

ОБНОВЛЕНИЕ РОССИИ: ОРГАНИЗАЦИОННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ РЕСУРСЫ МЕСТНОГО РАЗВИТИЯ

.....

Ю. В. Филиппов¹

Ключевые слова: модернизация, модификация, трансформация, местное развитие, гражданское участие, социальные технологии. **Keywords:** modernization, modification, transformation, local development, civic participation, social technologies.

В ежегодном Послании Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ 12 ноября 2009 г. в качестве основной стратегической цели декларируется модернизация России, определяются стратегические направления движения страны от «архаичного общества, в котором вожди думают и решают за всех» к «обществу умных, свободных и ответственных людей» [2].

Такая постановка вопроса дает основание полагать, что речь идет не только о технологической модернизации, а о качественном изменении состояния всего общества. Будет ли материализован идеальный образ осовремененной России или «получится как всегда» зависит прежде всего от того, как каждый из нас переосмыслит этот документ: как декларацию об обязательствах государства, как поручения чиновникам, как ориентиры для изменения характера своей профессиональной деятельности...

Настоящая статья адресуется прежде всего тем, кто по роду своей деятельности причастен к проблематике муниципального управления. В ней с позиций кубанской научной школы и в контексте планируемых социальных изменений излагается видение направлений создания организационно-управленческих ресурсов местного развития:

- раскрывается содержание и взаимосвязь таких понятий, как модернизация, модификация, трансформация и развитие,
- показывается принципиальное различие деятельности местных органов власти по управлению текущими делами и по управлению развитием;

¹ Филиппов Юрий Васильевич, кандидат экономических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Кубанского государственного университета. Эл. почта: gmu@kubsu.ru

- дается краткое описание вариантов организационного обеспечения управления развитием местных сообществ, известных в мировой практике;
- проводится типологизация органов местной власти по характеру отношений с другими субъектами местного развития;
- дается общая характеристика социальных технологий, призванных обеспечить управление поведением людей, вовлеченных в процесс развития;
- предлагается модель многоканальной связи научных и местных сообществ, обеспечивающая профессиональный подход к управлению развитием.

Такая направленность изложения объясняется в данном случае двумя простыми соображениями. Во-первых, масштабные общественные сдвиги прямо связаны с изменениями в мировосприятии людей и соответственно их поведенческих установках, которые формируются прежде всего в ближайшем окружении — месте, где они живут, работают, общаются. Во-вторых, если речь идет о спланированных изменениях, то их успешная реализация возможна лишь при наличии организационно-управленческих ресурсов, адекватных решаемым задачам.

Тезаурус развития

Наиболее полное представление о характере и глубине общественных преобразований дает понятие «развитие», которое включает три взаимосвязанные характеристики: изменения, рост, улучшение [1].

Развитие как социальные изменения связано с разработкой политики определенной мировоззренческой направленности, спланированными изменениями. Из них наиболее типичны следующие:

- модификация факторов производства и изменение структуры экономики;
- изменение структуры и функций действующих институтов;
- изменение ценностных ориентаций и отношений членов сообщества.

Следует заметить, что люди по-разному подходят к оценке этих изменений в зависимости от своего места в социальной структуре, своих способностей и многих других факторов.

Развитие как рост означает структурные изменения, которые ведут к технологическому прогрессу, повышению качества продукции и улучшению распределения товаров и услуг. Однако развитие не всегда означает увеличение объемов производства и может быть связано с уменьшением количественных показателей.

Развитие как улучшение характеризует такие социальные перемены, которые дают равные возможности более широкому кругу лиц воспользоваться общественными благами (качественное образование, здравоохранение, жилье,

участие в принятии политических решений, личная свобода, богатство культурной жизни и др.).

Таким образом, развитие следует рассматривать как «многоплановый процесс, ведущий к радикальным изменениям в социальных структурах, поведении людей, общественных институтах, а также к ускорению экономического роста, сокращению неравенства и искоренению безработицы» [7, с. 30].

По способу проведения и степени воздействия на социальный организм можно выделить три варианта развития: модернизацию, модификацию и трансформацию.

Слово «модернизация» означает «делать современным», «изменять соответственно требованиям современности, вводя различные усовершенствования» [3, с. 326].

Сегодня этот термин широко используется в науке для характеристики движения общественных систем (аграрное общество — индустриальное общество — постиндустриальное общество). Можно в какой-то степени согласиться с правомерностью употребления этого термина при том условии, что в него автор вкладывает определенный смысл, отличный от его этимологии. Но и в этом случае термин больше подходит для характеристики технологических способов производства, а не разноплановых изменений в социальном организме. Если же вернуться к его исходному смыслу, то следует прежде всего подчеркнуть, что усовершенствование даже технической системы не означает ее преобразования в новую систему. Представьте, что на автомобиль «Запорожец» поставили гидроусилитель руля... Так и в случае социально-экономической системы, усовершенствование может лишь улучшить ее функционирование. Иными словами, модернизация — это изменение с маленькой буквы.

Для характеристики модификации воспользуемся терминологией, применяемой в описании изменений живого организма, функционирование и реакция которого на внешнее вмешательство сходны с поведением социального организма. Модификация по определению связывается с появлением новых свойств, вызываемых ненаследственным изменением организма [3, с. 326].

Модификация вызывает определенные качественные изменения социально-экономической системы. Однако в силу того, что изменения носят ненаследственный характер, наследственная основа социального организма (социальный генотип) может по-разному воспринять эти изменения: ассимилировать, отторгнуть, воспринять их в извращенной форме. Примером последней реакции могут служить результаты первого десятилетия реформирования России. Приватизация, маркетингизация, децентрализация были по замыслу реформаторов нацелены на преобразование административно управляемой социально-экономической системы в современное демократическое общество. Однако на практике асимметрия между скоростью изменения «правил игры»

и неготовностью людей играть по этим правилам привела к формированию общества-мутанта с характеристиками «дикого капитализма», расцвету рейдерства и коррупции... Даже в лучшем случае модификация, не подкрепленная использованием определенных технологий воздействия на социальный организм, не может гарантировать в долговременном периоде сохранения возникших новых свойств.

