

УДК 332.1

© А. А. Карлина¹, Д. И. Рязанов², 2016

¹Международный институт рынка (МИР), г. Самара, Россия

²Департамент городского хозяйства и экологии г.о. Самара,
г. Самара, Россия

E-mail ^{1,2}: karlina_anna@mail.ru

ПАРТИСИПАТИВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ ГОРОДА

На основе концептуальных положений нового публичного менеджмента в статье получили теоретическое обоснование новые подходы к управлению социально-экономическим развитием города. Расширены представления о применении партисипативных механизмов взаимодействия власти и населения. Раскрыто их содержание и преимущества с точки зрения повышения эффективности публичного управления.

Ключевые слова: социально-экономическое развитие города, органы местного самоуправления, новый публичный менеджмент, партисипативные принципы управления.

Теория и практики управления социально-экономическим развитием выявила существенные проблемы, связанные с неэффективностью существующих моделей управления, основанных на социально-экономических прогнозах. В последние годы проявились новые тенденции в управлении социально-экономическим развитием, определяемые федеральным законом Российской Федерации от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и инновационными методологическими подходами [15]:

1) Основным документом управления социально-экономическим развитием города признан особой документ — стратегия.

2) Стратегия должна отражать не прогноз социально-экономического развития, а видение всеми заинтересованными лицами (гражданами, органами публичного управления, хозяйствующими субъектами) будущего города.

3) Процесс управления социально-экономическим развитием должен предусматривать активное включение граждан, общественных институтов в разработку и реализацию стратегии [4].

Внедрение указанных новаций в процесс управления социально-экономическим развитием выявило проблему неспособности господствующей бюрократической модели эффективно функционировать в новых условиях и потребовало построения особой, отличной от традиционных принципов осуществления модели публичного управления.

Актуальность построения принципиально новых моделей управления процессами развития определяются аспектами, отражающими наиболее значимые проблемы, от решения которых зависит, с одной стороны, развитие системы местного самоуправления как элемента демократии, с другой — обеспечение качества жизни населения [6].

Во-первых, актуальность разработки новых методологических оснований для построения моделей управления развитием связана с проблемой дефицита экономических ресурсов и круга полномочий муниципальных публичных органов управления для эффективного управления развитием муниципального образования. Проблема ресурсов раскрывается также в исследованиях, посвященных вопросам эффективности и результативности государственного и муниципального управления [9, с. 9], качества предоставляемых населению услуг [5, с. 46], а также жизнеспособности всей системы местного самоуправления. Если предоставление услуг населению обеспечивается полномочиями муниципальных органов власти в соответствии с требованиями федерального закона Российской Федерации от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» [14], то для решения второй задачи, а именно обеспечения управления развитием, местные органы власти не имеют эффективных рычагов воздействия.

Во-вторых, в современной практике функционирования органов местного самоуправления в Российской Федерации их роль как института гражданского общества и прав личности реализуется в гораздо меньшей степени по сравнению с их функцией органов публичной власти. В современных моделях муниципального управления население рассматривается в большей степени как потребитель услуг муниципальных органов власти, но не как субъект управления. Разработка модели управления развитием связана с необходимостью активизации сущности местного самоуправления как института гражданского общества и возрождением его популяционной основы [3]. Популяционная, территориальная и кадровая основы местного самоуправления, включающие экономическую, организационную, финансовую составляющие, создают источник развития муниципального образования в виде возможностей территории и населения.

Выделенные тенденции развития системы местного самоуправления объединяются одной общей, основополагающей проблемой, которая создает серьезные препятствия для преодоления выявленных противоречий между миссией местного самоуправления и недостаточностью экономических ресурсов. Осознанная ограниченность рычагов управленческого воздействия муниципальных органов власти на процессы, проходящие на территории муниципального образования, стимулировала разработку альтернативных моделей управления, основанных на механизмах активизации местных сообществ, как в экономической, так и социальной жизни города [12, с. 40]. На теоретическом уровне данные модели получили обоснование в различных концепциях организации экономики и социальной жизни муниципального образования, в основе которых лежат механизмы взаимодействия заинтересованных сторон. Термин «взаимодействие» здесь является принципиальным, так как описывает особую форму взаимоотношений субъектов, нацеленную на совместное создание не только общезначимых, но еще и общедоступных ценностей.

В практике реализации принципов местного самоуправления для решения проблемы активизации местных сообществ выстраиваются различные модели взаимодействия с хозяйствующими субъектами, которые, однако, не достигают поставленных целей, так как основаны на нестабильном по своей природе балансе интересов власти и общества. Об этом свидетельствуют многочисленные социологические исследования, где приведено мнение руководителей муниципальных образований о том, кто в городе в большей степени участвует и влияет на решение вопросов местного значения. На последних местах по степени участия в жизни города оказались коммерческие структуры, общественные организации и население [1, с. 127]. Другие исследования, посвященные анализу настроений населения, наоборот, демонстрируют, с одной стороны, готовность населения участвовать в местных делах, а с другой — отсутствие реальных рычагов влияния жителей города на решение вопросов местного значения [8, с. 11-13].

