Жихарев К.Л.

Местное сообщество – субъект муниципального управления

Государства мира, международная общественность приходят к выводу, что социально-экономическая модель, реализованная для достижения нынешнего уровня благополучия развитыми странами, не может далее ими использоваться и быть рекомендована другим странам.

Новая модель должна строиться с учетом неразрывности задач социального, экономического, культурного развития и охраны природной среды, основываться на изменении шкалы ценностей

Важно отметить, что усиленно навязываемая нам модель исключительно рыночного либерализма себя исчерпала и не способна ответить на вызовы XXI века.

Осознание этой истины требует определения новых принципов разработки стратегии устойчивого развития мира, национальных стратегий, решения целого ряда научных и практических задач, среди которых особое место занимают проблемы, связанные с формированием нового типа общественных отношений на всех уровнях социальной организации — общества в целом, отдельных регионов и муниципальных образований.

Что же может лечь в основу обновленного политического курса России в XXI в., поможет ей определить вектор антикризисного развития, накопления потенциала движения вперед? Это обращение к мировому и отечественному опыту, который убедительно свидетельствует о том, что постепенное утверждение народовластия в форме местного самоуправления, развитие местных сообществ, раскрепощение их внутренних сил — верный путь решения этих проблем. Поэтому **развитие местных сообществ, делегирование им не только нрав и ответственности, но и ресурсов, в том числе и материально-финансовых, — это одна из важнейших концепций современного развития российского общества, его возрождения и выхода из кризиса.**

Зарубежный опыт свидетельствует также, что мир идет навстречу новой концепции развития местных сообществ.

Богатые традиции развития местных сообществ, выступающих в качестве активной преобразующей силы социальной жизни в городах и сельских населенных пунктах, в последнее время все чаще становятся предметом внимательного изучения. В серии статей, появившихся в конце 80-х — начале 90-х годов в западной печати, перемены, происходящие в политическом и экономическом пространстве развитых стран, рассматриваются через призму изменений в развитии местных сообществ.

В последнее время происходит **переосмысление модели развития местных сообществ.** Серьезной переоценке подвергается их эво-

люция от естественных, традиционных, преимущественно сельских общин к открытым, преимущественно городским производительным сообществам.

По мнению одного из зарубежных исследователей, необходим не возврат к прежней общине, а создание нового сообщества граждан, основанного на необщинных формах. Такое сообщество не только должно вобрать в себя все лучшее, что накоплено столетиями общинного развития, но и явиться **новой формой объединения граждан, проживающих в пределах конкретной микротерритории, обеспечивающей каждому полную свободу личной инициативы, доступ к знаниям, широкие взаимосвязи с другими членами сообщества.** Целью необщинных сообществ должно стать удовлетворение основных человеческих потребностей и поддержание устойчивых экономических структур, базирующихся на максимально возможном ресурсном самообеспечении.

Сегодня феномен саморазвивающихся хозяйственных и социальных единиц, который все более отчетливо проявляется в экономической жизни многих государств, охватывает в основном сферу услуг. Завтра он может стать ядром новой экономики, где договорные отношения, регулируемые государством, будут постепенно заменены свободно осуществляемой кооперацией.

Уже в недалеком будущем саморазвивающиеся, самоуправляемые неправительственные организации станут решающей силой, объединяющей людей в масштабе всего земного шара. Многие авторы отмечают глобальную тенденцию **к снижению значимости государства и формальных отношений между ним и индивидом и, наоборот, набирающую силу тенденцию становления сообществ граждан, рассчитывающих на свои собственные силы, готовых к свободной добровольной деятельности, направленной на раскрепощение и саморазвитие каждого индивида.**

Идея гражданского общества всегда подвергалась нападкам как в коммунистических странах, так и на Западе. Коммунисты видели в ней угрозу гегемонии партии, а на Западе экономика «свободного рынка» извратила суть гражданского общества, превратив в товар все ценности бытия, включая искусство и науку.