Устойчивость ненаследственных изменений может быть достигнута только через трансформацию. В биологии трансформация определяется как «внесение в клетку генетической информации... что приводит к появлению у клетки-трансформанта признаков, свойственных организму — источнику ДНК» [3, с. 526]. Иными словами, трансформация, рассматриваемая как результат, — это изменения на генетическом уровне. В социальной интерпретации трансформация означает устойчивые качественные изменения в представлении об идеалах, ценностях, мотивах и стимулах, добре и зле и многих других составляющих мировоззрения. Это становится фундаментом для формирования новых устойчивых шаблонов поведения, предсказуемого поведения. Трансформация рассматривается и как сознательно организованный, спланированный, управляемый процесс перевода объекта в собственных интересах из одного состояния в настоящее время в качественно новое состояние в фиксированное время в будущем.

Возможно, что изложенные размышления по поводу модернизации, модификации и трансформации были бы излишними, если бы в обществе, и прежде всего в структурах управления всех уровней, было непротиворечивое понимание того, чем мы занимаемся *содержательно*:

- усовершенствуем вполне сложившуюся социально-экономическую систему;
- вносим очередные качественные изменения в нормально формирующуюся общественную систему;
- или нужны Изменения с большой буквы на генетическом уровне.

Однако, как показывает практика, такого понимания нет. Это подтверждается исследованиями состояния стратегического территориального планирования в России, которое в первое десятилетие XXI в. стало самым модным инструментом в управленческом арсенале. Заместитель директора Института системного анализа РАН А. И. Швецов дает следующую оценку основной массе региональных «стратегий»: «Это — некие «мутанты», результат механического соединения традиционных представлений о территориальном планировании (в его советском понимании) с элементами нового (западного) подхода, остающимися после его «автохтонной» интерпретации; в лучшем случае инновационная оболочка наполняется здесь вполне традиционным содержанием» [10, с. 21]. Сущностный изъян подхода к стратегированию (в российском варианте) состоит в том, что «будущее региона рассматривается как некая функция его прошлого», «как прогноз, составленный на основе тенденций регионально-

го прошлого» [10, с. 20]. В западной интерпретации подход совершенно иной: строить будущее нужно, «исходя из «мечты», сначала решив, что и почему важно, и затем пересматривать настоящее так, чтобы оно развивалось именно к намеченному будущему» [10, с. 20].

В связи с этим возникает необходимость изменения представлений об управлении развитием. В соответствии с заявленной темой мы будем рассматривать специфику и содержание управления развитием в контексте развития местных сообществ.

2. Управление местным развитием как особый вид деятельности

Анализ документов и деятельности государственных органов власти по регламентации регионального стратегического планирования, проведенный институтом системного анализа РАН, показывает, что с 2005 г. набирает обороты процесс выстраивания «стратегической вертикали» на субординарных началах («вышестоящие» и «нижестоящие» стратегии), а сами стратегии развития рассматриваются «в качестве инструмента сугубо государственного управления» [10, с. 22-28].

Возникает вопрос: смогут ли государственные и муниципальные чиновники при опоре на собственные силы обеспечить управление развитием?

Зарубежный специалист по управлению изменениями Ф. Острофф называет четыре фактора, связанных с характером управления функционированием организаций публичного сектора (государственного и муниципального), которые объективно ограничивают возможности и готовность их руководителей к инновациям [13].

Во-первых, руководители этих организаций занимают свои посты не потому, что являются убежденными приверженцами инноваций или имеют богатый опыт реализации крупномасштабных реформ. Скорее всего эти посты занимают те люди, которые имеют политический опыт, практические навыки администрирования и политические связи.

Во-вторых, срок полномочий избираемого руководителя ограничен, поэтому невозможно довести до конца крупномасштабные изменения.

В-третьих, правила, которые регламентируют деятельность управленцев публичного сектора, изначально устанавливаются с целью не допустить ошибок и отклонений от исполнения должностных обязанностей. К тому же жизнь учит, что наказание за провал почти всегда существеннее, чем награда за успех.

В-четвертых, в демократическом обществе каждый гражданин имеет право и возможность контролировать деятельность государственных и муниципальных руководителей и служащих. И почти каждая их инициатива может быть воспринята с неодобрением какой-то частью членов сообщества. Этот фактор в российском обществе пока не имеет существенного значения.

Таким образом, целевые установки чиновника относятся к обеспечению функционирования организации.

Управление повседневной деятельностью организации — это работа в штатной ситуации, связанная с принятием стандартных решений и четким исполнением функциональных обязанностей. Управление развитием — это работа в нештатной ситуации, требующая принятия нестандартных решений, нового распределения ролей и соответственно принятия участниками процесса обязательств, выходящих за рамки формальных функций. В первом случае отношения между сотрудниками организации регулируются сложившимися координационными механизмами. Сотрудник может действовать автономно, независимо от других, руководствуясь установленными правилами. Во втором случае требуются значительные затраты времени и усилий для отработки механизмов взаимодействия участников процесса развития. Возрастает роль так называемого управления без власти. Принципиальное значение для управления развитием имеет изменение отношений с внешней средой. Связь внутренней и внешней среды как бы размывается. Влияние участников развития, внешних по отношению к организации, на принятие внутриорганизационных решений существенно возрастает. Они становятся равноправными субъектами совместного управления.

Можно обнаружить и существенные отличия принципов, лежащих в основе функционального управления, от принципов управления развитием.

К основным *принципам управления развитием* относятся:

- соучастие власти, бизнеса, населения в принятии решений, затрагивающих интересы отдельных социальных групп или местного сообщества в целом;
- доступность точной и своевременной информации и использование информационных технологий управления;
- возможность мониторинга процесса реализации стратегии развития;
- развитие социальных сетей (сетей сотрудничества) для решения проблем местного сообщества;
- укрепление базы роста (квалифицированная и гибкая рабочая сила, доступность капитала для расширения бизнеса, развитая инфраструктура, доступ к современным технологиям и ресурсам модернизации, политика развития деловой активности, развитие социальных, культурных и физических условий для повышения качества жизни);
- расширение возможностей развития предпринимательской деятельности и повышения конкурентоспособности местных предприятий на региональных и зарубежных рынках;
- создание больших возможностей для местных жителей реализовать право выбора в достижении успеха.