В большей степени усилия теоретиков и практиков муниципального управления сосредотачиваются на определении причин данного явления и механизмов повышения социальной и экономической активности населения. В обобщенном виде выделенные причины низкой активности сводятся к внутренним свойствам самого человека: потребительскому отношению к общественным благам, пассивности мышления, а также отсутствию внешних материальных и

моральных стимулов. Популярным также является мнение об особой ментальности российского населения, связанной с отношением к местному самоуправлению как к органам власти [10].

Низкая результативность современных моделей активизации населения в решении вопросов местного значения и его участия в самоуправлении, с нашей точки зрения, заключается в следующем:

1. В системной ошибке в определении причин данного явления, которые кроются не в тех или иных качествах людей, а в отсутствии ситуации, где эти качества могут проявиться или остаться неактивированными. А. В. Губницын вполне обоснованно обозначил причину такой низкой активности граждан, которые «не видят, каким образом участие в государственном управлении может быть интересно и полезно для частного человека, они замыкают круг своих интересов в решении повседневных проблем» [2, с. 159].

2. В большинстве случаев создание институтов самоорганизации иницируется «сверху» органами власти различного уровня. Инициатива граждан как результат осознанной необходимости реализации их гражданской и деловой активности в основном является слабой.

3. Большинство моделей стимулирования граждан к проявлению социальной и деловой активности выстраивается на основе привлечения дополнительных бюджетных ресурсов либо ресурсов внешних фондов. Однако в настоящее время потенциал ресурсных моделей эффективного управления муниципальным образованием практически исчерпан.

Немаловажным фактором, влияющим на данную ситуацию, является отсутствие у руководителей местного самоуправления видения перспектив активизации населения как механизма социально-экономического развития территории. Проведенный Институтом экономики города опрос показал, что только 58% глав органов муниципального образования в качестве источника улучшения социально-экономической ситуации рассматривают внутренние возможности города. Причем с 2005 года этот показатель уменьшился. Остальные опрошенные в большей степени продемонстрировали ориентацию на внешние ресурсы: реализацию приоритетных национальных проектов, государственные дотации и субсидии [1]. Данную ситуацию следует охарактеризовать как отсутствие у руководителей городов видения скрытых возможностей территории и населения, а также определенного управленческого мышления для их активизации и использования. В связи с этим остро встает вопрос о необходимости принципиально новой парадигмы управления городом, основанной на вовлечении в активный жизненный оборот возможностей террито-

рии и населения муниципального образования. В современных исследованиях общественных систем значимость принципиально новых подходов осознана на уровне понимания необходимости изучения динамических свойств общественных систем, построения практических моделей описания процессов управления развитием. В рамках муниципальной тематики исследований поставлен вопрос о разработке эффективных технологий управления сферами, не обеспеченными ресурсами муниципальных органов власти, за счет активизации населения и использования институтов гражданского общества для развития города [5].

Обозначенным современным тенденциям в практике реализации публичного управления в наибольшей степени соответствует теория нового государственного менеджмента, построенная на партисипативных принципах и предполагающая привлечение населения к осуществлению публичного управления [7]. Партисипативные принципы управления при реализации стратегии городского развития обеспечиваются путем широкого участия населения в процессе стратегирования. Участие различных заинтересованных лиц в стратегировании осуществляется как через представительные институты, так и непосредственно.

Основными формами партисипативных отношений являются: участие населения в разработке и принятии управленческих решений; участие населения в общественном контроле деятельности публичных органов власти и управления [13]. Особенность партисипативной модели управления заключается не просто в учете мнения граждан при принятии тех или иных решений, а в принятии консолидированных решений, учитывающих мнение конкретных жителей конкретной территории и всех заинтересованных сторон, в том числе и органов публичной власти, обладающих стратегическим видением последствий тех или иных решений. Поэтому основная сущность построения партисипативной модели — это проектирование и поддержание горизонтальных связей с различными сторонами взаимодействия в процессе принятия управленческих решений.

В рамках теории нового государственного менеджмента модель партисипативного управления противопоставляется, с одной стороны, сервисной модели государства, с другой — бюрократической модели [11]. Выделенные авторами особенности партисипативной модели приведены в таблице 1.

Таблица 1

Сравнительные характеристики моделей публичного управления

<i>Показатель</i>	<i>Сервисная модель публичного управления</i>	<i>Бюрократическая модель публичного управления</i>	<i>Партисипативная модель публичного управления</i>
<i>Основная миссия публичных органов управления</i>	Предоставление услуг населению	Реализация функций управления: общественное планирование, контроль	Реализация функций управления: общественное планирование, общественный контроль
<i>Роль населения</i>	Потребитель	Не участвует	Участник процессов управления
<i>Функции населения</i>	Формирование потребностей. Обращение с жалобами. Контроль и оценка качества предоставляемых услуг	Отсутствуют	Выдвижение и реализация инициатив. Согласование проектов управленческих решений публичных органов управления. Оценка выполнения управленческих решений
<i>Управленческие технологии</i>	Регламентация и стандартизация	Управление по целям и результатам (объектный подход)	Процессные технологии. Программно-проектные технологии (процессный, проектный, средовой подходы)
<i>Принципы организации публичного управления</i>	Функциональная система управления	Функциональная бюрократия	Горизонтальное взаимодействие
<i>Показатели эффективности модели</i>	Количество услуг, предоставляемых населению. Соответствие стандартам. Удовлетворенность потребителей	Уровень исполнения и эффективность управленческих решений	Количество инициатив населения, поступивших и учтенных при принятии управленческих решений

