

Экономическое развитие как сохранение природной и социальной среды.

Этот подход часто называют экологической или "территориальной" метафорой. Существенной характеристикой этой метафоры является уважение права местного сообщества на свою среду обитания, которая имеет как социальные, так и природные характеристики, дополняющие друг друга. Из этого следует, что управление развитием нельзя осуществлять вне зависимости от определенного контекста. Так, экологическая модель отдает приоритет социальной ответственности децентрализованному демократическому управлению, предусматривающему восприятие социальных и экономических процессов в муниципальном образовании в тесной взаимосвязи с окружающей природной средой.

Метафора 3.

Экономическое развитие как высвобождение человеческого потенциала. Главная идея метафоры – необходимость усиления внимания местных органов управления к максимальному использованию потенциала населения как важнейшего условия экономического развития.

Метафора подчеркивает, что экономика – это в действительности люди. В связи с этим вопросы общественной политики, направленные на обеспечение высокого качества образования, становятся все более значимыми.

Метафора 4.

Экономическое развитие как поиск социальной справедливости. Многие выступающие за права женщин, национальных и расовых меньшинств, других социально уязвимых групп населения признают, что общественные настроения представляют центральный вопрос в политике местного развития.

3. Система показателей муниципального управления.

Выше уже говорилось об исключительной важности обоснования системы показателей процесса управления. В своих статьях [6–7] автор достаточно подробно исследовал структуру такой системы применительно к управлению экономическими объектами и показал насколько сложна проблема определения конкретного перечня показателей в силу многогранности процесса управления и сложности взаимосвязей всех его составных частей между собой и с окружающей средой.

Если учесть, что муниципальное образование, являющееся объектом муниципального управления, представляет собой не столько экономический, сколько социально-экономический комплекс, система характеризующих его показателей значительно сложнее и еще ждет своего обоснования.

При этом, сохраняется в силе сделанный нами ранее вывод о том, что система показателей объекта представляет такую совокупность его характеристик, которая в наибольшей мере интересует вступающего с ним во взаимодействие субъекта.

4. Рекомендации о способах и методах определения величин указанных показателей.

При осуществлении местного самоуправления могут и должны использоваться различные методы и способы определения показателей процесса муниципального управления. В их числе методы системного анализа, нормативный и балансовый метод, экономико-математические методы и ряд других не менее известных.

В силу того, что системный анализ предназначен для исследования, в первую очередь, слабоструктурированных систем, состав элементов и взаимосвязей которых установлен только частично, для решения задач, возникающих в ситуациях, характеризующихся неопределенностью и содержащих неформализуемые элементы, которые не переводятся на язык математики, ему самое место в муниципальном управлении.

Нормативы, как известно, делятся по сферам их применения: в технической, социальной, жилищной правовой сферах. Нормативный метод предполагает использование норм и нормативов в обеспечении эффективной деятельности органов государственной и муниципальной власти. Так на основе специально разрабатываемых нормативов определяется рациональный размер базовых потребностей населения в товарах и услугах, структура затрат и объемы ресурсов для реализации приоритет-

ных целей развития. К перечню наиболее значимых нормативов следует отнести минимальный уровень оплаты труда, минимальный уровень пенсии, прожиточный минимум и т.п. С помощью соответствующих нормативов определяются размеры дотаций и трансфертов для муниципальных образований, формируются местные бюджеты. Из сказанного следует, что и нормативный метод должен присутствовать в методическом арсенале муниципальных управленцев.

Балансовый метод используется при разработке и исполнении бюджета муниципального образования. Использование этого метода позволяет определить оптимальные соотношения между доходными и расходными статьями местного бюджета, отраслями территориального образования. Установление балансов в потреблении материальных ресурсов дает возможность соблюсти пропорции в распределении объемов финансирования между различными хозяйствующими субъектами на территории.

Экономико-математические методы и модели имеют достаточно узкую сферу использования при решении вопросов муниципального управления в силу слабой формализуемости данного процесса. В ходе выполнения уп-

равленческих функций могут применяться как аналитические, так и статистические модели. Каждый из этих типов имеет свои преимущества и недостатки. Аналитические модели более грубы, учитывают меньшее число факторов, всегда требуют каких-то допущений и упрощений. Зато результаты расчета по ним легче обозримы, отчетливее отражают присущие явлению основные закономерности. А главное, аналитические модели больше приспособлены для поиска оптимальных решений.

Статистические модели, по сравнению с аналитическими, более точны и подробны, не требуют столь грубых допущений, позволяют учесть большое (в теории – неограниченно большое) число факторов. Но и у них – свои недостатки: громоздкость, плохая обозримость, большой расход машинного времени, а главное, крайняя трудность поиска оптимальных решений, которые приходится искать "на ощупь", путем догадок и проб.

Завершая рассуждения о методологии управления в целом и муниципального управления в частности, необходимо сказать, что автор априори согласен с возможностью существования и появления иных взглядов на рассматриваемый объект. Важно, чтобы их содержание было не менее логичным и конкретным.

ЛИТЕРАТУРА

1. <http://viktorova-ts.ru/page97/page104/index.html>
2. <http://www.standard-company.ru/standard-company41.shtml>
3. Социалистическое планирование. Словарь-справочник. М. Экономика. 1988.
4. Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства. М-Дело, 2000.
5. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. ПИТЕР. 2003.
6. Силин В.П., Чернов.Р.О. О системе показателей процесса управления. Вестник Московского университета МВД, №8. 2011
7. Силин В.П. О методах и системе показателей процессов управления. Ученые записки Харьковского института управления. Вып.32, 2012
8. "Методика формирования и анализа комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований" Новосибирск, 2010
9. Миндлин Ю.Б., Шедько Ю.Н. и др. Система государственного и муниципального управления. Учебник для бакалавров // Москва, Юрайт, 2013г.

© В.П. Силин, (vsilin@mail.ru), Журнал «Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики»,

