

Местные сообщества в местном самоуправлении как образовательная задача

А.Е. Балобанов

*научный руководитель Образовательного компонента Программы "Местное самоуправление"
Московского общественного научного фонда
кандидат философских наук*

Местные сообщества и местное самоуправление

Содержание работы Школы муниципального управления Программы "Местное самоуправление" МОНФ определяется представлениями о муниципальном управлении и тех задачах, с решением которых связано его развитие. Предыдущие выпуски, связанные с работой Школы, освещали постановку вопроса о муниципальном управлении¹, а также проблематику стратегического планирования в муниципальном управлении², как рамку, задающую базовые горизонты понимания муниципального управления. Тема участия местных сообществ в местном самоуправлении является продолжением этой работы, обращенным к предмету, значение которого по мере становления и развития местного самоуправления становится все большим³.

Тематика развития местных сообществ, их участия в местном самоуправлении и соответствующей практики социально-проектной и организационной работы сегодня связана с развитием и углублением понимания темы местного самоуправления как такового. Формирование местного самоуправления составляет важную точку общей работы, связанной с формированием демократических институтов власти и управления в современной России. Идея местного самоуправления входит в круг базовых демократических идей, поэтому она всегда возникает в контексте "демократических проектов" и поддерживается "демократически настроенными силами". Как и все преобразования последних лет, запуск становления института местного самоуправления на начальном этапе осуществлялся "сверху". В соответствии с этим, основные заботы начального этапа формирования местного самоуправления сосредотачивались, главным образом, на создании инфраструктурных предпосылок – в первую очередь правовых и организационных. Законодательное обеспечение местного самоуправления инициировалось с уровня Федерации, финансово-экономические возможности органов местного самоуправления и их отношения с органами государственной власти также определялись, в первую очередь, федеральным законодательством и особенностями федерального законодательного процесса, инициировавшего принятие соответствующих законодательных актов и формирование соответствующих отношений на уровне субъектов Федерации.

Но развитие местного самоуправления невозможно без активного включения в этот процесс самих муниципальных образований, включения "самостоятельного и под свою ответственность". Поэтому, по мере того как оно набирает вес и значение, все более значимыми становятся процессы, протекающие непосредственно "на местах". В связи с этим в кругу вопросов, которые обсуждаются в связи с проблематикой местного самоуправления, появляются новые темы, среди которых, в частности, — вопросы о том, каковы реальные механизмы принятия решений, касающихся тех или иных вопросов жизни места, насколько эти механизмы в состоянии отвечать интересам людей, живущих на территории муниципального образования, какие формы организации управленческой деятельности в состоянии сделать органы муниципального управления выразителями воли и интересов людей и т.п.

Одним из фундаментальных при этом оказывается вопрос о том, кто является субъектом местного самоуправления. Демократически и нравственно обеспеченный ответ на этот вопрос

¹ Школа муниципального служащего. Сборник учебных материалов. М., МОНФ, 1999. Школа муниципального служащего. Методические материалы. М., МОНФ, 1999.

² Стратегическое планирование в муниципальном управлении. Введение в предмет. М., МОНФ, 2000.

³ Определенным показателем роста значения этой тематики может быть, например, то, что в Федеральной программе государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления 1999 г. мероприятия в социально-политической сфере выделены в самостоятельный отдельный блок, чего не было в предыдущей Федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления 1995 г.

состоит в том, что таким субъектом является сообщество людей, живущих на данной территории. Органы муниципального управления – это рабочие органы, задача которых выполнять волю и служить интересам этого сообщества.

Так появляется представление о "*местном сообществе*" как умозрительном субъекте воли и интересов, людей, проживающих на данной территории. Но для того, чтобы думать о местном самоуправлении и муниципальном управлении практически, такого ответа недостаточно. Мы хорошо знаем, что люди обычно хотят чего-то разного, понимают по-разному, интересуются разным. Ответить на вопрос, каким образом эта разностность может быть практически интегрирована в субъект местного самоуправления, имя которому "*местное сообщество*", не так-то просто.

Здесь появляется целый спектр сюжетов, связанных с механизмами общественного участия в местном самоуправлении. В частности, появляется идея территориального общественного самоуправления. Оно провозглашается уровнем местного самоуправления, наиболее близким к людям, и, по сути дела, ставится вопрос о создании – уже внутри местного самоуправления – нового уровня управления, наиболее непосредственно связанного с "*повседневными заботами и интересами людей*".

Но такая постановка вопроса не исчерпывает вопроса. Конечно, люди могут жить (и порой действительно живут) общими интересами, связанными с подъездом, домом, двором, улицей, кварталом. Но очевидно, что существует масса интересов, выходящих далеко за эти пределы и объединяющих людей не по признаку общности, а как-то иначе. На этой основе, в частности, формируются сообщества людей, привязанных к территории иначе, нежели через свой дом, улицу или квартал. Так возникает представление о "*местных сообществах*" как реальных объединениях людей, имеющих какие-либо общие интересы и проживающих друг от друга на расстояниях, делающих возможным повседневное общение, связанное с этими интересами. Понятно, что такие сообщества отличаются от общности жителей дома, улицы, квартала или микрорайона. Они, в общем случае, более сплочены, чем последние, поскольку связаны не случайностью совместного проживания, а чем-то таким, что они выбрали сами, как значимое для них. При этом неважно, идет ли речь об общих увлечениях (например, охотой или музыкой), общих корнях (например, культурно-национальных), принадлежности к общей конфессии или общему делу (например, одной профессии). По характеру своих интересов такие сообщества чаще всего не имеют территориальной окраски, более того, часто они транстерриториальны, но, поскольку они живут и действуют на территории данного места, то у них неизбежно появляются те или иные интересы, связанные именно с местом. А их интересы они часто могут оформлять гораздо отчетливее и определеннее, чем отдельные люди. Кроме того, такие сообщества представляют собой серьезный ресурс с точки зрения организации жизни и развития места. С ними может быть связан культурный и нравственный потенциал места, самой своей активностью они во многом складывают его социально-культурную ткань. Кроме того, они могут выступать как референтные группы при решении многих вопросов, связанных с жизнью места, а также в связи с идеями, проектами и программами развития. Наконец, при условии их заинтересованности, они непосредственно могут проделывать большие объемы работы, необходимой для организации жизни и развития места.