Тэтчерское представление об обществе, согласно которому «общества не существует, есть лишь индивиды и правительство», должно быть развенчано. Необходимо наметить новый курс, пролегающий где-то между монополией однопартийной системы и тиранией свободного рынка. Для этого следует преодолеть замшелые идеологические установки об отношениях между государством и индивидом и **сосредоточиться на проблемах развития самоорганизующихся сообществ в рамках общества в целом.**

Важным аргументом в пользу такого подхода является тот факт, что у правительства остается все меньше средств для осуществления

программ, направленных на решение проблем гражданских сообществ. Стремление к созданию нового общественного порядка становится доминирующей силой общественного развития.

Ныне деятельность неправительственных организаций вносит порой более существенный вклад в сохранение общества и окружающей среды, чем любые формы государственного вмешательства, финансируемые за счет налогоплательщиков. Поэтому новую модель общественного развития следует искать не в стенах муниципалитетов, не в местных или федеральных агентствах занятости и не в чудовищно разросшихся бюрократических структурах. Она все больше укрепляется в сфере гражданского общества - в неправительственных организациях, **в** университетах и колледжах, новых формах малого и среднего бизнеса, озабоченного состоянием окружающей среды, занятого производством высококачественных продуктов, поддержанием самодостаточного и устойчивого развития местных сообществ, которые становятся субъектами управления.

Поэтому **новые сообщества должны развиваться, используя все богатство теоретической мысли и практического опыта, накопленного человечеством.** Они должны быть открытыми, саморазвивающимися. Активистами новых гражданских, социальных и хозяйственных сообществ должны быть люди с междисциплинарными познаниями, практичные, ориентированные на результат.

Важно понять, что местные сообщества — это еще и структура, принимающая решения. Процесс, в ходе которого люди выступают с инициативой и действуют коллективно, основан на убеждении, что **проблемы сообществ должны решаться в самих сообществах и что люди должны участвовать в делах, которые их затрагивают на уровне сообществ.**

Под наделением полномочиями *(procuration)* обычно понимается процесс, в ходе которого индивид или сообщество дает (или получает) полномочия (права) от кого-либо другого. Данная трактовка этого понятия исходит из того, что полномочия (права) сосредоточены где-то вне индивидуума или сообщества. Однако определенными полномочиями (правами) потенциально обладает каждый человек или общество. Поэтому необходимо помочь людям осознать это и действовать в соответствии с теми реальными и потенциальными полномочиями (правами), которыми они уже обладают.

Для подготовки профессионалов, способных действовать в соответствии с новой схемой развития сообществ, следует использовать духовный и жизненный опыт лучших представителей человечества. Их опыт ценен тем, что они были не только мыслителями, но и деятелями, на практике реализо-вывавшими свои идеи в конкретном сельском поселении или городском предместье. **Создание новой модели сообщества требует также обобщения современного опыта народной жизни го-**

родских окраин и небольших городков.

Анализируя западную литературу, можно выделить **шесть основных стратегических направлений изменения местных сообществ:** мобилизация масс, социальное действие, гражданское участие, общественная защита, социальное просвещение, развитие местных услуг. Вопрос о том, какое из этих направлений следует выбрать для развития конкретного сообщества, приобретает все большее значение. Не только в развитых странах в ходе политических и экономических перемен многие общественные обязанности сместились на локальный уровень, но и в развивающихся государствах правительства и неправительственные организации проводят политику, все больше ориентированную на сообщества.

К сожалению, и на Западе многие местные сообщества не в состоянии в должной мере ни планировать, ни действовать стратегически. Они просто реагируют на изменения ситуации или борются за выживание, поскольку им приходится действовать зачастую в неблагоприятной политической и экономической среде, при отсутствии постоянной поддержки.

Следовательно, речь идет о возрождении местных сообществ как важнейших гражданских институтов общества.

Мобилизация масс нацелена на достижение перемен путем объединения граждан для решения каких-либо проблем. В ее основе лежит убежденность в том, что активные общественные действия могут заставить оппонентов пойти на уступки. Этот способ борьбы за свои права часто практикуется именно как реакция на конкретные действия предполагаемых оппонентов, а не как постоянно функционирующий и организационно оформленный механизм общественного действия.

Мобилизация может возникнуть как временное движение, в котором участники прибегают к нетрадиционным способам для достижения перемен. Эта стратегия включает в себя такие формы протеста, как публичные процессии и демонстрации, активный отказ от сотрудничества посредством бойкотов, забастовок и актов гражданского неповиновения, ненасильственные действия - например, сидячие забастовки, занятие зданий и другие вызовы властям. Ж.Шарп, например, дал описание 200 способов мобилизации масс в обществе.

