

Уржа Ольга Александровна
Российский государственный социальный университет,
Москва, Российская Федерация
olga.urzha@gmail.com

Социальная инженерия в решении вопросов развития муниципальных образований

Аннотация. Объектом исследования в данной статье являются новые направления в деятельности местных органов власти, которые могут обеспечить существенный рост социально-экономического состояния муниципальных образований. К ним относятся: развитие эффективной инвестиционной политики, расширение возможностей государственно-частного партнерства, совершенствование кадровой политики, повышение активности и включенности в решение вопросов местного значения населения муниципальных образований. Предметом исследования является социоинженерная методология, использование которой при принятии управленческих решений способно обеспечить научное обоснование осуществляемой управленческой деятельности.

Ключевые слова: муниципальное образование; социоинженерная методология принятия управленческих решений; государственно-частное партнерство; кадровая политика; территориальное общественное самоуправление

Urzha Olga Aleksandrovna
Russian State Social University,
Russian Federation Moscow
olga.urzha@gmail.com

Social engineering in resolving issues of municipal entity development

Abstract. The object of the research in this article is new directions in the activities of local authorities, which can ensure a significant increase in the socio-economic status of municipalities. These include: developing an effective investment policy, expanding the possibilities of public-private partnerships, improving personnel policies, increasing activity and involvement of municipality population in solving local issues. The subject of the study is the socioengineering methodology, the use of which in making managerial decisions is able to provide a scientific justification for the ongoing management activities.

Keywords: municipal entity; the socio-engineering methodology of managerial decision-making; public-private partnership; human resources management; territorial public self-administration

Концепция муниципальной реформы в России

Трансформация социально-экономических отношений в нашей стране в 90-е годы прошлого столетия нанесла сокрушительный урон во всех областях жизнедеятельности. Начало нового столетия для России стало периодом поиска новых

форм ведения хозяйства, которые потребовали рыночные отношения, эпоха новых технологий [Иванов, 1996], развитие информационной среды, значительные геополитические изменения. В этой ситуации в основу концепции развития государства лёг тезис: социально-экономическое благополучие страны во многом определяется социально-экономическим благополучием каждого отдельного муниципального образования России. Для реализации этой концепции была разработана и начала своё осуществление в 2003 году муниципальная реформа. Суть реформы заключалась в разукрупнении территорий административного влияния, приближении власти к населению. В результате муниципальных образований в стране стало почти в четыре раза больше, около 23 тысяч, что обеспечивало более эффективное территориальное управление. Если до реформы территориальное устройство включало в себя за единицу измерения административный район или крупный город, то в новых условиях такой единицей стало поселение. Исходя из того, что далеко не все вопросы могут решаться на поселенческом уровне, была введена следующая территориальная единица – муниципальный район. Он призван решать вопросы меж поселенческого (межмуниципального) значения. В связи с этим появился перечень вопросов местного значения для муниципальных районов. Такая модель территориальной организации позволила более тщательно подойти к вопросу разграничения компетенции муниципальных образований. При такой системе управления роль института местного самоуправления стала вырисовываться более четко. Определились конкретнее вопросы, за которые отвечают органы местного самоуправления, произошло разделение полномочий с органами государственной власти, установление отношений с другими органами местного самоуправления. Сегодняшнее сокращение количества муниципальных образований до почти 20-ти тысяч связано с оптимизацией территориальной организации местного самоуправления, с укрупнением самоуправляемых единиц, и это логично, так как в некоторых случаях это продиктовано экономической целесообразностью – созданием единого экономического потенциала на территории. Однако не всегда такое укрупнение осуществляется бесконфликтно. В некоторых случаях это сопряжено с конфликтами, вызванными расхождением интересов населения и администрации. Население заинтересовано в том, чтобы власть была доступнее, что и предусматривает муниципальная реформа. И это не только транспортная доступность. Это и максимальная включенность органов местного самоуправления в проблемы населения. А администрация больше склонна к укрупнению, так как в результате этого у неё появляется больше ресурсов для решения ряда проблем, которые она считает приоритетными. За этим оказываются не замеченными более «мелкие», с точки зрения администрации, проблемы населения. Безусловно, каждое укрупнение муниципальных образований должно быть всесторонне обоснованно, и не приводить к ликвидации поселенческого уровня местного самоуправления, а также территориальные размеры

нового поселения должны обеспечивать гражданам нормальный доступ к органам местного самоуправления и организациям сферы услуг. Модель межмуниципального сотрудничества позволяет решать многие ресурсные проблемы, не прибегая к укрупнению муниципальных образований. В основе муниципальной реформы, конечно, лежала идея поднятия активности населения муниципальных образований. Ведь поднятие уровня и качества жизни возможно только при включенности населения в реализацию территориальных социально-экономических программ.