Таким образом, тема участия местных сообществ в местном самоуправлении разворачивается, по меньшей мере, в трех разных взаимосвязанных горизонтах:

1. *Местное сообщество как субъект местного самоуправления.* По сути дела, такая постановка вопроса делает тему местного сообщества синонимичной теме местного самоуправления как такового. Рассматривать население муниципального образования как единое сообщество, построенное как коллектив, живущий на данной территории, имеющий собственный территориальный интерес и осознающий его, в социологическом плане невозможно – такие общности могут существовать только на очень локальных территориях и в рамках очень ограниченных форм деятельности. Говорить же о механизмах волеизъявления, согласования интересов, поиске наиболее эффективных форм организации совместной деятельности – это и значит говорить об устройстве системы местного самоуправления.
2. *Местные сообщества как единицы и организованности социально-культурной ткани места.* Эта постановка требует внимательного анализа того, как устроена социально-культурная ткань места, какие организованности ее складывают, как они возникают, живут, исчезают, как оформляются, как взаимодействуют и т.д. Все это очень важно для реального

понимания жизни места и ответа на вопрос о механизмах, адекватных природе места и способных работать на складывание "местного сообщества".

3. *Формы участия местных сообществ в местном самоуправлении.* Эта постановка вопроса о местных сообществах обращает к вопросу о формах организации и механизмах местного самоуправления, позволяющих включить интересы и потенциал местных сообществ в процессы принятия управленческих решений. Другой стороной этого вопроса является организация профессиональной деятельности муниципального управления, применительно к данному предмету: формы и технологии вовлечения местных сообществ в управление воспроизводством и развитием жизнедеятельности места, смысл этого вовлечения, задачи, которые могут решать местные сообщества, и т.п.

В рамках Школы муниципального управления данная проблематика требует рассмотрения, в первую очередь, с точки зрения управленческих технологий и форм организации управленческой работы. Постановка вопроса об управлении требует ответа на два взаимосвязанных круга вопросов. Один из них связан с источниками, механизмами и процедурами постановки целей и задач управления, другой – с управленческими технологиями и формами организации управленческой работы.

Управление всегда – искусство организации ресурсов для достижения поставленных целей. В общем виде, управление всегда обращено к трем основным предметам: целям, ресурсам и организационным технологиям. В муниципальном управлении все эти предметы нравственно, концептуально и прагматически оказываются связанными с местными сообществами. Нравственно, поскольку местные сообщества, собирающие и выражающие интересы людей не могут не рассматриваться среди основных участников целеполагания муниципального управления и оценщиков его результативности. Концептуально, поскольку, не обращаясь к анализу жизнедеятельности местных сообществ, их эволюции и взаимоотношениям, невозможно понять, как строится жизнь места, какие тенденции определяют его эволюцию. Прагматически, поскольку ни один муниципальный управляющий не свободен от так или иначе зафиксированных обязательств перед теми или иными определенными местными сообществами, и поскольку, строя сколько-нибудь масштабные программы муниципального развития, он не может избежать решения задачи вовлечения местных сообществ в работу по их реализации. Вопрос, однако, состоит в том, насколько отчетливо и точно понимаются взаимоотношения, существующие между деятельностью муниципального управления и жизнью местных сообществ, каковы глубина и масштаб этого понимания, какие организационные технологии, позволяющие строить работу с местными сообществами и определяющие ее, находятся в распоряжении муниципальных управляющих.

Основной разрыв, возникающий между муниципальным управлением и местными сообществами, – это разрыв между профессионально организованной *деятельностью*, которая строится в ориентации на организованное функционирование, рационализацию и технологизацию, соответствие определенным нормам и правилам, и спонтанностью и прихотливостью *жизненных процессов*, на которые настроены местные сообщества. Грубо говоря, особенности *жизни* местных сообществ не улавливаются организованностью *деятельности* муниципального управления, и, наоборот, организация *деятельности* муниципального управления неорганична *жизненному устройству* местных сообществ. В методологическом смысле именно здесь находится ключевая точка проблемы участия местных сообществ в местном самоуправлении.

Этот разрыв отсылает нас к двустороннему рассмотрению вопроса об участии местных сообществ в местном самоуправлении. С одной стороны, обращаясь к нему, мы будем вынуждены разбираться со структурами жизнедеятельности местных сообществ и присущими этой жизнедеятельности организованностями. Грубо говоря, чтобы разбираться с участием местных сообществ в местном самоуправлении, надо иметь определенные представления о самих местных сообществах, формах их жизнедеятельности, структурах отношений и т.п. С другой – отвечать на вопрос об управленческих технологиях, адекватных задаче опоры на эти сообщества и их включения в управление.

В управленческом плане, этот разрыв может быть сформулирован и как разрыв между уровнями, определяющими процесс целеполагания, подготовки и принятия решений разного масштаба. На нижнем этаже этой разноразмерности находятся ситуации, требующие локальных решений, лежащих в зоне предметной профессиональной компетенции и ответственности муниципального управляющего. Такие решения могут и должны приниматься именно этим управляющим, по их поводу не надо собирать референдумов и проводить опросов общественного мнения. Но поднимаясь к решениям, захватывающим (актуально или

потенциально) более сложные системы отношений и интересов, мы сталкиваемся с задачей и проблемой вовлечения этих отношений и интересов в процесс подготовки и принятия соответствующего решения. По мере увеличения масштаба деятельности будет расти сложность задачи учета этих интересов и отношений и их вовлечения в процесс подготовки и принятия управленческих решений. Соответственно, будет изменяться и набор требований к управленческой квалификации, необходимой для работы на разных уровнях. Задача становится еще более сложной при постановке вопроса о механизмах, способных обеспечивать взаимосогласованность работы, осуществляемой на разных уровнях, за счет которых решение, принимаемое на верхних управленческих уровнях, не искажается (порой до неузнаваемости) при переходе к его выполнению на нижележащих уровнях.

Профессионализация муниципального управления: образовательные программы, посвященные участию местных сообществ в местном самоуправлении

Базовый набор представлений, лежащих в основе работы Школы муниципального управления Программы "Местное самоуправление", связан с пониманием того, что формирование местного самоуправления в Российской Федерации сегодня – это развивающийся процесс поиска, процесс, одним из основных составляющих которого является поиск решений, соответствующих специфическим задачам и условиям: России, региона, муниципального образования. К теме участия местных сообществ в местном самоуправлении это относится в полной мере. Она втягивает в себя, по сути дела, весь спектр человеческого существования, организованного в самых разнообразных формах, соответствующих этой специфике. Поэтому в этой области меньше, чем в любой другой, можно рассчитывать на эффективность стандартных, на первый взгляд, апробированных, решений. Даже, казалось бы, очевидные вещи требуют в этой области специального анализа на предмет их адекватности конкретным обстоятельствам конкретного места⁴.