Мобилизация масс относится к числу хорошо известных, традиционных способов достижения перемен. В Иерусалиме Иисус Христос использовал свои способности для того, чтобы возбудить общественность и завоевать популярность. В Индии Махатма Ганди агитировал население с помощью массовых митингов, бойкотов, маршей, использовал ненасильственное прямое действие для подготовки переворота. В Соединенных Штатах Мартин Лютер Кинг вовлекал людей в местные демонстрации для создания кризисной ситуации и использовал эту ситуацию для оказания давления на законодательную власть. Он считал, что «не-

насильственное прямое действие должно стремиться так драматизировать общественную проблему, чтобы она больше не могла игнорироваться властями».

Следующая стратегия развертывания внутренних сил местного сообщества как гражданского института — **стратегия социального действия** — направлена на достижение перемен путем создания мощных, постоянно действующих организаций на уровне сообществ. В основе социального действия лежит признание того факта, что организация является инструментом достижения власти. Согласно плюралистической теории, любые общественные интересы должны иметь право на организационное оформление, с тем, чтобы оказывать влияние на непринятие решений в сообществе. На практике, однако, некоторые политические и экономические группы обладают непропорционально большими ресурсами и мощными организациями, в то время как другие испытывают ресурсный дефицит и действуют изолированно друг от друга. Для последних организация служит стимулом к коллективным действиям и получению власти в сообществе.

Стратегия социального действия предполагает комбинацию различных элементов для организации той или иной общественной кампании. Организаторы могут, например, формировать малые группы, чтобы добиться успеха сначала в решении небольших проблем, а затем уже приступить к формированию больших групп и отстаивать фундаментальные интересы сообщества. Стратегия социального действия включает в себя цели, на которые направлено действие; проблемы, которые касаются определенного контингента; инструменты, с помощью которых решаются проблемы; тактику, подвигающую людей на действие для достижения цели.

Стратегия гражданского участия настраивает граждан на соучастие в формировании политики и в осуществлении программ, разрабатываемых правительственными органами. Она предполагает, что люди должны принимать реальное участие в управлении и что государственные органы должны привлекать их к решению проблем, которые непосредственно касаются граждан.

Участие выгодно как гражданам, так и властям. Оно может облегчить властным структурам процесс сбора и получения информации с мест, выявление отношения населения к тем или иным действиям власти, пропаганда новых идей и формирование контингента поддержки. Для граждан и гражданских организаций участие может обеспечить возможность представительства во властных структурах, использования политических прав и влияния на процесс принятия решений. При умелом подходе такое участие способно привести к серьезным позитивным изменениям в сообществе.

В ответ на растущие требования граждан правительства ряда стран были вынуждены допустить различные гражданские организации к уча-

стию в разработке и реализации целого ряда программ национального и местного масштабов. В Соединенных Штатах, например, на протяжении последних десятилетий участие населения принимало формы публичных слушаний в ходе заседаний административных органов (40-е годы), вовлечения местных совещательных комитетов в разработку и реализацию программ городского обновления (50-е годы), максимально возможного участия представителей нуждающихся слоев в действиях сообщества и в государственных программах по борьбе с бедностью (60-е годы), широкого представительства групп населения в программе гуманитарного развития (70-е годы) и т. д.

Сегодня городские власти обладают широкими возможностями привлечения населения к решению текущих проблем, используя разнообразные формы контактов с гражданами и их объединениями на местах.

В соответствии со стратегией развития местных услуг члены сообщества должны стремиться к самообеспечению — как хозяйственному, так и социальному. Решение многих проблем сообщества следует искать в самом сообществе, а его члены должны проявлять инициативу и помогать себе, содействуя тем самым и укреплению своего сообщества.

Развитие системы услуг в рамках местного сообщества может принести психологическое удовлетворение участникам, способствовать снижению изоляции между ними, налаживанию взаимодействия. Приближение услуг к местным потребностям позволяет повысить их качество, делает их более доступными и адекватными запросам населения.