Решению вопросов, связанных с совершенствованием социально-экономических отношений на муниципальном уровне посвящено много статей, проведены исследования в различных предметных сферах – экономической, правовой, социологической и т.д. В данном случае делается попытка системно подойти к разработке новой парадигмы формирования социально-экономических отношений на муниципальном уровне на основе современных управленческих технологий.

Социоинженерная методология управленческой деятельности

Управление может быть эффективным, если оно осуществляется на основе логически выстроенной методологии. Мнение о том, что управление не является наукой, так как не имеет своей методологии, глубоко ошибочно. Методология управленческой деятельности чётко прослеживается в сути социальной инженерии – особом разделе социологического знания [Уржа, 2017]. Известно, что социология как наука многогранна. Она дает нам фундаментальное представление об обществе и происходящих в нем процессах; используется практически во всех областях человеческой жизнедеятельности через свою отраслевую структуру; благодаря методам социологического анализа позволяет понять причины появления тех или иных проблем. Но социальная инженерия является особым разделом социологического знания – это созидательная социология. Неся в себе преобразовательную функцию социологии, социальная инженерия дает возможность методологически и методически обеспечить воздействие на социальный объект с целью его модернизации или полного обновления. Эта сфера социологической деятельности обладает специальными средствами и методами, которые позволяют активно способствовать решению актуальных проблем общественной жизни. Раскрывая суть этих методов, можно сказать, что социальная инженерия – это цепочка взаимосвязанных последовательных процедур, направленных на преобразование социальных объектов с целью их совершенствования. Это, безусловно, *диагностика* состояния социального объекта, *прогнозирование* его будущего состояния, *моделирование* нового модернизированного состояния, *проведение эксперимента* социальной модели, в случае успешного результата – *создание социального проекта* нового состояния объекта, *разработка социальных технологий* реализации проекта.

Казалось бы, что всё логично и просто, но увы. Мы часто сталкиваемся с тем, что, используя модную формулировку – «проектное управление», авторы зачастую начинают сразу с разработки проекта. Без всей предварительной проработки, о которой говорит социальная инженерия, такой проект обречен на провал. В данном исследовании делается акцент на необходимость применения всех последовательных процедур социальной инженерии при осуществлении модернизации социального объекта, или создании новых объектов. Пренебрежение хоть одним из этапов неминуемо приведет к отрицательному результату. К сожалению, таких примеров не мало. Достаточно вспомнить приоритетные национальные проекты «Здоровье», «Образование», «Жилье» и «Развитие АПК» в 2005 г. Практически все четыре проекта потерпели неудачу.

Кроме того, социоинженерная методология указывает на возможные масштабы осуществления преобразований. Сегодня в России почти 21 тысяча муниципальных образований. Они не могут и не должны реформироваться и развиваться по одному проекту. Необходима разработка социальных проектов для каждого отдельного муниципального образования, каждого города или поселка с учетом множества факторов, условий, традиций. Именно это обеспечивает социоинженерный подход в реализации социального проектирования.

Почему же в нашей стране об этом методологическом подходе в управленческой деятельности заговорили сравнительно недавно? Ответ на этот вопрос требует раскрытия сущности социальной инженерии, и истории её развития.

Формирование и развитие научной школы социальной инженерии

Многие считают, что управленческая деятельность базируется на знании экономики и юриспруденции. Социальная инженерия не входит в область экономических и юридических наук, это поле социологического знания. Но социологи чаще говорят на языке общей и отраслевых теорий, что снижает интерес практиков-управленцев к социологии. А преобразовательная составляющая социологии – социальная инженерия, как наиболее сложная, требующая создания «рецептов» организации эффективного управления, остается мало разработанной.