Необходимость постоянного поиска новых решений означает обязательность включенности поисковой составляющей в набор забот и работ органов муниципального управления.

Средством управленческого оформления такого поиска является проект.

Построение управленческого действия как проектного означает организацию дополнительного слоя работ и забот, предметом которых становится не предмет, по отношению к которому строится управленческое действие, но само это действие. Соответственно, меняются и ориентиры образовательного отношения (см. схему 1).

Из такой фокусировки вытекает целый ряд важных следствий. Во-первых, в качестве особой, выделяется работа по построению действия. Это очень важно, поскольку распространенной формой "управленческого" отношения является прямое действие, не предполагающее развернутого анализа его смысла, адекватности задаче, наличным средствам, требованиям ситуации и т.д., не предполагающее анализа и экспертизы этого действия и т.п. Специальное внимание к построению управленческого действия усложняет работу, но повышает ее качество. Во-вторых, проектность построения управленческого действия подчеркивает его поисковый характер, проявляя незавершенность организации сферы муниципального управления в организации конкретного действия. Это позволяет работать с проблемными участками, для которых отсутствуют готовые решения, и, с другой стороны, ориентирует на максимально возможное прояснение ситуации, заставляя рассматривать необходимую работу максимально полно, не оставляя чего-либо за ее пределами как само собой разумеющееся, устоявшееся и т.п. Кроме того, понимание поискового характера управленческой работы дает возможность анализировать ее с точки зрения опыта, который с ней связан: его возможностей и ограничений, возможности или невозможности его трансляции в другие ситуации и места и т.п. Такое отношение открывает возможность организации деятельностного исследовательского анализа осуществляемой управленческой работы.

⁴ Хорошей иллюстрацией неустойчивости представлений и практики, связанных с участием местных сообществ в местном самоуправлении, являются данные социологического исследования, приведенные в приложении к данному разделу.

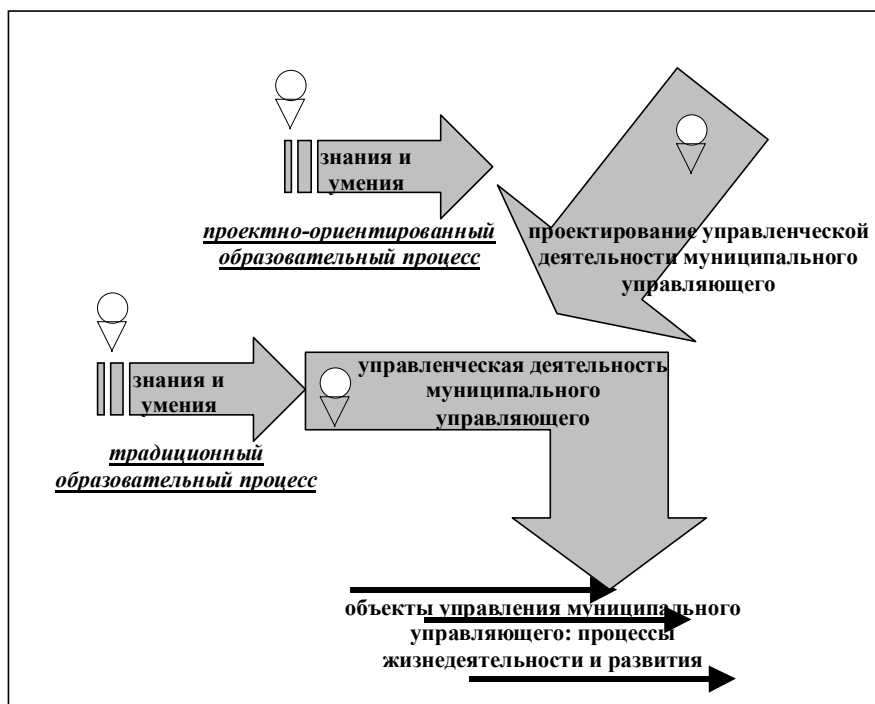


Схема 1. Проектное отношение к управленческой деятельности

Наконец, работа с управленческой деятельностью как проектной является хорошей школой для ее участников, поскольку вынуждает их анализировать ее, разбираться с деталями ее организации, выявлять новые возможности в собственной повседневной работе, непосредственно привязывая результаты этого анализа к собственной практике текущей работы. Таким образом, проектная организация управленческой работы одновременно решает как собственно управленческие, так и образовательные задачи. Это особенно важно для образовательной работы с уже действующими управленцами. Проектная организация учебных программ позволяет организовывать совместную работу преподавателей и управленцев над актуальными вопросами реальной управленческой практики слушателей, не отпуская преподавателей в академизм, превращая их в консультантов, помогающих слушателям в решении их задач (см. схему 2).

Мероприятия Школы муниципального служащего строятся как проблемно-ориентированные учебные курсы, деятельностным стержнем которых является именно процесс проектирования, разворачиваемый с различной степенью полноты⁵. Мы рассматриваем эту форму организации учебного процесса как адекватную состоянию муниципального управления как развивающейся сферы деятельности, в рамках которой в пространство учебной работы обязательно попадают участки, на которых она строится не как трансляция готового знания или норм и образцов деятельности, но как исследовательский поиск новых направлений управленческой работы, составляющих зону ее ближайшего развития.

За каждой педагогической или образовательной технологией стоит та или иная концепция образовательного процесса.

Традиционная схема образовательного процесса, лежащая в основе подавляющего большинства педагогических и образовательных работ, – это схема трансляции культуры. В рамках этих представлений преподаватель выступает в качестве носителя высшего (относительно слушателя), в этом смысле, культурного, знания или умения, которое он и передает слушателю. Все методические вопросы, в рамках этой схемы, сводятся к вопросу об эффективности базового процесса трансляции.

Эта схема устойчиво воспроизводится многими и многими учебными заведениями и реально является основой педагогического мышления и отношения всех уровней – от детского сада до

⁵ См. Балобанов А.Е. Школа муниципального служащего: задачи, подход, формы организации – Школа муниципального служащего. Методические материалы. М., МОНФ, 1999. Балобанов А.Е. Проблемно-ориентированный курс повышения квалификации муниципальных управленцев – Муниципальная служба, № 2, 1998.