Во многих странах в последние годы развитие системы взаимных услуг в рамках микротерриториальных сообществ встречает все большую поддержку властей, которые рассматривают местную хозяйственную инициативу в качестве альтернативы государственным программам. При всех положительных сторонах такой поддержки было бы опасно недооценивать угрозу «встраивания» местных инициатив в государственную политику. Там, где местные сообщества не в состоянии помочь сами себе, государство должно нести полную ответственность за состояние дел на местах, а не уклоняться от обязанностей оказания финансовой и технической помощи в рамках широкомасштабных целевых программ под предлогом содействия развитию местных услуг.

Кроме того, существует опасность, что чрезмерный акцент на местную инициативу может привести скорее к трансформации местного сообщества, чем общества в целом, которое не в меньшей степени нуждается в переменах. Ясно, что источник основных сил, определяющих вектор развития местного сообщества, следует искать не на местах, а в центре, формирующем социальный, политический и экономический профиль всего общества.

Хотя **все перечисленные стратегии локального действия раз-**

личны, на практике они часто используются параллельно, если в этом есть необходимость. В основе успешного применения этих стратегий лежат диагностика конкретной ситуации и выбор тех или иных подходов, в зависимости от контекста локального развития.

Подчеркнем в этой связи, что условия жизнедеятельности населения определяются не только грандиозными программами, которые разрабатываются на федеральном уровне, но и тем социальным микроклиматом, который создается на местах непосредственного проживания людей. Этот социальный микроклимат включает в себя возможность трудоустроиться с высоким уровнем дохода, при необходимости получить качественную медицинскую помощь, дать детям образование, дышать чистым воздухом, пить чистую воду, не мерзнуть зимой, быть уверенными в том, что жизнь и достоинство каждого надежно защищены. Создание именно таких условий и составляет основу деятельности муниципальных органов управления, которые должны располагать необходимыми ресурсами, в том числе финансовыми.

Компетенция муниципальных органов управления предполагает в области экономики:

- создание благоприятных условий для развития муниципальной экономики и социально оправданных форм предпринимательства, решающих проблемы обеспечения потребителей товарами и услугами;
- стимулирование и непосредственное участие в создании рациональной муниципальной производственной и социально-культурной инфраструктуры;
- содействие созданию новых современных рабочих мест с высоким уровнем доходов;
- материальную и финансовую поддержку социально незащищенных групп населения;
- дошкольное воспитание детей, образование;
- содействие жилищному строительству;
- подготовку и переподготовку кадров в целях их более безболезненной адаптации к условиям структурной перестройки экономики и новых производственных отношений; социальное обеспечение людей, потерявших работу;
- воспроизводство природных ресурсов (земли, воды) и их рациональное использование;
- предотвращение загрязнения почвы, водных источников и воздушной среды.

В целом **оценка социально-экономической ситуации в муниципальных сообществах показала, что при наличии огромных возможностей по решению социальных проблем используются они крайне неудовлетворительно.** И одной из главных причин этого является отсутствие у муниципальной власти реальных рычагов для решения

местных проблем (муниципальной собственности, местного производства, финансовых средств и т. п.), словом, не только декларируемых прав, но реальной материально-финансовой базы. Следовательно, **фундамент муниципального управления — его экономическую базу, само здание, его основной смысл и цель существования — качество жизни, пока не удается создать простым декларированием некоторых юридических норм.** В этой области давно назрели неординарные меры. С одной стороны, необходима целая система мер федеральной политики по развитию местного сообщества, смена ее «верхнего вектора», делегирование вниз территориям реальных полномочий по распоряжению ресурсами, собственностью, с другой — большая активность и компетентность самих муниципальных субъектов управления, всего местного населения по решению своих вопросов в рамках тех возможностей, которые есть в их распоряжении и пока явно недостаточно используются, особенно нетрадиционные источники дохода и пополнения местного бюджета.