При всех преимуществах партисипативной модели публично-го управления, выстроенной на теории нового публичного менеджмента, она имеет ряд ограничений, которые не в полной мере удовлетворяют требованиям построения системы стратегического управления стратегическим развитием города.

Во-первых, модель создает механизмы участия населения только в разработке и принятии решений и контроле их исполнения. При этом гражданин как участник процесса не несет персональной ответственности за последствия принятых решений. В результате в реальной жизни, когда монопольную ответственность за принятые решения несут публичные органы власти, общественное участие теряет смысл.

Во-вторых, декларируемые горизонтальные принципы построения системы управления распространяются только на структурные подразделения администрации, но не предусматривают создание устойчивых организованностей взаимодействия с населением. В результате даже если гражданское общество действительно играет значительную роль, его процессуальная самостоятельность довольно ограничена, и партисипативные правила в основном навязываются «сверху».

В-третьих, эффективность власти определяется уровнем исполнения принятых решений, но не эффективностью самих решений с точки зрения развития территории и населения.

Расширение влияния партисипативных принципов публично-го управления на процессы управления стратегическим развитием города предусматривает использование данного механизма для вовлечения граждан не только в процесс принятия решений, но и в совместную с органами власти деятельность по созданию общественно значимых ценностей.

Литература

1. Горяченко Е. Е. Современная социально-экономическая ситуация в муниципальных образованиях и проблемы местного самоуправления (по материалам опроса руководителей МО) // Городской альманах. М.: Фонд «Институт экономики города», 2009. Вып. 4. С. 121-146.

2. Губницын А. В. От консультаций к диалогу: опыт Канады по участию граждан в государственном управлении // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 3. С. 155-165.

3. Епинина В. С., Кайль Я. Я. Трехуровневая система повышения результативности использования партисипативного механизма публичного управления субъектом РФ // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер.: 3 «Экономика. Экология». 2013. № 1 (22). С. 56-64.

4. Ерашова О. В. Вопросы стратегического развития муниципальных образований // Вестник Самарского муниципального института управления. 2016. № 1. С. 39-44.

5. Еремеева Л. Н., Казюкова Н. Н., Калантарова Н. Р. Первые итоги муниципальной реформы в России: факты и проблемы // Городской альманах. 2006. Вып. 2. С. 37-48.

6. Иванова Н. В., Петрова С. А. Актуальные вопросы обращения граждан РФ в органы государственной власти // Вестник Международного института рынка. 2016 № 1. С.127-136.

7. Малган Дж. Искусство государственной стратегии: Мобилизация власти и знания во имя общего блага / пер. с англ. Ю. Каптуревского, под научн. ред. Я. Охонько. М.: Изд. Института Гайдара, 2011. 472 с.

8. Мнение населения о современном состоянии местного самоуправления в сельских поселениях // Эффективность самоуправления муниципальных образований городских сельских поселений (опыт России и Германии): информационно-аналитические материалы Международной научно-практической конференции. Ростов-н/Д: СКАГС, 2011. 152 с.

9. Морс К., Страйк Р., Пузанов А. С. Эффективные решения в экономике переходного периода: Аналитические инструменты разработки и реализации социально-экономической политики. М.: Айрис-пресс, 2007. 448 с.

10. Сергеева С. Ю. Динамика социальной активности объединений граждан в современной России. Итоги экспертного опроса // Вестник Международного института рынка. 2016. № 1. С. 137-143.

11. Сошникова Р. С. Государственное управление: PUBLIC ADMINISTRATION OR PUBLIC MANAGEMENT ? // Вестник международного института рынка. 2015. № 1. С. 212-216.

12. Управление муниципальным экономическим развитием / под ред. Г. Ю. Ветрова. М.: Фонд «Институт экономики города», 2009. 258 с.

13. Устина Н. А., Кошкин А. В. Совершенствование организации независимой оценки качества государственных и муниципальных услуг // Актуальные тренды регионального и местного развития: сборник статей по материалам II (X) Международной научно-практической конференции. Самара: САГМУ, 2015. С. 79-84.

14. Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» (ред. 01.01.2014 г.) // СПС «КонсультантПлюс» URL: <http://www.consultant.ru>.

15. Федеральный закон Российской Федерации от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 30 июня 2014 г.

*Статья поступила в редакцию 12.10.16 г.
Рекомендуется к опубликованию членом Экспертного совета
канд. социол. наук, доцентом Т. П. Карповой*