курсов повышения квалификации, уточняясь и модифицируясь, в соответствии со спецификой содержания обучения, особенностями сообществ преподавателей и слушателей.

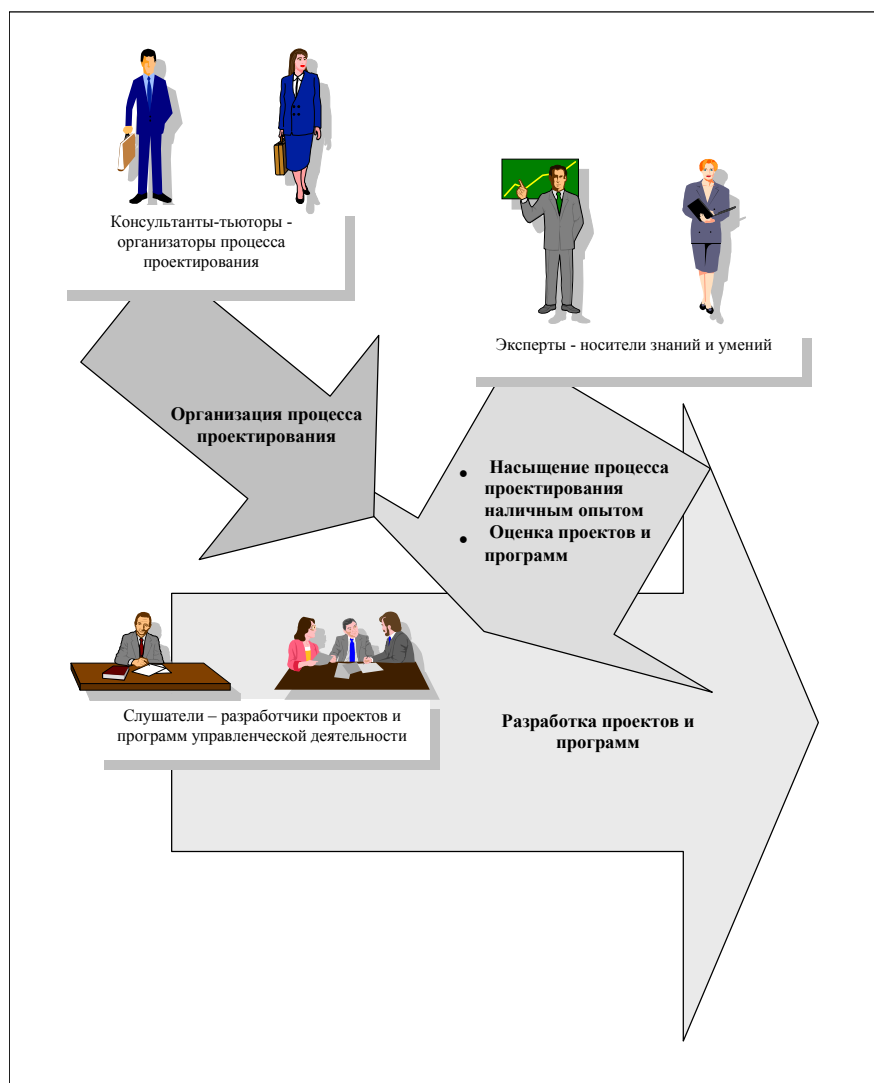


Схема 2. Организация образовательного процесса.

Принципиальной границей для этой схемы является ситуация, когда, по тем или иным причинам, отсутствуют культурно-выверенные образцы знания или деятельности, которые должны транслироваться. Например, по причине новизны ситуации, с которой приходится иметь дело, и отсутствия прямых прототипов или, наоборот, из-за наличия нескольких равных возможностей и необходимости выбора одной из них либо построения какой-либо их комбинации. Именно таковы ситуации развития, и именно ими так богат текущий этап работы в сфере муниципального самоуправления. В этом смысле, мы говорим о *становлении* и *развитии* местного самоуправления и муниципального управления совершенно не случайно, и к словам этим приходится относиться со всей серьезностью, которой они требуют.

Необходимо отметить, что ситуация развития не означает необходимости (а часто и возможности) отказываться от образовательного (педагогического) отношения и осуществления соответствующей работы. Возможно, ситуация развития местного самоуправления и муниципального управления представляет один из наиболее ясных примеров, показывающих это. Действительно, мы не имеем многих и многих решений и ответов, необходимых для муниципального управления, из чего, однако, было бы неверно делать вывод о невозможности и ненужности обучения муниципальных управляющих, более того, существуют разные оценки, показывающие, что обучение персонала органов муниципального управления сегодня является одним из наиболее эффективных в экономическом смысле способов оптимизации их деятельности, приносящих максимальную прибыль на единицу вложений.

Но предмет и содержание обучения в этой ситуации неизбежно меняются. Задачей педагога становится не передача тех или иных культурно нормированных наборов знаний или умений, но обучение организации деятельности в условиях отсутствия готовых решений⁶. Педагогическая позиция здесь оказывается очень близка консультационной. И та и другая перво-наперво обращаются к анализу ситуации и выявлению того, что в ней необходимо делать. Однако их целевые ориентации оказываются разными. Консультант сосредотачивает основное внимание на предмете и результате, его задача – сделать то, что приведет к осуществлению необходимого действия. Для педагога основное – люди, его задача – сделать так, чтобы именно они оказались в состоянии осуществить необходимое действие. Понятно, что эти позиции могут эффективно дополнять друг друга и зачастую просто совпадают.

Проблемные учебные технологии ориентированы именно на ситуации развития. Они базируются на представлении об обучении как открытом процессе, попадая в который, его участники входят в пространство неизвестных встреч, открытий и результатов. Такая организация учебного процесса вполне соответствует реалиям процесса такой природы, масштаба и сложности, как становление и развитие местного самоуправления как нового типа и системы общественно-государственных отношений и муниципального управления как новой сферы профессиональной деятельности.

Учебность проблемно-ориентированных курсов состоит в том, что прохождение через процесс освобождения от сложившихся стереотипов и шаблонов понимания и деятельности выводит их участников к возможности по-новому увидеть, казалось бы, давно устоявшиеся и знакомые вещи. Такое "снятие" оков привычного видения и отношения составляет первый и базовый результат проблемно-ориентированного курса.