Словом, **без разностороннего использования всех имеющихся ресурсов местного сообщества: экономических, социальных, управленческих, жизненных сил человека, его духовно-творческих возможностей, а не только природных — сегодня не может быть устойчивого развития территории.** Поэтому утверждение инновационной методологии управления — устойчивого развития территории неразрывно связано с формированием ноосферного мировоззрения и соответствующих духовно-культурных ценностей. В этом смысле важно понять, что местное сообщество — это не только территориально-хозяйственное объединение, но и историческая, культурная, соседская общность, способная как субъект управления на основе совместных ценностей (сопричастности к «малой Родине», ответственности перед сообществом) преобразовать местное хозяйство, улучшить природно-климатические условия проживания в соответствии с интересами своих граждан, постоянно изменяя качество их жизни в лучшую сторону. Не осмыслив того, что на территории складываются корпоративные интересы граждан, социальные и духовные связи, особый тип социальной организации, закрепляемый историческим опытом, традициями, духовным складом, ничего нельзя понять и в системе муниципального управления. Исследования показывают, что чем выше качество социального климата в местном сообществе, уровень духовности, развитость традиций, тем полнее проявляются источники его саморазвития, его возможностей как субъекта управления.

Повышению субъективности местного сообщества **способствует социальное просвещение, которое побуждает к позитивным преобразованиям в сообществе, усиливая критическое осознание общих проблем.** Эта управленческая стратегия базируется на допущении, что люди способны к сотрудничеству, но порой избегают его, так как у них

отсутствуют сознательность, компетенция или уверенность.

Социальное просвещение может реализовываться в небольших коллективах: именно так поступал в Бразилии Паоло Фрейр, собирая малые группы в сквоттерских поселениях для «воспитания критического сознания». В этих группах обсуждались вопросы повседневной жизни, формировались планы решения текущих проблем с помощью обращений в соответствующие инстанции. Цель таких обсуждений — преобразовать пассивное, конформистское сознание граждан в активное.

Последнее может принимать **различные формы:** кампании, проводимые от имени сообщества; участие в исследованиях; создание школ; прямое участие в жизни общества, что должно поощряться государством на уровне разработки долгосрочной стратегии развития местных сообществ. Подчеркнем особо, **стратегическое управление в местном сообществе — основной механизм развития его субъективности, целостного развития и рационального использования местных ресурсов.**

Беда нашего управления (федерального, регионального и местного) состоит в том, что оно работает на «коротких программах», прагматических установках, «суете», без выделения приоритетов, выявления перспективных ресурсов развития и поэтапных мер решения постоянно возникающих проблем. Многие наши беды - результат кризиса управления, лишенного современного стратегического мышления, концептуальных проработок. Наше отставание в области управления гораздо больше, чем в научно-технической сфере.

Нашему федеральному, региональному и муниципальному управлению давно следовало бы позаимствовать тот опыт, который накоплен в других странах. Например, Конгрессом Соединенных Штатов сто третьего созыва в 1993 г. был принят Закон «О деятельности правительства и ее результатах», предусматривающий введение стратегического планирования в число важнейших критериев оценки работы федерального правительства и достижения коренных целей развития.

В ходе слушания в Конгрессе США отмечалось, что неэкономичность и неэффективность федеральных программ, подрывающих доверие американского народа к правительству и ослабляющих способность федеральных органов власти удовлетворять жизненно важные потребности общества, обусловлены недостатками в области стратегического планирования. Конгресс Соединенных Штатов внес изменения в законодательство США, где появился новый параграф — стратегические планы, который предусматривал весь механизм стратегического контроля Конгресса США за деятельностью правительства.

Стратегический план в США охватывает период не менее 5 лет. Он включает в себя общие цели и задачи (в том числе и связанные с итогами, исполнением основных функций различными ведомствами в соответствии с определенными стратегическими целями и задачами); описание системы оценки программ, используемой при установлении или пе-

ресмотре общих целей, задач и т. п. Давно разработаны и реализуются в странах Запада стратегии территориального развития, которые направлены на максимальное использование местных факторов: природно-географических, социально-экономических, культурно-исторических, национально-этнических, демографических и т. п.

Российские ученые выделяют **четыре уровня исследования и реализации территориальной стратегии:**

- общегосударственный — стратегия территориального развития России в целом;
- межрегиональный — стратегия решения крупных межрегиональных проблем (Север, Большая Волга и т. п.);
- региональный - относящийся к компактным экономическим районам (типа Центрально-Черноземного), отдельным регионам в рамках экономических районов (например, север Западной Сибири, юг Дальневосточного экономического района) и субъектам Федерации;
- внутрирегиональный, в том числе муниципальный.

На общероссийском уровне стратегия должна быть направлена, с одной стороны, на обеспечение оптимальной специализации регионов в интересах национальной экономики, а с другой — на сохранение экономической целостности страны, сглаживание противоречий между центром и регионами и между группами регионов.