Организация процесса развития предполагает *два взаимосвязанных вида деятельности: идеально-преобразующей и материально-преобразующей* [1, с. 226]. Идеально-преобразующая деятельность связана с творческим мышлением, преобразованием своих взглядов на нынешнее состояние среды жизнедеятельности, ценностных ориентаций и жизненных установок. В результате этой деятельности формируется мысленно представляемая модель нового состояния местного сообщества, в которой в идеальном виде содержатся возможности качественно нового способа удовлетворения потребностей и интересов социальных групп, формулируются цели и способы их достижения.

Материально-преобразующая деятельность — это процесс материализации, практического воплощения идеальной модели нового состояния местного сообщества.

В демократическом прочтении субъектами местного развития могут быть не только властные структуры, но и бизнес-сообщество и различные общественные организации. Заметим, что в качестве инициаторов развития не всегда выступают органы местной власти. Более того, нередки случаи, когда органы власти на этапе инициации стратегического проекта, как и представители отдельных групп интересов, находятся в оппозиции. И поскольку только они наделены правом санкционировать изменения, затрагивающие интересы социальных групп местного сообщества, проект оказывается под угрозой. Следовательно, управление развитием предполагает не только разработку и действия по реализации стратегии, но и преодоление сопротивления со стороны различных групп интересов и формирование партнерских отношений с заинтересованными лицами. В связи с этим управление развитием включает целый ряд направлений практических действий:

- критическая оценка ситуации в местном сообществе (формирование представлений о проблемах и их причинах);
- планирование развития местного сообщества;
- просвещение населения (работа по формированию общественного мнения относительно ситуации и планов развития);
- организаторская работа (с целью включения людей в деятельность, ориентированную на желаемый результат);
- организационное развитие (формирование местных организаций по содействию развитию);
- обеспечение поддержки «ключевыми фигурами» (убеждение в необходимости изменения ситуации);
- политическое влияние (влияние на отношение к планируемым изменениям со стороны различных политических сил и групп интересов) [9, с. 8-10].

3. Организационно-управленческие ресурсы развития местного сообщества: общая характеристика

В российской научной литературе организационно-управленческому аспекту развития местных сообществ уделяется недостаточное внимание. Этот вопрос в определенной степени рассматривается в работах, посвященных стратегическому территориальному планированию. Однако упор делается на технологических аспектах управления процессом стратегирования. Не вошли в научный оборот такие понятия, как «организационно-управленческий потенциал местного сообщества» или «организационно-управленческие ресурсы развития местного сообщества». Гораздо чаще встречается понятие административного ресурса, содержание которого трактуется исключительно в аспекте властных отношений и структур. За рамками исследований остаются вопросы о роли управленческих воздействий в процессе стратегического планирования и месте организационно-управленческих ресурсов в общем социально-экономическом потенциале местного сообщества.

Чаще всего потенциал развития отождествляется с наличными ресурсами: задействованными, незадействованными, скрытыми. Так, например, авторы методических рекомендаций по формированию концепции социально-экономического развития муниципального образования дают следующее определение: «Социально-экономический потенциал муниципального образования характеризует возможности его развития при активизации всего комплекса территориальных ресурсов, использовании особенностей существующей и перспективной структуры его хозяйства, географического положения в интересах повышения качества жизни населения города [1, с. 36].

Авторы подразделяют социально-экономический потенциал на три составляющих блока:

- блок базовых ресурсных потенциалов развития (природно-ресурсный, экономико-географический, демографический);
- блок обеспечивающих потенциалов развития (трудовой, производственный, научно-инновационный, социально-инфраструктурный);
- блок потенциалов готовности к социально-экономическим преобразованиям [1, с. 37-40].

Приведенная классификация представляет несомненный интерес. Особенно важно выделение в ней блока потенциалов готовности к социально-экономическим преобразованиям. Авторы справедливо подчеркивают, что стартовое и конечное состояние потенциала различается, тем не менее они не ставят целью стратегического планирования формирование самого потенциала, т. е. потенциал выступает только как средство. Речь идет об использовании имеющихся ресурсов. Однако проблема ограниченности ресурсов становится все более острой. Поэтому недостаток приведенной классификации

в том, что, по сути, она отражает логику функционального управления, когда основными вопросами являются экономическая эффективность, отдача, экономический рост. Не выделяются в этой классификации и организационно-управленческие ресурсы.

Таким образом, социально-экономический потенциал исследуется в тезаурусе «экономического роста». Соответственно исходными посылками планирования становятся: сложившиеся тенденции, а не «сгибание тренда»; рост, а не изменения; экономическая эффективность, а не улучшение условий жизни.

Вместе с тем следует отметить, что само по себе наличие названных ресурсов не может гарантировать успешное развитие местного сообщества, если не будет обеспечено управление этим процессом. Управление развитием, как уже отмечалось, принципиально отличается от функционального управления и, следовательно, предполагает наличие ресурсов, адекватных этому виду деятельности.

Организационно-управленческие ресурсы — важнейшая часть потенциала развития местного сообщества. Во-первых, они призваны создать определенный формат двух видов преобразующей деятельности и обеспечить взаимосвязь идеально-преобразующей и материально-преобразующей деятельности, т. е. соединение теории с практикой. Во-вторых, их главная функция — трансформационная, преобразующая. Наличные природные, производственные, экономические ресурсы и в определенной степени человеческий и социальный капитал образуют предпосылки, экономическую базу развития местного сообщества. Организационно-управленческие ресурсы исполняют роль двигателя прогресса, приводя в движение определенную комбинацию ресурсов местного сообщества в целях достижения им нового качественного состояния.

В-третьих, для обеспечения материально-преобразующей деятельности необходимо, чтобы организационно-управленческие ресурсы (технология планирования, информация, организация сообщества и др.) соответствовали планируемым изменениям в социально-экономической жизни местного сообщества. Развитость и качество организационно-управленческих ресурсов определяют в конечном счете общий потенциал развития местного сообщества.