Следующим результатом, который может появиться на этой основе, является проектирование возможной деятельности, связанное с новым видением. Масштаб и глубина этого проектирования могут определяться массой разных обстоятельств – психологической устойчивостью и уровнем организованности участников, позволяющими им конструктивно строить работу с новым видением, их готовностью менять направленность и тематику работы, соответствие их информированности и организационных возможностей новым горизонтам и направлениям работы, уровнем содержательной подготовленности и обеспеченности мероприятия и т.д. Минимальным результатом на этой шкале является само новое видение и понимание, результатом среднего уровня – построение, на основе этого видения и понимания, новых структурированных представлений, например, о возможных направлениях, целях, организации их собственной работы. Наиболее законченным является построение ими проработанных проектов собственной деятельности того или иного масштаба и направленности. Наконец, возможно получение еще одного, мета-результата, когда формируется отношение к самой процедуре освобождения от стереотипов и шаблонов деятельности и понимание того, что к ней можно прибегнуть снова для решения новых задач и организации новых шагов развития. Основная педагогическая позиция организаторов таких курсов связана именно с организацией образовательного процесса: побуждение участников к постановке целей, выделением и оформлением проблем, задач, результатов, организацией коммуникации и т.п. Конечно, они также являются носителями предметных знаний, но передача этих знаний не составляет их основной задачи. Основным источником новых знаний в структуре проблемно-ориентированного курса являются лекторы-эксперты, участвующие в программе. Еще одним таким источником являются сами участники: в силу их различий, в пространство коммуникации попадает разный опыт, разные подходы и представления, кроме того, их углубленный анализ, плюс появляющееся новое отношение к ним дает возможность увидеть новое и неожиданное в, казалось бы, известном.

Возможность обращения к новому оформлению как бы имевшегося у участников содержания является очень важным моментом проблемно-ориентированных учебных программ. Такая работа позволяет двигаться в освоении содержания не вширь, а вглубь. Обычной установкой сознания является ориентация на поиск ресурсов вовне – в новом знании, новых рецептах (вплоть до чудодейственных) и т.п. Педагогические установки, полностью замкнутые схемой трансляции культуры, поддерживают эту установку, поскольку в программах, построенных на их основе, новое всегда приходит именно извне, в первую очередь от преподавателя. Между тем самый разный опыт говорит о том, что серьезные ресурсы связаны с реорганизацией имеющегося – в этом, собственно, и состоит смена экстенсивных ориентиров развития на

⁶ Разумеется, сказанное не означает, что задача трансляции таких наборов знаний или умений исчезает. Она продолжает сохранять свое значение в тех случаях, когда такие наборы есть. Но в ситуациях развития эта задача не может рассматриваться как единственная (а порой и основная).

интенсивные. В этом, в частности, состоит одна из фундаментальных особенностей, отличающих обучение взрослых, поскольку учениками здесь выступают люди, обладающие собственным жизненным и профессиональным опытом, сложившимися личностными структурами и системами взглядов. Занимать по отношению к ним позицию более знающего и более умеющего оправдано далеко не всегда, а порой просто невозможно. Совсем другое дело: позиция не "больше знающего", а "иначе знающего", не "больше умеющего", а "иначе умеющего".

В предметном отношении, это особенно важно для муниципального управления, где работа по поиску новых ресурсов развития в пространстве, представляющемся уже освоенным, имеет очень большое значение. Внутри же тематики, связанной с муниципальным управлением, тема включения местных сообществ в процессы местного самоуправления представляется одной из наиболее предрасположенных именно к такому освоению, в силу того, что она связана с обращением к очень сложной и тонкой ткани социального и культурного пространства места, которая не может быть освоена за счет использования простых управленческих средств, о которых нужно только узнать, прослушав соответствующий учебный курс.

Особенностью работы с тематикой местных сообществ является то, что они меняются. Работа с местными сообществами – новая сфера управленческой деятельности не только в России (что естественно), но и в мире в целом. Здесь идет постоянный поиск новых решений и форм работы. При этом найденные решения меняют сам предмет работы. От того, как сегодня в муниципальном управлении решаются вопросы, связанные с жизнью местных сообществ, зависит завтрашнее состояние самих местных сообществ, и в этом смысле результат сегодняшней управленческой работы определяет то, как она будет строиться на следующем шаге.

Проблематика местного сообщества и местных сообществ требует обращения к сложным образовательным технологиям, в которых к составляющим, обеспечивающим процессы обучения и личностного развития, добавляются составляющие, связанные с процессами социокультурного развития места. Таким образом, речь начинает идти не только об индивидуально-личностном образовании отдельных людей (муниципальных управляющих), но также об образовании и развитии самого места (муниципального образования).

Определяющими формами и средствами такого образования оказываются формы и средства, специфические для образования взрослых, обеспечивающие их развитие (профессиональное и личностное) на протяжении всей жизни и профессиональной карьеры, а также формы и средства, содействующие и поддерживающие развитие-трансформацию (образование) места.

В соответствии с этими ориентирами, проблематика местных сообществ в работе Школы муниципального управления МОНФ (и, соответственно, текстах данного пособия) осваивается на разных ее "этажах". Их, как минимум, четыре:

вопросы, связанные с местом и смыслом темы в проблематике местного самоуправления и муниципального управления;

вопросы, связанные с анализом процессов, происходящих в пространстве организации жизни и деятельности местных сообществ, форм и инструментов работы с ними;

вопросы, связанные с возможностями и организацией взаимодействия местных сообществ с органами муниципального управления;

вопросы, связанные с организацией взаимодействия местных сообществ с органами муниципального управления;

вопросы, связанные с возможностями и горизонтами освоения тематики местных сообществ работниками муниципальных органов управления.

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

В чем смысл и значение тематики, связанной с жизнью и деятельностью местных сообществ с точки зрения развития местного самоуправления и муниципального управления?

Каковы возможные точки зрения, позволяющие рассматривать тематику местных сообществ?

В чем разница между местным сообществом и местными сообществами?

Каково значение образовательных программ для работы с местными сообществами?

В чем особенности проектно- и проблемно-ориентированных подходов к построению

образовательных программ для муниципальных управляющих? В чем их отличия от традиционного образовательного подхода?
Какие подходы к организации практики образования Вы считаете наиболее эффективными для работы с тематикой местных сообществ?
Оцените набор управленческих инструментов и образовательных программ, обеспечивающих работу с местными сообществами в Вашем муниципальном образовании? Что является его сильными сторонами в данном вопросе? Чего недостает? Что ограничивает развитие Вашего муниципального образования в данной сфере?