На межрегиональном уровне стратегия должна определять приоритетные проблемы территориального развития и возможные последствия для различных групп субъектов Федерации при различных вариантах решения межрегиональных проблем, а также наиболее целесообразные коллективные действия, способствующие либо снижению потерь в результате воздействия процессов природного характера (например, подъем уровня Каспийского моря), либо получению дополнительного эффекта.

На региональном уровне стратегия должна предусматривать стабилизацию социально-экономического положения и усиление комплексного развития хозяйства регионов на базе максимального использования имеющихся ресурсов и предпосылок, создания полюсов роста и формирования собственной дееспособной экономической базы.

На внутрирегиональном уровне новая стратегия связана с формированием финансово-экономической базы городов и муниципальных образований, достаточной для поддержания и развития социальной инфраструктуры и бюджетного обеспечения сферы обслуживания и неработающего населения[1].

Соглашаясь в принципе с такой трактовкой территориальных стратегий, считаем, что на **уровне местного сообщества особое значение приобретает стратегия создания и проектирования социальной организации, чему уделяется огромное внимание в японской прак-**

тике муниципального управления.

Чем и как занимается организация, зависит от решений, определяющих ее цели, задачи, средства их достижения и характер деятельности. Это — важнейшие стратегические решения, которые определяют результаты, успехи и жизнеспособность организации. Процесс их принятия и осуществления называется стратегическим управлением. Принятие стратегического решения означает выбор одной или нескольких альтернатив из множества возможных вариантов. Процесс стратегического осуществления такого выбора говорит о том, что нужно обеспечить организации именно такие структуры, процессы и культуру взаимоотношений, которые помогут провести курс, определяемый стратегическими решениями руководителей. При принятии решений и их осуществлении необходимо планировать, намечая конкретные задачи деятельности в данных условиях на определенный срок.

В основе стратегического управления могут лежать разные подходы: рациональные с применением формализованных методов, ассоциируемых со стратегическим (перспективным, долгосрочным) планированием; опирающиеся на неформализованные методы и разработанные специально только для данной конкретной ситуации.

В быстро меняющихся и трудно предсказуемых условиях небольшие организации, реагируя на ситуацию, скорее всего выберут последний подход. А крупные организации, которым нужно проявлять дальновидность и заранее позаботиться о будущем (потому что от заявки до инвестиций у них проходит много времени и отсутствие планирования может дорого им обойтись), скорее всего изберут системный рациональный подход муниципального управления.

Его модель такова:

- Рассмотрение задачи.
- Обозначение целей деятельности и ценностей организации.
- Обозначение альтернативных программ или возможных вариантов и их оценка в свете целей деятельности организации.
- Расчет затрат по каждому из возможных вариантов.
- Принятие стратегического (на длительную перспективу) решения.
- Составление планов и подготовка бюджетов для осуществления стратегии.
- Наблюдение и контроль (управление, регулирование, проверка).

Исследовательские статистические службы организаций предоставляют информацию министерствам и прочим правительственным органам, в каждом из которых есть собственные статистические отделы. На основе этой информации составляются прогнозы, планы и оценки на

перспективу. Однако опыт показал, что статистические службы не всегда предоставляют информацию в такой форме, чтобы ее можно было немедленно использовать.

При преодолении неопределенности ценностей руководители независимо от того, принимают они стратегические решения или нет, должны знать, к достижению каких целей нужно стремиться. Их должны информировать те, на кого возложена ответственность за определение целей деятельности организации. Они информируют руководителей органов, находящихся в сфере их компетенции, о том, к реализации каких ценностей те должны стремиться и какие цели преследовать.