Организационно-управленческие ресурсы относятся наряду с человеческим и социальным капиталом к социальным ресурсам. Социальные ресурсы развития занимают особое место в ресурсном потенциале местного сообщества. Социальные ресурсы характеризуют внутреннюю способность и готовность местного сообщества к самоорганизации, самоуправлению и саморазвитию.

Социальные ресурсы вообще и социальные ресурсы местного сообщества в частности имеют ряд особенностей, принципиально отличающих их, скажем, от природных ресурсов. «Во-первых, природные ресурсы исчерпаемы, тогда как социальные в известном смысле неисчерпаемы, например,

социально-технологические ресурсы, если они используются, могут существовать как угодно долго. Во-вторых, социальные ресурсы не только частично, но и целиком возобновляемы. Использование, к примеру, коммуникативных ресурсов местного сообщества ведет не к истощению, а, напротив, к их наращиванию. В-третьих, природные ресурсы можно держать в запасе и от этого они не увеличиваются и не уменьшаются. Иное дело — социальные ресурсы. Их нельзя держать в запасе: они начинают быстро обесцениваться и деградировать. В-четвертых, природные ресурсы поддаются количественному измерению и оценке. Можно подсчитать величину энергетических ресурсов и наметить пути их рационального использования. Но труднее это сделать применительно, скажем, к тем же коммуникативным ресурсам» [1, с. 220].

В отличие от экономических ресурсов стратегической направленности, ресурсы управления носят преимущественно нематериальный характер (software). В большей степени они ориентированы на обеспечение условий для достижения местным сообществом нового качественного состояния, чем на решение текущих (тактических и оперативных) задач.

С учетом изложенного можно предложить следующее определение организационно-управленческих ресурсов развития местного сообщества. *Организационно-управленческие ресурсы развития местного сообщества* — это совокупность организационных форм, социальных отношений и технологий идеально-преобразующей и материально-преобразующей деятельности местного сообщества, направленной на качественное изменение локальной эколого-социоэкономической системы.

4. Организационные формы управления местным развитием

Как и всякий другой вид управленческой деятельности, управление местным развитием требует определенного организационного оформления. Оно может осуществляться в самых различных формах. Но смысл деятельности любой организации содействия развитию местного сообщества заключается в координации действий людей и организаций, вовлеченных в процесс развития.

Организацию содействия развитию правильнее рассматривать не как отдельный институт, самостоятельно выполняющий все поставленные задачи, а как структуру, обеспечивающую выполнение ряда функций.

Примерные функции организации содействия развитию местного сообщества:

1) *исследования* (оценка, прогноз, стратегия) с целью предоставления исходных данных о потребностях местного сообщества и способах их удовлетворения;

2) *информации* по определенным целевым видам деятельности, предоставляемой лицам и организациям, вовлеченным в процесс реализации программы развития;

3) *маркетинга*, направленного на заказчиков в соответствии с принятой стратегией развития;

4) *финансового обеспечения* финансового планирования и заключения финансовых соглашений;

5) *управления ресурсами* местного сообщества: профориентации; обучения и образования; расширения услуг местному сообществу, способствующих реализации стратегии развития;

6) *координации деятельности* местных органов управления, организаций и групп развития, связанной с достижениями стратегических целей.

Структура, обеспечивающая выполнение этих функций, зависит от величины местного сообщества, масштабности стратегических целей, степени готовности сообщества к развитию и, главное, от соответствия функционирующих местных органов управления задачам стратегии экономического развития.

Названные функции могут выполняться персоналом какой-либо существующей организации или специально создаваемой организации содействия развитию. Например, роль правления может выполнять существующий орган представительной власти или один из его комитетов. Возможен и вариант, когда формируется объединенное правление из представителей различных органов управления, действующих на территории местного сообщества.

Исполнительным директором может быть второй по рангу в местной администрации человек, полностью отвечающий за деятельность организации содействия развитию. Но лучше всего, если организация содействия развитию нанимает директора-профессионала, работающего полный рабочий день. Функции, связанные с финансами, может выполнять торгово-промышленная палата или консорциум/ассоциация местных фирм и финансовых организаций.

Местная служба занятости может взять на себя обеспечение программы развития людскими ресурсами. Наконец, близлежащий университет или колледж на постоянной договорной основе может предоставлять необходимые консультационные услуги и периодически проводить экономический анализ.

Наиболее распространены следующие типы организационного оформления управления местным развитием, действующие на постоянной основе:

- уполномоченный по содействию экономическому развитию местного сообщества в администрации муниципального образования;
- отдел в администрации муниципального образования;
- общество по содействию развитию как самостоятельное юридическое лицо;
- частная ассоциация содействия развитию;
- соседские ассоциации;
- корпорация по развитию местного сообщества.

Первые три варианта организационного оформления управления развитием местного сообщества реализуются по инициативе администрации муниципалитета. Частные ассоциации и корпорации менее зависимы от муниципальной администрации, хотя местные органы власти, как правило, имеют свое представительство в этих организациях и, по крайней мере, рычаги влияния на их деятельность.

Уполномоченный по содействию экономическому развитию является штатным работником администрации муниципального образования. Он назначается главой администрации из числа наиболее компетентных и уважаемых в местном сообществе руководителей одного из отделов. Он продолжает выполнять свои служебные обязанности в соответствии с должностной инструкцией. Одновременно ему поручается выполнение определенных функций, связанных с развитием местного сообщества (например, проведение исследований, информирование заинтересованных о планируемых проектах развития и т. д.).

Как правило, таким уполномоченным является руководитель отдела экономики. Данная форма организационного управления развитием местного сообщества требует минимальных изменений в структуре администрации, не нуждается в существенных финансовых затратах и применяется как первый шаг в процессе формирования организационно-управленческих структур местного развития.

Отдел экономического развития представляет собой структурное подразделение администрации муниципального образования. При правильном подходе к формированию такого отдела можно избежать раздувания штатов. Требуется лишь перераспределение компетенций между структурными подразделениями и соответственно пересмотр штатного расписания. Принципиально важен подбор кадров, способных заниматься идеально-материально-преобразующей деятельностью. Этот отдел должен быть подразделением стратегического назначения, и именно с этих позиций нужно подходить к определению функциональных обязанностей его сотрудников.