ПРИЛОЖЕНИЕ

Отношение муниципальных управляющих к работе с местными сообществами

Весной 1999 г. исследовательская группа "ЦИРКОН" и фирма "Ай-Ти. Информационные технологии" провели для Администрации Президента Российской Федерации социологическое исследование "Роль субъективного фактора в становлении и развитии местного самоуправления в Российской Федерации", направленное на анализ представлений муниципальных управляющих о различных составляющих реформы местного самоуправления. Результаты этого исследования позволяют проявить реальное отношение муниципальных управляющих к работе с местными сообществами, характерное для сегодняшних органов муниципального управления⁷.

Данные, приведенные в таблицах 1, 2 и 3, характеризуют общие представления опрашиваемых о муниципальном управлении в современной России.

Таблица 1. Распределение представлений респондентов о профессиональном опыте, наиболее полезном для успешного руководства в сфере муниципального управления.

Опыт	Всего	Предс тавит .	Испол нит.	Высши й уровень	Средни й уровень	Низший уровень
руководства крупным предприятием	65,2	65,2	65,3	67,0	62,9	66,0
государственной службы	55,4	48,2	59,6	54,7	61,0	50,0

⁷ Исследование проводилось в 103 муниципальных образованиях Российской Федерации, включавших в себя муниципальные образования всех основных типов. Внутри муниципальных образований отбирались представители высшего, среднего и низшего уровня исполнительной и представительной ветвей муниципального управления. Анализ результатов исследования опубликован в сборнике "Местное самоуправление глазами муниципальных управляющих". М., МОНФ, 2000.

успешной предпринимательской деятельности	25,2	26,8	24,4	23,6	26,7	25,5
успешной политической деятельности	19,3	21,4	18,1	19,8	16,2	22,3
партийной или комсомольской работы	13,8	16,1	12,4	9,4	18,1	13,8
успешной научной работы	3,3	4,5	2,6	1,9	4,8	3,2

Основные предпочтения в представлениях об управленческом опыте, наиболее полезном для муниципального управления, отданы опыту руководства крупным предприятием (65%) и государственной службы (55%).

Выбор в качестве основного ориентира для муниципального управления руководства крупным предприятием говорит о том, что в сознании муниципальных управленцев сохраняется отношение к месту, характерное для советского времени, когда оно рассматривалось, в первую очередь, как придаток размещенного на нем производства, соответственно руководство предприятием рассматривалось как основная управленческая забота, а руководство жизнью и развитием места строилось с использованием производственных же управленческих подходов и средств. Обратной стороной этой медали является то, что реальный опыт и понимание муниципального управления сегодня недостаточны для выделения его как особой сферы управленческой деятельности, обладающей специфическими подходами, средствами, формами организации. Это подтверждается тем, что хотя 21,5% опрошенных имеют реальный опыт муниципального управления, никто не выделил его в качестве наиболее полезного (таблица 2).

Таблица 2. Сравнительный анализ реального и желаемого опыта управленческой работы.

Опыт	Необходимый опыт	Реальный опыт по всей группе	Реальный опыт высшего звена управления
руководства крупным предприятием	65,2	15,8	24,4
государственной службы	55,4	56,5	63,6
успешной предпринимательской деятельности	25,2	1,1	3,0
успешной политической деятельности	19,3		1,5
партийной или комсомольской работы	13,8	55,3	54,5
успешной научной работы	3,3		
управления в непроизводственной сфере		17,0	9,0
управления в общественных организациях		17,5	13,6
управления в органах местного самоуправления		21,5	27,3
управления в военной сфере и правоохранительных органах		2,2	4,5

С точки зрения интересующего нас предмета, такое небрежение значимостью специфики муниципального управления, скорее всего, означает отсутствие у муниципальных управляющих ориентации на вовлечение местных сообществ в муниципальное управление. Подход к месту (муниципальному образованию) как большому предприятию означает ориентацию управленческого сознания, прежде всего, на вопросы, связанные с "работой вещей". Так

ориентированный управленец, в лучшем случае, будет думать о системах жизнеобеспечения: инженерных, транспортных, торговых, здравоохранения, безопасности, образования, культурных. Все эти позиции, в данной постановке, равнозначны и примерно соответствуют кругу забот заместителей крупного предприятия советского времени по техническому и социально-культурно-бытовому обеспечению.

Принципиальное ограничение производственного подхода к муниципальному управлению состоит в том, что *жизнь* места не имеет и не может иметь относительно простых ориентиров, которые определяют *деятельность* производства. Она не может иметь своей целью повышение производительности, объемов выпускаемой продукции, прибыли, рентабельности и т.п. В такой прямой постановке рассмотрение места просто абсурдно⁸.

Производство создается людьми для решения определенных задач, и именно наличие этой целевой установки дает возможность говорить о его эффективности и определяет показатели этой эффективности. Место собственной жизни людьми не создается⁹, оно ими *обустраивается* и *обживается*. Производственные процессы всегда являются внешними по отношению к человеку, они поддерживаются и осуществляются не ради них самих, но ради результатов, которые они приносят. Жизнь, напротив, поддерживается и воспроизводится ради нее самой. Из этого положения и вырастают существенные различия между производственным и муниципальным управлением.

Один из подходов к муниципальному управлению состоит в том, чтобы рассматривать в качестве его объекта только системы жизнеобеспечения: жилье, транспорт, инженерную инфраструктуру, минимум здравоохранения, образования, безопасности и т.д. Считается, что управление так понимаемыми системами жизнеобеспечения – дело профессиональное, которое может и должно рассматриваться специалистами и включения дилетантов-жителей в такое рассмотрение не только не требуется, но, более того, вредно. Этот подход обладает, как минимум, двумя существенными ограничениями. Из-за того, что любое муниципальное образование является местом жизни людей, практически каждое решение, касающееся системы жизнеобеспечения, требует согласования с их интересами¹⁰. Поэтому, реально, взыскуемая профессиональная чистота оказывается невозможной, а попытка ограничить круг участников рассмотрения предметов "профессионалами" превращается в искусственное ограничение круга "причастных". Это, безусловно, обладает своим внутренним смыслом, который, впрочем, связан не столько с жизнью места, сколько с увеличением возможностей отдельных его жителей.