При всей сложности этого процесса, связанного с изменением политического курса, его колебаниями, тем не менее, в последние годы от организаций требуются разработки официального документа-заявления о возложенной на них миссии, где указывались бы цели, говорилось бы о методике оценки этих целей, а также предусматривались бы средства возмещения вреда или взыскания в тех случаях, когда цели не достигнуты и пользователям услуг нанесен

Таков мировой опыт решения управленческих проблем на уровне конкретных организаций, которого явно недостает России. Весьма редко бывает, чтобы отдельная организация самостоятельно обладала бы всеми средствами достижения своих целей и обеспечила осуществление намеченного курса в различных областях. Скорее всего, **для осуществления стратегических планов необходимо сотрудничество разных структур, частных фирм и других различных организаций. Такими посредниками могут быть отдельные люди или целые организации, прежде всего научные.** Они налаживают обмен информацией между действующими лицами, участвующими в принятии решений, помогают выработать общий подход к проблемам, с которыми нужно справиться. Накопленный опыт позволяет сделать **ряд выводов. Первый** состоит в том, что нельзя планировать или активно руководить всем и всегда. Вместо этого нужно использовать такой подход, когда избираются ключевые проблемы, а планирующие органы и руководители занимаются разработкой именно этих, самых острых и важных в данное время проблем, стремясь свести неизвестность вокруг них к минимуму. Из этого следует, что существующий стратегический план не является непреложным, потому что завтра же могут появиться новые главные проблемы, которыми следует заняться. Поэтому пересмотр ежегодных бизнес-планов проводится довольно часто. Важно, чтобы он не приобрел характер спонтанного. **Второй** вывод, к которому пришли специалисты, заключается в том, что процесс не менее важен, чем итог, или, иначе говоря, планирование важнее, чем планы. **Третий** вывод заключается в том, что стратегическое управление — это повторяющиеся по спирали круги постижения и коллективного обучения. Необходимо помнить о конечных целях, но мы идем к ним через ряд периодов — циклов обучения, а

не просто по прямой через ряд промежуточных этапов.

Таким образом, задача стратегического управления — не только выработка окончательного курса, в том числе и для местных сообществ, но и в процессе сведения к минимуму неопределенности **попытка создать ряд документов, которыми могут руководствоваться организации в повседневном процессе принятия решений.** И плюс к этому — **процесс коллективной учебы на прошлом опыте организации с учетом того, чего требует среда.** Разработка и исполнение всего этого **требуют создания организаций, специализирующихся на планирующей или аналитической деятельности.**

Предпосылки для этого следующие:

изменяются отношения местных администраций с населением — из простых проводников политики государства они становятся органами, ответственными за социальное обустройство местных жителей;

возникает необходимость строительства новой системы отношений местной власти с производителями товаров и услуг, которые в большей своей части представлены нарождающимися предпринимательскими структурами;

в связи с этими изменениями усиливается роль и меняется характер управленческой деятельности местных властей. Конечно, важным результатом первого этапа становления муниципального управления в современной России стало более полное осознание роли местной общины в системе российской государственности: **сильное местное сообщество — основа сильного государства.** Политические, социальные, экономические интересы граждан связаны с интересами государства, прежде всего через групповые интересы жителей одного города, села, района, реализуемые посредством самоуправления. Сегодня, когда столь сильно стремление отдельных регионов к обособлению, именно **местное самоуправление может стать носителем консолидации усилий человека, местной общины, государственной власти федерального и регионального уровней, направленных на возрождение жизненных сил каждого, создание благоприятного экономического, социального, экологического, духовного жизненного пространства для большинства населения страны.**

Это позволит снять с органов государственного управления огромный груз повседневных забот и дать им возможность сосредоточиться на главных ключевых проблемах государственного строительства. Однако на пути всеобщего развития самодеятельности населения возникает немало экономических, финансовых, социальных и управленческих преград и барьеров. Многое зависит от повышения правового статуса местного сообщества и развертывания его подлинной природы - местного самоуправления.

Исследование показало, что в России с большим трудом пробивает дорогу глобальная тенденция - становление сообщества в виде различ-

ных гражданских образований, прежде всего местных сообществ, рассчитывающих на свои собственные ресурсы, жизненные силы, внутренний творческий потенциал каждой личности.