Следует отметить реальную опасность утраты стратегической направленности деятельности этого подразделения и сведения его деятельности к рутинной работе (составление отчетов, традиционных прогнозов и т. п.).

Это может произойти, по крайней мере, в двух случаях:

— изначально, если при создании подразделения нет ясного понимания специфики управления развитием;

— с течением времени, если этому отделу по каким-либо причинам (кажущаяся недозагруженность работников или необходимость выполнения каких-то срочных заданий, полученных администрацией муниципального образования) даются поручения, противоречащие характеру деятельности по управлению развитием.

Общество по содействию развитию создается как самостоятельное юридическое лицо и непосредственно не входит в структуру администрации. Это общество является муниципальным предприятием, оказывающим услуги в сфере содействия экономическому развитию. Возможность создания подобного общества существует в основном в крупных городах. Финансовое обеспечение деятельности осуществляется прежде всего из бюджетных средств города. Этот вариант более дорогостоящ по сравнению с предыдущим, поскольку в этом случае требуется дополнительный персонал и материально-техническая база. Преимущество этой организационной формы состоит в том, что в состав общества могут быть введены представители других организаций (например, союза предпринимателей) и независимые специалисты.

Частная ассоциация содействия развитию получает разрешение на свою деятельность от местных властей, но финансируется местными фирмами. Обычно такие ассоциации образуются союзами предпринимателей, торгово-промышленными палатами и могут быть как их структурными подразделениями или создаются при них как отдельные организации.

Соседские ассоциации являются общественными организациями, ориентирующимися в своей деятельности на поддержание и повышение качества жизни на определенной жилой территории. Большинство из этих ассоциаций возникло для решения споров, обычно возникающих в связи с промышленным или коммерческим развитием. Типичным направлением их деятельности в недавнем прошлом было изменение назначения использования земли — перевод земли из жилой зоны в нежилую зону. Тем не менее в настоящее время доминируют четыре группы интересов: безопасность (например, полицейская и пожарная служба), места общего пользования (парки, детские площадки, уборка мусора), стиль жизни (чистота местного сообщества, архитектурные требования к застройке) и развитие (изменение правил, воздействие промышленного и коммерческого развития на жизнь местных жителей).

Корпорация по развитию местного сообщества действует как самостоятельная организация, которая самостоятельно или совместно с местными органами власти осуществляет управление стратегическими проектами.

В США существует два типа корпораций: корпорации по развитию сообществ (**Community development corporation — CDC**) и **корпорации территориального развития (Local development corporation LDC)**. Это некоммерческие, негосударственные организации, занимающиеся практической деятельностью по развитию местных сообществ.

Специалисты по развитию местных сообществ считают, что эти организации играют особенно важную роль в территориальном развитии по целому ряду причин [6, с. 37]. Во-первых, они становятся центрами общественного влияния, поскольку представляют интересы значительной части населения. В связи с этим органы власти и другие крупные организации с большей от-

ветственностью откликаются на их обращения. В то же время индивиды охотнее участвуют в проектах, когда они объединены. Во-вторых, эти организации функционируют на постоянной основе, что является гарантом их надежности для тех, кто может представить те или иные ресурсы сообществу. В-третьих, эти организации оказывают экспертную поддержку проектов развития, используя свой накопленный опыт или привлекая необходимых специалистов. В-четвертых, сам факт наличия организаций дает возможность местным жителям гораздо оперативнее реагировать на проблемы, возникающие в местном сообществе.

Поэтому они способствуют решению главных вопросов, связанных с развитием местных сообществ: как обеспечить участие граждан; как избежать бюрократизации управления развитием; как привлечь внешние ресурсы, не теряя контроля над процессом развития; как обеспечить согласование разноплановых экономических, социальных, экологических целей развития.

5. Отношения власти с общественностью и бизнес-сообществом. Социальные технологии

В управлении развитием одним из главных является вопрос о степени участия общественности в процессе развития, соотношении влияния на ход событий официальной власти и общественности.

Профессора Висконсинского университета Гарри Р. Грин и Анна Хейнс описывают «лестницу гражданского участия» Ш. Р. Арнштейна [6].

«Лестница» разделена на три секции. Нижняя секция включает две ступени «пассивного участия» — манипулирование и терапию. Примерами могут служить различного рода совещательные органы (советы, комитеты, комиссии),

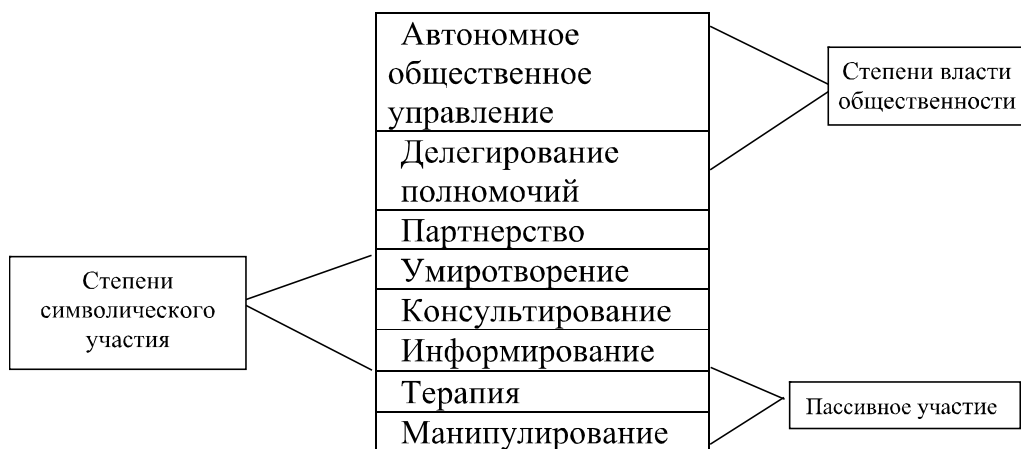


Рис. 1. «Лестница гражданского участия» Ш. Арнштейна

не имеющие никаких полномочий. Они создаются с главной, почти единственной целью — успокоить общественность.