Вторая причина во многом связана с именем одного из основных авторов этого научного направления – Карла Поппера (1902 – 1994), который не пользовался популярностью в нашей стране из-за того, что его взгляды во многом не совпадали с принятыми в советский период догмами. Так, в своей книге «Нищета историцизма» К. Поппер, как и О. Конт, противопоставлял историцизму рациональную социальную технологию. Главное противостояние двух концепций заключается в следующем: представители историцизма отстаивают точку зрения, основанную на том, что развитие общества идет по неким исторически обусловленным законам, и в этом индивид никакой роли не играет, а на первое место выходит коллективизм. И вторая

особенность историцизма – признание того, что в развитии общества должны ставиться какие-то глобальные, далеко идущие цели, которые только когда-нибудь будут достигнуты. Сторонники же социальной инженерии основным субъектом преобразований в обществе видели человека – строителя своей жизни, что позже нашло отражение в работе нашего соотечественника В. Г. Афанасьева «Человек в управлении обществом» [Афанасьев, 1977].

В монографии «Открытое общество и его враги» К. Поппер, раскрывая сущность социальной инженерии, большое внимание уделил целевым установкам и методам этой преобразовательной деятельности, разделив её на «утопическую социальную инженерию» и «поэтапную социальную инженерию». Его позиция заключалась в том, что преобразования в обществе с целью его совершенствования должны осуществляться с помощью воздействия на объективную реальность ненасильственными, «поэтапными», «мягкими» методами. Его концепция противопоставлялась марксистской концепции, которая строилась на методологии радикальных и крупномасштабных преобразований. Именно такой подход Поппер назвал «утопической социальной инженерией». Это была одна из причин, по которой его взгляды в нашей стране не были популярны. По его мнению, сторонники «утопической социальной инженерии», для осуществления изменений в обществе предлагают разрушить существующее общественное устройство, а не заниматься его «починкой». И только после этого, определив конечную цель преобразований, искать конкретные пути для её достижения. Возражение К. Поппера против такого подхода заключалось в том, что, по его мнению, реализация крупномасштабных социальных проектов предполагает насилие и, следовательно, – диктатуру. «Утопическая попытка достигнуть идеального государства, используя проект в целом, – писал Поппер, – требует концентрации власти в руках небольшой группы людей и чаще всего ведет к диктатуре» [Поппер, 1992: 202].

Ещё одна причина, по которой социальная инженерия не принималась в советский период, связана с тем, что К. Поппер критиковал методы осуществления преобразовательной деятельности в Советском Союзе. Он неоднократно подвергал сомнению несостоятельность «утопической социальной инженерии». «Перестройка общества – это грандиозное мероприятие, которое многим – и надолго – неизбежно доставит неудобства. Поэтому сторонник утопической инженерии будет вынужден игнорировать многие жалобы» [Поппер, 1992: 202]. «Утопическая инженерия претендует на рациональное планирование всего общества, хотя мы вовсе не располагаем эмпирическим знанием, необходимым для того, чтобы реализовывать это честолюбивое намерение» [Поппер, 1992: 204].

Теперь, спустя годы, пережив все ужасные последствия «перестройки», мы понимаем, что К. Поппер был абсолютно прав. Поэтому здесь мы говорим именно о поэтапной социальной инженерии.

В отечественной школе социальной инженерии накопился опыт социоинженерных подходов в области отдельных её составляющих. В 1920-е гг. он был связан с именами А. К. Гастева, П. М. Керженцева и др. Однако это в большей степени было связано с производством [Гастев, 1972; Керженцев, 1968].

С 1960-х гг. в нашей стране методы социоинженерной деятельности развивались по таким направлениям, как теория и практика социального планирования [Тощенко, 2011], социальное проектирование, разработка социальных технологий [Иванов, Патрушев, 1999]. В 1970-е гг. развитие получили разработки целевых программ регионов, отраслей, сфер общественной жизни. 1980-е гг. ознаменованы проведением имитационных деловых игр, развитием игротехнической деятельности, управленческого консультирования [Дряхлов, Князев, 1989: 153]. В 1992 г. была создана первая в стране кафедра социальной инженерии в структуре социологического факультета Российского государственного социального института (ныне Российский государственный социальный университет), которой более 20-ти лет руководила автор данной статьи. Социоинженерная парадигма стала основой созданного в 1996 году факультета социального управления РГСУ, подготовки управленческих кадров для государственной и муниципальной службы.