Становится все более очевидным, что недостаток управленческой инновационной культуры местного сообщества — одна из основных причин трудностей, испытываемых местным населением. Это проявляется, прежде всего, в низком профессионализме, а нередко и в консерватизме местного руководства, в отсутствии новых идей, выверенных стратегий развития, что порождает пассивность и иждивенчество социального сознания. Если организационно-инновационный фактор игнорируется, то правовые, материальные меры вряд ли приведут к заметному улучшению муниципального управления. Опыт таких стран, как Финляндия, Германия, Япония, убедительно свидетельствует, что оздоровление управленческой ситуации в стране в целом, **качество использования управленческого ресурса начинается с инноваций на местном уровне, которые обычно инициируются центром.**

Какие же **параметры инновационной культуры и поведения муниципального образования являются залогом устойчивого социально-экономического саморазвития территории?**

Во-первых, это определение стратегии изменений, ориентированной на приоритетные цели и задачи. Главное здесь — убедить людей в том, что сопротивление назревшим переменам, социальное иждивенчество, консерватизм не оправдывают себя.

Во-вторых, это политика поддержки и поощрения творческой активности населения, депутатов, муниципальных служащих, хозяйственных руководителей, малых предпринимателей. Необходима хорошо отлаженная, работающая система сбора, изучения и реализации предложений по перспективным и текущим изменениям. Должна быть создана такая социальная атмосфера, в которой люди были бы уверены, что все их конструктивные инициативы, предложения, запросы будут серьезно и заинтересованно рассмотрены местными органами власти и приняты к исполнению другими субъектами муниципального управления. Если же по каким-либо причинам они отклоняются, то следует аргументированно разъяснить возможные альтернативы решения того или иного вопроса. Четкая обратная связь, технология ее осуществления являются необходимыми элементами инновационной культуры, оптимизации всей системы местного управления.

В-третьих, необходима система гласности, поощрения, стимулирования творческой инициативы населения, обеспечивающая использование мотивационного, соревновательного, образовательного, инновационного, духовно-нравственного, социально-психологического и других видов социальных ресурсов. В совокупности это социальный интеллект, общее достояние муниципального образования. Умение развить его- и грамотно использовать — важнейший показатель инновационной

культуры.

В-четвертых, процесс формирования инновационной культуры находит свое выражение в определении миссии, кредо муниципального образования. Это — качество жизни населения, социальное здоровье, продолжительность жизни людей, материальный достаток, общественная безопасность. Решение этих стратегических целей предполагает переход на корпоративный метод хозяйствования, новейшие формы муниципального менеджмента и внедрение концепции социальной и экономической поддержки интересов населения, осуществление конституционного права населения на местное самоуправление.

В-пятых, инновационная управленческая культура является одним из важнейших факторов воспроизводства жизненных сил муниципального образования. Жизненные силы — это совокупный потенциал: местного сообщества, способность населения создать материальные и духовные ценности, изменять условия жизни в экодиалоге человека и природы. Речь идет о производительности труда, рациональности, эффективности производственно-трудовой деятельности, потребительской, политической, социально-культурной, семейно-бытовой и других сферах жизни.

Обращает на себя внимание тот факт, что изменения в инновационной культуре довольно редко выделяются в качестве прямой задачи становления муниципального управления, в том числе муниципального менеджмента. Инновационная культура позволяет местному сообществу открыто, честно и реалистично оценивать свое состояние и реагировать на социальные изменения. Когда муниципальные образования остаются один на один со своими проблемами, первоначальная культура государственного патернализма и социального иждивенчества становится неприемлемой. Рыночные и структурные изменения оказывают существенное влияние на культуру и приводят к серьезным столкновениям традиционного и инновационного в этой области. Многие нынешние руководители и муниципальные служащие глубоко осознают эти изменения и являются поборниками уже другой культуры, инновационной. Становление новой культуры, ориентации на собственные силы оказывается процессом весьма сложным и болезненным.

Представляется, что **главным ущербным фактором курса реформ является подавление социальной и экономической жизни муниципальных образований, всех его субъектов: органов государственной власти и местного самоуправления, муниципального менеджмента, малого предпринимательства и всего населения.**

В этой связи необходима не только сильная политика центра, но и многоотраслевая муниципальная политика, мотором реализации которой должны стать не только местная власть, органы местного самоуправления, но и муниципальный менеджмент, малое муниципальное предпринимательство. Последние должны подчинить свою деятельность **реше-**

нию главных задач местного сообщества — повышению качества жизни своих жителей, укреплению их социальной защиты и личной безопасности.

В этом одна из главных особенностей муниципального управления. Субъекты муниципального управления должны работать на реализацию **ключевых целей местного сообщества, которые, являясь корпоративными, отличаются по своей специфике от целей и задач всего общества.**