Средняя секция состоит из трех ступеней: информирования, консультирования и умиротворения общественности. Используются как простейшие методы коммуникации власти с населением (плакаты и т.п.), так и более совершенные (например, обследования, встречи с населением, общественные слушания, участие граждан в заседаниях органов власти).

Наконец, высшую секцию представляют три ступени: партнерство, делегирование полномочий и автономное общественное управление. Здесь речь идет о реальном участии общественности в планировании и принятии решений. В случае партнерства официальные органы власти и представители общественных организаций берут на себя совместную ответственность за разработку и реализацию определенного плана или программы. Во втором случае официальный орган власти делегирует структуре, созданной общественностью, право подготовить и реализовать определенную программу развития. Автономное общественное управление предполагает создание децентрализованного официального органа власти — «правительства ограниченной компетенции», которое наделяется правом самостоятельного управления программой развития в конкретной сфере жизнедеятельности местного сообщества. Наиболее известными примерами являются создаваемые во многих штатах США школьные округа, которым местное правительство общей компетенции передает бюджетные финансовые средства, выделяемые на нужды школьного образования. Правительство «школьного округа» самостоятельно решает многие вопросы (подбор учителей, улучшение питания школьников, развитие материально-технической базы), привлекая дополнительные ресурсы родителей, спонсоров и других источников. На тех же началах могут функционировать корпорации по развитию аэропортов, программ развития центральных улиц и т.п.

Местные общественные организации развития стремятся подняться на самые верхние ступени «лестницы гражданского участия». Однако следует отметить, что стремление таких организаций получить статус постоянно действующих таит и ряд опасностей. Главная опасность для вновь созданных организаций заключается в том, что для решения вопросов, относящихся хотя бы к финансированию и отчетности, требуются профессиональные кадры. Однако профессионализация кадров может привести к тому, что организация утратит способность смотреть на проблемы глазами местного сообщества и соответственно перестанет быть его представительным органом. В то же время существует реальная угроза, что местные органы власти и спонсоры организации могут использовать свою финансовую власть для навязывания организациям развития своих целей и программ, не связанных с интересами местного сообщества.

Характеризуя отношения власти и бизнеса, эксперты европейского проекта «Муниципальный менеджмент», выделяют три типа органов местного самоуправления [12, с. 13-14].

1. Иерархически действующая и скептически настроенная по отношению к предпринимателям администрация. Такая администрация хочет сама определять происходящее в экономической сфере, предприятия должны соответственно играть подчиненную роль. Отдаются распоряжения, создаются барьеры. Настоящего взаимодействия нет.

2. Патриархальная и в целом позитивно настроенная по отношению к предпринимателям администрация. Предпринимательство приветствуется, есть также желание помогать и поддерживать, но нет ориентации на реальные потребности и пожелания предпринимателей. Отсутствуют партнерские отношения на началах равенства, а коммуникация в значительной степени представляет собой улицу с односторонним движением сверху вниз.

3. Партнерски взаимодействующая и ориентированная на потребности и запросы предпринимателей администрация. Такая администрация ставит себя на один уровень с предпринимателями, муниципальная экономическая политика согласуется и реализуется совместно. Взаимодействие осуществляется в самой администрации, в сообществе предпринимателей, а также между ними.

Критериями формирования благожелательного по отношению к предпринимателям климата являются:

- высокая степень прозрачности и открытости во взаимоотношениях;
- равное отношение ко всем предпринимателям;
- создание и поддержание режима систематического, структурированного, организованного и институционализированного диалога.

Третьей составляющей организационно-управленческих ресурсов развития являются социальные технологии.

В самом общем виде можно дать следующее определение социальной технологии. Социальная технология — это способ осуществления преобразующей деятельности «на основе ее рационального расчленения на процедуры и операции с их последующей координацией и синхронизацией и выбора оптимальных средств, методов их выполнении [2, с. 186].

Выделяют следующие признаки социальной технологии:

- 1) социальная технология — это определенный способ достижения общественных целей;
- 2) сущность этого способа состоит в пооперационном осуществлении деятельности;
- 3) операции разрабатываются предварительно, сознательно и планомерно;

4) эта разработка проводится на основе и с использованием научных знаний;
5) при разработке учитывается специфика области, в которой осуществляется деятельность;

6) социальная технология выступает в двух формах: как проект, содержащий процедуры и операции, и как сама деятельность, построенная в соответствии с этим проектом;

7) социальная технология — элемент человеческой культуры, она возникает двумя путями: «вырастает» в культуре эволюционно, либо строится по ее законам как искусственное образование, главная функция которого сегодня — соединение науки и практики [2, с. 187].

Существует множество социальных технологий, разработанных учеными, но, к сожалению, редко или неумело используемых в практике развития местных сообществ. Назовем для примера лишь некоторые из них, имеющие прямое отношение к управлению развитием: технология стратегического планирования, технология развития социальных сетей, организация групповой работы, обучающие деловые игры, инновационные деловые игры, техника функционального анализа систем и т. д.

Невозможно в рамках одной статьи представить хотя бы одну из этих технологий. Наша задача — обратить внимание на то, что социальные инструментарий и технологии — важнейший ресурс развития, призванный облегчить принятие оптимальных решений той или иной проблемы. А как утверждают специалисты в области управления развитием, «способность решать проблемы является главной предпосылкой выживания человечества» [5, с. 3].

По своей сути проблема — это мысленно сконструированное человеком представление о том, что мешает ему жить «здесь и сейчас». Разные люди по-разному оценивают одну и ту же ситуацию, по-своему представляют причины несовершенства жизни, а следовательно, и способы её изменения к лучшему. Поэтому всегда существует опасность, что местное сообщество будет решать «не ту проблему». Применение социальных технологий значительно снижает эту опасность.

Назначение социальных технологий можно рассматривать в двух аспектах. Первый аспект заключается в том, что они обеспечивают аналитическую деятельность, связанную со сбором и обобщением информации, формулированием проблем, разработкой стратегий и т. д. Второй аспект связан с организацией общения людей, их взаимодействия и коллективной мыследеятельности.