Социальное управление – это социально-ориентированное управление, которое направлено на реализацию интересов и потребностей различных социальных групп [Уржа, 2015]. Это возможно только на основе применения социоинженерной методологии: диагностики социальной реальности, преобразования её путем построения перспективного социального проекта, применения современных социальных технологий для реализации проекта [Уржа, 1998]. Если социальное управление – это средство реализации социальной политики [Энцикл. соц. словарь, 1995], то социальная инженерия – это средство реализации социального управления. Рассмотрим далее ряд направлений, развитие которых способствует повышению социально-экономического благополучия муниципальных образований.

Расширение возможностей государственно-частного и муниципально-частного партнерства для развития муниципальных образований

Одним из наиболее сложных вопросов в решении многих проблем развития инфраструктуры муниципальных образований является финансирование. Бюджетных денег для решения вопросов местного значения, как правило, не хватает. А для строительства новых объектов – тем более. Привлечение инвесторов, повышение инвестиционной привлекательности региона – одна из сложнейших задач. До сих пор её решение проводилось на основе концессионных соглашений. Однако этот путь не был эффективным и привлекательным. Как известно, концессия – это договор, заключаемый государством с частным предпринимателем, иностранной фирмой на строительство и эксплуатацию промышленных предприятий, земельных и других

угодий, на постройку железной дороги и т.п., на основе которого реализуется проект государственно-частного партнерства (ГЧП). В законодательстве под государственно-частным и муниципально-частным партнерством понимается юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного и частного партнёров. В качестве публичного партнера может быть Российская Федерация, её субъект, муниципальное образование. Частным партнером является российское юридическое лицо, с которым заключено соглашение государственно-частного партнерства [Maloletko, 2016].

В рамках концессионных соглашений реализация большей части российских проектов государственно-частного партнерства (ГЧП), включая федеральные, региональные и местные концессии, основывались на публичной собственности в отношении объекта инфраструктуры, то есть ГЧП можно было реализовывать лишь по таким направлениям, при которых объект инфраструктуры должен быть передан после создания публичному партнеру. Именно это лишало применение концессионных соглашений привлекательности.

После вступления в силу 1 января 2016 года Федерального закона № 224-ФЗ (45) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», стало возможным право собственности передавать частному партнеру. Это существенно расширяет возможности ГЧП.

Среди других достоинств нового закона о ГЧП, помимо возможности приобретать объект инфраструктуры в собственность частного партнера, следует отметить возможность залога объекта ГЧП в целях финансирования проекта, отсутствие требования об обязательности типовых соглашений, которые были в законе о концессионных соглашениях. Все это в совокупности должно повысить инвестиционную привлекательность проектов ГЧП в России. Государственно-частное партнерство при грамотном и рациональном поведении – механизм, который может стать основой создания высокотехнологических корпоративных структур, призванных обеспечить ориентацию бизнеса и государства на решение задач, связанных с развитием муниципальных образований.

Совершенствование кадровой политики в системе социально-экономических отношений муниципального образования

Для развития эффективных социально-экономических отношений новых законов и новых технологий недостаточно. Главная роль в этом процессе принадлежит кадрам. Подготовка управленческих кадров, способных решать современные задачи, использовать эффективные управленческие технологии – важнейшая тема в разработке кадровой политики в стране. Однако в этой области сегодня больше проблем, чем решённых вопросов.

Первая проблема связана с действующей системой подбора кадров. На конкурсную комиссию по замещению вакантных должностей, как правило, приходят

люди, которые по каким-то причинам ушли с предыдущего места работы. Рассмотрение таких кандидатур происходит в основном по формальным признакам. Разрушение Советского Союза началось именно с разрушения системы формирования кадрового корпуса людей, которые себя зарекомендовали с положительной стороны. Такие люди входили в базу данных, которая называлась номенклатурой кадров. Невозможно было попасть на должность человеку без опыта работы в системе управления. Сегодня, к сожалению, эта система полностью ликвидирована.