Второе ограничение данного подхода определяется тем, что он не может вместить в себя ряд позиций, важных с точки зрения муниципального развития, которое сегодня часто требует новых, нестандартных ресурсов, находящихся за пределами узкопрофессиональных отраслевых сфер деятельности. Такими ресурсами могут оказаться общественное согласие, культурный потенциал, специфика места, его имидж, степень разнообразия возможностей, представленных на его территории и т.п.

⁸ Сказанное не означает, что жизнь места не имеет своего экономического измерения. Просто оно существенно иное.

⁹ Исключение – специализированные города и поселки при производстве. Они, действительно, имели совершенно определенные задачи, привязанные к основному производству, и, в этом смысле, муниципальными образованиями не были и не могли быть, поскольку по отношению к ним невозможна постановка вопроса об их собственных специфических интересах, "самостоятельном и под свою ответственность решении вопросов местного значения" и т.п. "Вопросы местного значения", в этом случае, — это вопросы данного производственного комплекса.

¹⁰ Именно согласования, а не учета. Формулировка "учет интересов" скрывает в себе отношение к людям не как к конкретным персоналиям как материалу или учетным единицам, находящимся в том же ряду, что и материалы производственного процесса, свойства которых также учитываются при выборе, например, параметров, технологического режима. Это, опять-таки, *деятельностное* отношение, поскольку в *жизни* мы строим свои отношения с другими людьми именно персонально. Формулировка "согласование" отсылает именно к этому типу отношений, за ней стоит взгляд на человека как субъекта отношений и признание наличия у него специфических субъективных интересов, по поводу которых с ним нужно договариваться.

Таблица 3. Распределение представлений респондентов о профессиональных качествах, в наибольшей степени определяющих успешность муниципального управления.

Качества	Всего	Представительные органы	Исполнительные органы	Высший уровень	Средний уровень	Низший уровень
Умение подбирать и расставлять кадры, формировать «команду»	71,8%	72,2%	71,2%	67,0%	76,5%	70,3%
Умение определить стратегические задачи муниципального управления	65,2%	57,4%	69,9%	67,0%	69,6%	58,2%
Профессиональная компетентность в области муниципального управления	46,9%	42,6%	49,2%	41,5%	49,0%	50,5%
Умение сформировать эффективную систему управления	46,2%	47,2%	45,5%	44,3%	49,0%	45,1%
Умение работать с людьми, строить отношения с общественностью, согласовывать интересы разных групп	45,9%	47,2%	44,0%	50,9%	41,2%	42,9%
Финансово-экономическая компетентность	42,3%	36,1%	45,5%	50,9%	38,2%	36,3%
Умение представлять и отстаивать интересы	40,7%	38,0%	41,9%	28,3%	50,0%	44,0%
Способность эффективно решать хозяйственные вопросы, поддерживать муниципальное хозяйство в должном состоянии	34,4%	31,5%	36,1%	38,7%	29,4%	35,2%
Воля и решительность в осуществлении задуманного	23,9%	23,1%	23,0%	22,6%	28,4%	17,6%
Правовая компетентность	19,0%	23,1%	16,8%	22,6%	12,7%	22,0%
Умение правильно выстраивать отношения с органами государственной власти субъекта Федерации и федерального уровня	18,0%	23,1%	15,7%	15,1%	17,6%	23,1%
Умение своевременно решать текущие вопросы	11,1%	13,9%	9,9%	12,3%	10,8%	11,0%
Умение осуществлять непосредственное руководство (распоряжения, координация, контроль исполнения и т.п.)	10,2%	7,4%	12,0%	13,2%	8,8%	8,8%
Способность быть хорошим политиком	5,6%	9,3%	3,7%	6,6%	4,9%	5,5%

Результаты исследования показывают неоднозначность и противоречивость отношения муниципальных управляющих к вопросу об участии населения в муниципальном управлении.

Умение работать с людьми, строить отношения с общественностью, согласовывать интересы разных групп занимает пятое место в характеристике профессиональных качеств, в наибольшей степени определяющих успешность муниципального управления (46%), опережая способность эффективно решать хозяйственные вопросы и поддерживать муниципальное хозяйство в должном состоянии, а также умения выстраивать отношения с органами государственной власти, своевременно решать текущие вопросы и осуществлять непосредственное руководство (таблица 3).

46% ответивших называют и налаживание работы с населением среди первоочередных задач, которые должны решать органы местного самоуправления (таблица 4). В ответах на этот вопрос первые места занимают решения экономических и первоочередных финансовых проблем.

Таблица 4. Как Вы считаете, каковы сейчас первоочередные задачи, которые должны решать органы местного самоуправления в Вашем муниципальном образовании? (укажите не более пяти вариантов ответа).

Формулировка ответа	% ответивших
Решение экономических проблем	85,2
Решение первоочередных финансовых проблем	74,8
Повышение профессионализма кадров муниципальных служащих	57,7
Разработка муниципальных политик и муниципальных программ в разных областях	51,6
Разработка нормативно-правовой базы муниципального образования	51,1
Налаживание работы с населением, связей с общественностью, СМИ	45,6
Улучшение взаимодействия с органами государственной власти субъекта Федерации и федерального уровня	41,6
Проведение тех или иных реформ, структурных преобразований	16,1
Другое	2,6

39% опрошенных отмечают усиление взаимодействия органов местной власти с населением среди основных изменений в системе и методах муниципального управления, происшедших в последние годы (таблица 5). Одновременно активность населения занимает наименьшее значение среди факторов, определяющих успех становления и развития местного самоуправления (таблица 6).

Таблица 5. Если Вы считаете, что изменения произошли, не могли бы Вы указать, в чем конкретно они выразились?

Формулировка ответа	% ответивших
Изменилась структура управления, произошла реорганизация	54,1
Изменились подходы к управлению, управленческая практика, сотрудники системы управления стали по-другому работать	48,5
Усилилось взаимодействие органов местной власти с населением	38,7
Произошли серьезные кадровые перестановки	23,6
Возросло доверие населения местной власти	15,7
Другое	3,3

Таблица 6. Каковы, по Вашему мнению, основные факторы, определяющие успех становления и развития местного самоуправления в муниципальных образованиях? (проранжируйте, пожалуйста, следующие факторы по степени значимости: от «1» – «наиболее значимый» до «7» («8») – «наименее значимый»).