Таким образом, можно без преувеличения утверждать, что общий потенциал развития местного сообщества зависит прежде всего от наличия и степени развитости организационно-управленческих ресурсов — организационных форм, социальных отношений и социальных технологий.

6. Профессионализация управления развитием

Уникальную роль в становлении местного самоуправления, формировании гражданского общества и переходе к стратегическому управлению развитием местных сообществ могло бы сыграть университетское сообщество. Однако действующая система управления вузом сегодня не приспособлена улавливать внешние, идущие от жизни сигналы и адекватно реагировать на них. Отсутствие каналов обратной связи с внешней средой является, пожалуй, главным недостатком российских вузов.

В качестве основных направлений адаптации университетской системы к внешней среде можно предложить следующие.

Первое направление — создание в вузе структуры, обеспечивающей живую связь с местными сообществами. Предлагая это направление, мы исходим из того, что развитие местных сообществ включает два обязательных элемента:

- действия самих жителей по улучшению жизни с максимальной опорой на собственную инициативу;
- внешняя помощь.

Основная цель внешней помощи — включение людей в процесс развития, налаживание партнерских отношений между населением, властью и бизнесом.

Второе направление — «муниципализация» образования, т.е. изменения в содержании образования, которые позволят готовить специалистов, способных обеспечить стратегическое управление развитием местных сообществ.

В этих целях необходимо усилить две главные составляющие подготовки управленцев: глубокие знания самого субъекта и объекта управления (местного сообщества) и владение социальными технологиями развития.

Третье направление — научное осмысление специфики и многообразия проявлений бытия локальных социально-экономических систем — местных сообществ. Особенно это касается экономических исследований, где проблематика местных сообществ едва просматривается в рамках региональной экономики. Экономика местных сообществ должна стать автономной и равноправной областью научных исследований.

При определенных условиях университетский потенциал может стать одним из основных ресурсов развития местных сообществ. Для этого необходимо создать систему университетской поддержки, которая обеспечивала бы:

- изучение реальных потребностей местных сообществ в развитии;
- перевод этих потребностей на язык потребностей в обучении;
- разработку на этой основе обучающих программ;
- реализацию таких программ с использованием интерактивных технологий.

В идеальном варианте университетская система развития местных сообществ обеспечивает эффективность функционирования каналов связи между университетом и местными сообществами.

С одной стороны, она позволяет использовать достижения современной науки и технологии в разработке и реализации планов социального, экономического, культурного развития местных сообществ. Эта система имеет принципиально важное отличие от «кабинетной» (закрытой) системы стратегического планирования. В закрытой системе местное сообщество выступает исключительно в роли объекта управления. Система университетской поддержки развития местных сообществ обеспечивает активное участие членов местного сообщества в процессе изменения условий их жизни в качестве субъектов управления. Это открытая система принятия решений, когда те, чьи интересы затрагиваются, используют демократические способы для достижения согласованных коллективных решений и совершают действия, направленные на повышение социального и экономического благосостояния местного сообщества. С другой стороны, система университетской поддержки развития местных сообществ обеспечивает обратную связь между практической деятельностью по развитию и научным осмыслением опыта, полученного в процессе этой деятельности.

Концептуально функционирование этой системы может быть представлено приведенной на рис. 2 моделью.

В модели раскрывается идея соединения в едином цикле научной и практической деятельности, объектом которой выступает местное сообщество.

В этом контексте основными видами деятельности являются:

1) обучение двоякой целевой направленности:

- обучение/подготовка специалистов по развитию;
- обучение/консультирование, образовательная поддержка тех, кто решает свои реальные жизненные проблемы;

2) исследования двоякого рода:

- прикладные исследования, связанные с технической поддержкой решения конкретных проблем конкретного местного сообщества;
- научные исследования, связанные с научным осмыслением практики развития и развитием учебно-методической базы формального и неформального обучения;

3) внедрение/реализация результатов исследования двоякого рода:

- научно-методическое и консультационное сопровождение реализации проектов, мониторинг;
- разработка обучающих программ и их использование в процессе формального и неформального обучения.

Представление о видах деятельности всей системы университетской поддержки развития местных сообществ дает основание для выделения функций системы, которые в самом общем виде формулируются следующим образом.

Функция 1 — формальное и неформальное обучение индивидуальных и коллективных субъектов развития местных сообществ.

Функция 2 — организация и проведение исследования реальных проблем конкретных местных сообществ.

Функция 3 — техническая помощь (организационная, кадровая, методическая, консультационная) в осмыслении и решении проблем местных сообществ.

Функция 4 — научное осмысление практики развития местных сообществ в форме научных исследований, учебно-методических пособий, новых технологий исследования и обучения.

Функция 5 — распространение достижений практики и теории развития местных сообществ, совершенствование подготовки субъектов развития и самого процесса управления изменениями.

Выполнение функций, выведенных из содержания деятельности по развитию, предполагает наличие в операционном ядре следующих структурных элементов:

- подразделения формального и неформального обучения;
- подразделения разработки программ и технологий развития;
- подразделения реализации программ развития;
- научно-исследовательские подразделения;
- подразделения, занимающиеся информационной и издательской деятельностью.

Важно подчеркнуть, что названные пять видов деятельности, пять общих функций, пять структурных элементов системы являются взаимодополняющими в реализации главного предназначения (миссии) этой организации — оказывать через образовательные услуги помощь людям в их деятельности по изменению условий/качества жизни в местном сообществе.