Вторая проблема связана с отсутствием системы привлечения молодежи для участия в управлении, начиная с местного самоуправления. Участие молодежи в политической жизни страны, муниципального образования с одной стороны способствует представительству интересов молодежи в общественных делах, с другой – привлечению молодого поколения к управлению делами местных органов власти. Это способствует созданию нового поколения управленческих кадров, формированию кадровой политики.

Третья проблема связана с тем, что система образования в стране полностью отказалась участвовать в формировании кадровой политики. До введения единого государственного экзамена (ЕГЭ) в школах активно работала профориентационная система. Вузы вели очную и заочную профориентационную работу, которая имела значительные результаты – выпускники школ поступали в высшие учебные заведения, исходя из желания, кем они хотят быть. После введения ЕГЭ ситуация резко изменилась. Абитуриенты теперь в большей степени ориентируются на проходные баллы на бюджетные места. Профориентационная работа в школах значительно утратила своё значение и результативность.

Вторая ступень образования – вуз. И здесь государство полностью устранилось от трудоустройства даже тех, кого готовит на бюджетной основе. Логика отсутствует полностью: выделены бюджетные деньги на подготовку специалистов, а спроса за то, какова результативность потраченных денег, нет. Возможна ли такая ситуация в коммерческой организации? Конечно, нет. Предпринимателя интересует отдача от каждого вложенного в дело рубля.

Особенно удивляет отказ государства от бюджетной подготовки кадров для государственной и муниципальной службы, так как уже много лет на данное направление подготовки бюджетные места не выделяются. Как можно тогда сегодня говорить о качестве государственных и муниципальных служащих?

Четвертая проблема тоже связана с образованием, а именно с организацией системы повышения квалификации и переподготовки муниципальных служащих. Исследования, проводимые Всероссийским Советом по местному самоуправлению (ВСМС), показали низкий образовательный уровень и профессионализм должностных и выборных лиц органов местного самоуправления.

Безусловно, кадровая политика должна включать в себя также и работу по подготовке резерва кадров, и по повышению привлекательности муниципальной службы для высококвалифицированных специалистов.

Территориальное общественное самоуправление – форма проявления социальной активности населения в решении вопросов развития муниципальных образований

Вовлечение граждан в деятельность территориального общественного самоуправления (ТОС), в решение локальных социально-экономических вопросов – одна из главных задач, стоящих сегодня и перед государственными, и перед муниципальными органами. Она получает развитие во многих регионах, объединяя тысячи людей в желании позитивных изменений. Причем, сегодня как никогда ощущается высокая востребованность у населения в такой форме общественной работы. И в этих условиях поддержка ТОС не просто перспективна – это инвестиции в будущее, в формирование крепкого созидательного гражданского общества.

Согласно части 1 статьи 27 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» под территориальным общественным самоуправлением (ТОС) понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Следовательно, ТОС, во-первых, является механизмом самоорганизации граждан (общественным, а не публично-властным институтом), во-вторых, предназначено для реализации собственных инициатив в рамках вопросов местного значения (а не решения самих вопросов местного значения непосредственно). Все это характеризует ТОС как особую, территориально детерминированную, форму общественной, гражданской активности в сфере местного самоуправления. ТОС не является формой прямого народовластия, органы ТОС не входят в систему органов местного самоуправления.

В то же время, хотя ТОС не относятся к виду публичной власти, законодатель признает их институтом местного самоуправления. ТОС следует характеризовать как форму участия населения в осуществлении местного самоуправления. Без реально действующего территориального общественного самоуправления местное самоуправление не может быть эффективным. По своей природе ТОС является связующим звеном между населением и муниципальным уровнем публичной власти.