Факторы	Средний ранг
Устойчивая экономическая ситуация в данном муниципальном образовании, наличие хорошей ресурсной базы	2,72
Личные и профессиональные качества глав местного самоуправления, лидеров	2,82
Благоприятные нормативно-правовые условия в данном субъекте Федерации	3,28
Эффективная система муниципального управления в данном муниципальном образовании	3,75
Неконфликтные отношения представительных и исполнительных органов местного самоуправления	4,56
Благоприятные, неконфликтные отношения с органами государственной власти субъекта РФ	4,69
Активность, инициативность населения	4,96

Одновременно только 13% опрошенных называют активность местного сообщества среди характеристик, обеспечивающих успешность муниципального управления (таблица 7), а 38% указывают среди препятствий на пути развития местного самоуправления непонимание населением сущности местного самоуправления, отсутствие инициативы и пассивность населения (таблица 8).

Таблица 7. Наверное, Вы могли бы выделить муниципальные образования, которые, с Вашей точки зрения, наиболее успешно справляются с задачей управления муниципальным образованием. Как Вы думаете, благодаря чему они прежде всего добились успехов? (укажите не более трех вариантов ответа).

Формулировка ответа	% ответивших
Личные качества лидеров, глав муниципальных образований (органов местного самоуправления)	68,9
Эффективное использование местных ресурсов	49,8
Эффективная система управления в муниципальном образовании	45,6
Выгодное экономическое положение этих муниципальных образований	39,3
Налаженные связи с органами государственной власти субъекта Федерации или федерального уровня	30,8
Нормативная база, обеспечивающая оптимальные условия для развития муниципального образования	29,8
Активность населения, местного сообщества	13,1
Другое	2,6

Таблица 8. Как Вы считаете, каковы основные препятствия на пути развития системы местного самоуправления в стране? (укажите не более трех вариантов ответа).

Формулировка ответа	% ответивших
----------------------------	-------------------------

Несовершенство федерального законодательства и законодательства субъектов РФ в сфере распределения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления	76,7
Непонимание населением сущности местного самоуправления, отсутствие инициативы и пассивность населения	38,4
Нежелание представителей органов региональной власти делиться полномочиями	37,5
Недостаточная инициатива со стороны муниципальных образований, их неумение защищать свои интересы, слабая сплоченность и организованность в различного рода союзах и ассоциациях	28,2
Некомпетентность выборных должностных лиц и муниципальных служащих в управлении муниципальными образованиями, отсутствие эффективной муниципальной политики	22,0
Непонимание представителей органов власти всех уровней (федерального, регионального и местного самоуправления) своей ответственности перед законом	20,1
Проблемы во взаимоотношениях между руководителями муниципальных образований и субъектов РФ	13,1
Неспособность многих органов местного самоуправления к конструктивному диалогу с представителями государственной власти субъекта Федерации	10,2

Специальная акцентировка вопроса о взаимодействии с населением показывает (таблица 9), что 95% работников структур местной власти убеждены в том, что органы местного самоуправления должны вести активный диалог с населением, даже если само население не проявляет инициативы по решению местных вопросов, 81,5% — что население должно непосредственно участвовать в решении муниципальных проблем в рамках различного рода объединений жителей, 79% — что учет инициатив населения всегда повышает эффективность муниципального управления, 55% — что органы местного самоуправления должны во всем ориентироваться на интересы населения.

Одновременно 65% респондентов считают, что население не готово к проявлению инициативы и активному участию в решении проблем муниципального образования, а 64% — что инициативы населения не всегда целесообразны и часто имеют неконструктивный характер.

Таблица 9. Пожалуйста, оцените степень Вашего согласия с нижеследующими утверждениями, характеризующими отношения населения и органов местного самоуправления.

Утверждение	Скорее согласен (% ответивши х)	Скорее не согласен (% ответивши х)
Органы местного самоуправления должны вести активный диалог с населением, даже если само население не проявляет инициативы по решению местных вопросов	95,4	4,6
Население должно непосредственно участвовать в решении муниципальных (общегородских) проблем в рамках различного рода объединений жителей	81,5	18,5
Учет общественных интересов, инициатив населения всегда повышает эффективность муниципального управления	79,2	20,8

Утверждение	Скорее согласен (% ответивших)	Скорее не согласен (% ответивших)
Население еще не готово к проявлению инициативы и активному участию в решении проблем муниципального образования	64,7	35,3
Инициативы населения не всегда целесообразны, очень часто имеют неконструктивный характер	63,8	36,2
Органы местного самоуправления должны во всем ориентироваться на интересы населения	54,7	45,3
Серьезное рассмотрение всех инициатив населения отвлекает органы местного самоуправления от решения оперативных проблем и снижает эффективность муниципального управления	19,5	80,5
Реакции органов местного самоуправления на запросы и обращения граждан вполне достаточно, чтобы считать задачу работы с населением выполненной	12,3	87,7

Данные таблицы 10 показывают, что, характеризуя взаимодействие с населением, сотрудники органов муниципального управления считают, что они проявляют существенно большую активность и конструктивность в этом взаимодействии, нежели само население.

Таблица 10. Ниже приведены суждения, характеризующие взаимоотношения населения с органами муниципального управления. Пожалуйста, оцените степень Вашего согласия с нижеследующими утверждениями применительно к ситуации в Вашем муниципальном образовании.

«В нашем муниципальном образовании...»	Скорее согласен (% ответивших)	Скорее не согласен (% ответивших)
Органы местного самоуправления ведут активную работу с населением, стараются информировать его о принимаемых решениях и проводимой политике	77,2	22,8
При выработке своей политики органы местного самоуправления стараются максимально учитывать интересы и потенциал самоорганизации населения	71,9	27,8
Жители достаточно хорошо информированы о деятельности органов местного самоуправления	59,9	40,1
Население еще не готово к участию в решении общегородских проблем	59,3	40,7
Жители доверяют органам местного самоуправления, считают их выразителями своих интересов	50,5	49,5
Жители не проявляют большого интереса к деятельности органов местного самоуправления	46,1	53,9
Жители часто оказывают влияние на процесс принятия решений органами местного самоуправления	38,2	61,8

«В нашем муниципальном образовании...»	Скорее согласен (% ответивших)	Скорее не согласен (% ответивших)
Население активно участвует в решении проблем муниципального образования через различного рода объединения жителей	28,3	71,7

Приведенные данные отражают противоречивость и сложность муниципального управления, требующего одновременно эффективной работы “в интересах населения” и вынуждающего иметь дело с большим количеством непродуманных и неотработанных инициатив этого населения, разбор которых "отвлекает от дела", ориентирующего на развитие активности населения, и вынуждающих считать, что реально эта активность имеет не слишком большое значение для успешности управления.