Особую роль в системе университетской поддержки развития местных сообществ играют территориальные агентства [14, с. 32-38]. Можно сказать, что это главный элемент, который сегодня отсутствует в структуре университетов. Во-первых, они обеспечивают постоянные обратные связи между университетом и местным сообществом. Во-вторых, они являются частью организационного оформления самих местных сообществ и одновременно элементом университетской структуры. В-третьих, в отличие от других структурных элементов университетской системы, выполняющих ограниченное число обозначенных функций, территориальные агентства в той или иной мере участвуют в выполнении всех пяти функций. В-четвертых, территориальные

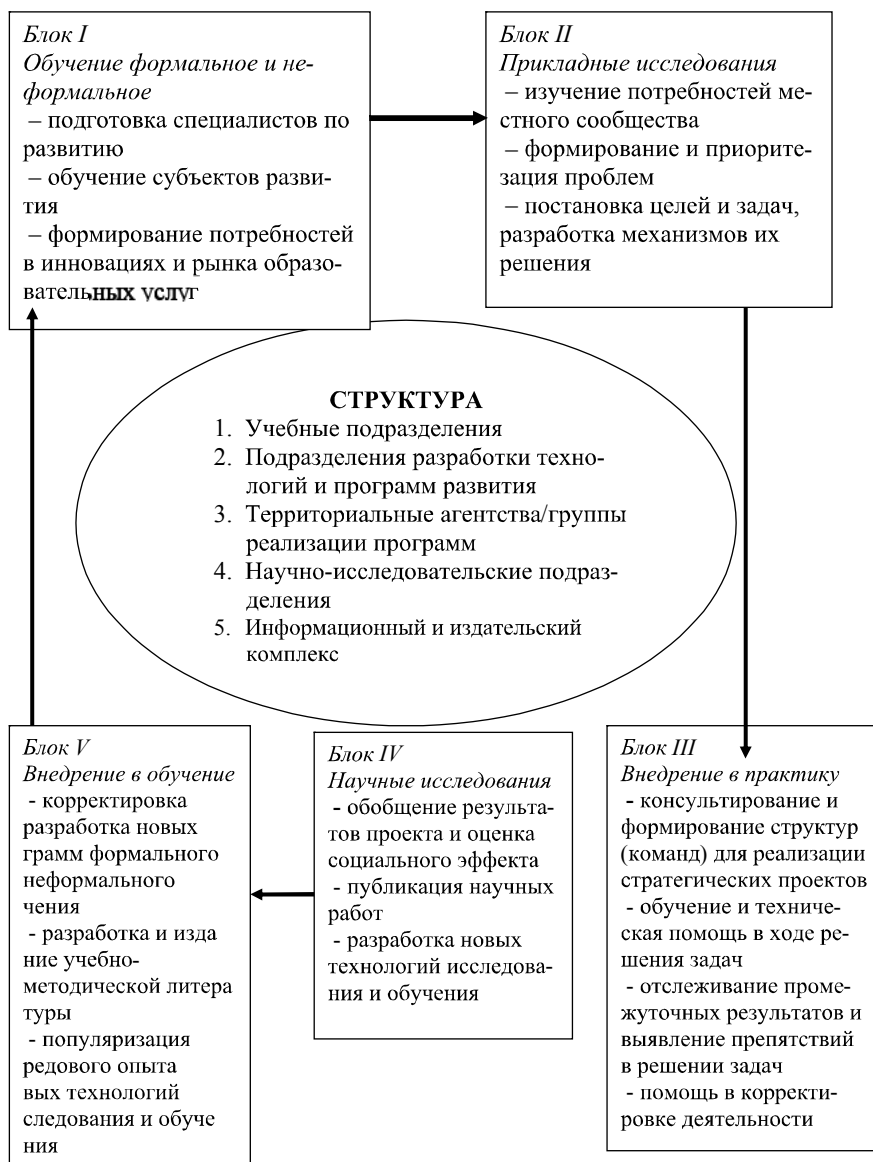


Рис. 2. Система университетской поддержки развития местных сообществ: структура и содержание деятельности

агентства развития охватывают те формы деятельности, которые в значительной мере выходят за рамки обозначенных пяти функций университетской системы и в большей степени касаются жизнедеятельности местных сообществ. В-пятых, территориальные агентства работают в основном непосредственно с людьми и в меньшей степени (по сравнению с другими подразделениями) с бумажной продукцией.

Являясь основным университетским структурным подразделением по реализации программ развития, территориальное агентство выполняет роль представителя интересов местного сообщества в отношениях последнего с университетом. Именно территориальное агентство на основе выявления и приоритизации жизненных проблем конкретного местного сообщества формулирует и /или определяет иные ресурсы, необходимые для его выполнения.

Таким образом, развертывание системы университетской поддержки развития местных сообществ позволит, с одной стороны, существенно изменить характер и содержание деятельности университетов и соответственно их роль в управлении общественными процессами. С другой стороны, общество получит эффективные механизмы и технологии, позволяющие ускорить процесс становления местного самоуправления как наиболее близкой к народу власти и как одного из важных институтов гражданского общества.

Библиографический список

8. 1. *Гладышев А. Г.* Развитие местного сообщества: теория, методология, практика: монография. М.: Граница, 1999.
9. 2. Послание Президента РФ Медведева Д. А. Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2009. 13 нояб.
10. 3. Словарь иностранных слов. М.: Русский язык, 1990.
11. 4. Содействие развитию экономики на муниципальном уровне/под ред. Х. Берра и С. Исуповой. М.: РНЦ ГМУ, 2000.
12. 5. Социальные технологии: толковый словарь/отв. ред. В.Н. Иванов. М.; Белгород: Луч-Центр социальных технологий, 1995.
13. 6. Стратегический выбор города: научное обоснование и механизм реализации/под ред. В.Е. Рохчина, С.Ф. Жилкина. СПб.: ИСЭП РАН, 1999.
14. 7. *Тодаро М.* Экономическое развитие. М.: Изд-во МГУ, 1997.
15. 8. *Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т.* Основы развития местного хозяйства: учебник. М.: Дело, 2000.
16. 9. *Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т., Алан Дж., Уилкс Д., Козловская Н.Г.* Руководство по разработке стратегического плана муниципального образования. Проект МЕРИТ- II: Муниципальное развитие на Юге России. Краснодар: ООО ИПК «Весть», 2005.
17. 10. *Швецов А.* Систематизация инструментов перспективного планирования территориального развития: настоятельная необходимость и конкретные предложения // Российский экономический журнал. 2009. №5.
18. 11. Community Development in Perspective/ed. by Christenson J. A, Robinson J. W., 1994 Iowa State University Press/Ames, Iowa.
19. 12. *Green G.P., Haines A.* Asset Building and Community Development. Sage Publications, Inc., 2002.
20. 13. *Ostroff F.* Change Management in Government. Harvard business review. 2006. May. 6.