Однако существует две основных проблемы. Первая проблема связана с низкой активностью населения в решении вопросов местного значения. Ряд исследований того периода показал, что личная готовность к участию в изменении условий жизни в своем

месте жительства в сознании респондентов связывается в первую очередь с работой по благоустройству территории, добросовестным выполнением поручений при значительной ориентации не на самоорганизацию, а на организацию дел извне, со стороны властей, иных организаторов, активистов и т.п. Вероятно это привычка советского периода, когда население выходило на субботник под руководством представителей территориальной власти. Общее снижение активности населения в отношении своего муниципального образования, отмечаемое многими респондентами, в значительной степени обусловлено неверием в то, что местные власти способны и хотят влиять на развитие социальной активности граждан. Так, на вопрос «как влияют местные власти на развитие общественной и политической активности граждан?», получены следующие ответы:

- способствуют развитию – 21,3 %
- не влияют – 41,6 %
- препятствуют – 7,3 %
- каждый третий затруднился ответить на вопрос.

На вопрос: «От чего зависит Ваше участие в решении конкретных местных проблем?», – были получены следующие ответы: «от меня лично – 12,2 %, от активности других – 4,6 %, если власть готова нас слышать – 23,2 %, от коллег, друзей и членов семьи – 28,6 %».

Оценка влияния уровня авторитетности местной власти на повышение социальной активности граждан показала, что только 11,8 % граждан прислушиваются к мнению лиц, работающих в местных муниципальных администрациях, 6,4 % – к мнению депутатов местного совета и 5,4 % – к представителям местных общественных организаций. При этом, только 28,3 % граждан информированы о существовании и деятельности каких-либо общественных организаций на территории своего муниципального образования, а 53,3 % – вообще ничего не знают и 18,4 % – затруднились что-нибудь сказать об этом [Уржа, 2013].

Вторая проблема связана с тем, что не одинаково реагируют на новую форму общественной активности органы власти: где-то ТОС поддерживаются, где-то возможности общественного самоуправления власти пока не почувствовали. Как люди разные, так и власть на местах – тоже разная. Кто-то боится делиться полномочиями, кто-то считает ТОС дополнительной головной болью. Там, где есть диалог с властью, ТОС формируются активнее.

В целом в Российской Федерации насчитывается более 35 тысяч ТОС. Таким образом сегодня территориальное общественное самоуправление стало одним из значимых элементов системы местного самоуправления. ТОС рассматриваются как перспективная форма самоорганизации граждан, как один из важных резервов развития непосредственной демократии и реального вовлечения населения в процессы управления.

Библиографический список

- Афанасьев В. Г.* Человек в управлении обществом. М.: Изд-во полит. литературы, 1977. 382 с.
- Гастев А. К.* Как надо работать. М.: Экономика, 1972. 477 с.
- Дряхлов Н. И., Князев Б. В., Нечаев В. Я.* (ред.) Марксистско-ленинская социология. М.: Изд-во Моск. Ун-та., 1989. 285 с.
- Иванов В. Н.* Социальные технологии в современном мире. М.: Славянский диалог, 1996. 334 с.
- Иванов В. Н., Патрушев В. И.* Социальные технологии: Курс лекций. М.: Изд-во МГСУ «Союз», 1999. 432 с.
- Керженцев П. М.* Принципы организации. Избр. произведения. М.: Экономика, 1968. 464 с.
- Поппер К.* Открытое общество и его враги. Т. 1. М.: Феникс, Международный фонд «Культурная инициатива», 1992. 448 с.
- Тощенко Ж.Т.* Социология управления. Учебник. М.: Центр социального прогнозирования и маркетинга, 2011. 300 с.
- Уржа О. А.* Социальная инженерия. М.: Изд-во «Союз», 1998. 28 с.
- Уржа О. А.* Социальная активность населения муниципальных образований: факторы и условия // Социальная политика и социология. 2013. № 2–1 (92). С. 7–22.
- Уржа О. А.* Интеграция интересов социальных групп и слоев как основа эффективного социального управления // Материалы Ивановских чтений. 2015. № 4 (4). С. 257–262.
- Уржа О. А.* Социальная инженерия как методология управленческой деятельности // Социологические исследования. 2017. № 10. С. 87–96. DOI: 10.7868/S0132162517100099.
- Энциклопедический социологический словарь / Общая редакция академика РАН Осипова Г. В. М., 1995. 839 с.
- Maloletko A. N.* The economic security of the some public-private partnerships. Contemporary Problems of Social Work. 2016. VOL. 2. № 2 (6). P. 44–48.