

КУБАНСКАЯ ШКОЛА РАЗВИТИЯ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ: ГЕНЕЗИС, СПЕЦИФИКА, ПОСТУЛАТЫ¹

Большинство новых научных школ в гуманитарных науках обязано своим возникновением трудностям переходных периодов в общественном развитии, с которыми сталкиваются миллионы людей, а также неспособности существующих институтов справиться с проблемами, возникающими в эти периоды.

Становление кубанской школы развития местных сообществ относится к концу восьмидесятых-девяностым годам прошлого века. Это были годы крушения старой социально-экономической системы, когда главным стал вопрос о выживании как государства, так и каждого его гражданина. Российская экономическая теория того времени не могла дать удовлетворительных ответов на многие жизненно важные вопросы. На наш взгляд, главной причиной кризисного состояния экономической теории явилось то, что из нее «ушел человек – субъект реальной истории, ушел, оставив там производственные отношения, отчужденные от их творца и носителя»².

Выход из кризиса виделся в том, чтобы повернуть экономическую науку к «стереоскопическому видению человека во всех его проявлениях – как индивида, члена семьи, социальной группы, государства и общества, находящих отражение в его интересах, в многообразных видах деятельности и отношениях в материальной и духовной сферах»³.

Одной из наиболее важных и сложных задач в начале 1990-х годов была ускоренная подготовка управленческих кадров, способных адекватно воспринимать и решать проблемы переходного периода. Для решения этой задачи в мае 1992 года в Краснодарском крае был создан Центр переподготовки и повышения квалификации кадров, а позже

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда и администрации Краснодарского края (проект № 10-02-38222).

² Филиппов Ю. Человек и экономические категории // Вестник высшей школы. 1991, №2, с.62.

³ Любимов Л., Яровая Е. Механизм общественного саморазвития: цивилизационный подход // Мировая экономика и международные отношения. 1993, №2, с.12.

Центр кадровой политики при администрации Краснодарского края. За несколько лет его существования переподготовку прошли около двух тысяч представителей местной власти. Для работы с этим контингентом были приглашены преподаватели Кубанского государственного университета – экономисты, юристы, историки, социологи.

Работа в Центре дала нам возможность пройти хорошую «школу жизни» и накопить материал для строительства новой научной школы. Определились контуры дальнейших исследований. Во-первых, мы на практике убедились, что развитие общества происходит через изменения в людях, в их мировосприятии, ценностных ориентациях и соответственно поведении. Во-вторых, применение интерактивных методов обучения (проблемно-деловых, инновационно-поисковых, планирующих игр и др.) позволило смоделировать «местное сообщества как общность граждан, объединенных общими интересами совместного проживания...»¹. Стало ясно, что проблемы местного развития необходимо исследовать в контексте не территории как таковой, а сообщества людей по месту жительства, т.е. местного сообщества. В-третьих, нельзя сводить местное самоуправление к разделению полномочий между государственным и муниципальным уровнями власти. Нужно исследовать местное сообщество как особый социальный организм, системными признаками которого являются: население, территория, социальное взаимодействие и психологическое чувство сообщества. В-четвертых, развитие не сводится к экономическому росту. Целью развития является повышение благосостояния населения. Экономическое развитие является одним из средств достижения этой цели².

Эмпирические исследования не ограничились периодом нашей преподавательской работы в краевом Центре повышения квалификации и переподготовки кадров. Они стали постоянным видом деятельности творческого коллектива, занимающегося проблемами развития местного сообщества. Они продолжались и во второй по-

¹ Игровые методы в исследовании и решении проблем местного самоуправления: аналитический отчет о Всероссийском семинаре-совещании 31 мая – 5 июня 1994г. / Под ред. Филиппова Ю.В. Краснодар, 1994, с.62.

² Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Местное сообщество и местное хозяйство в стратегии региона // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. 1996, №2.

ловине 90-х годов XX в. и в первое десятилетие XXI века. Первым опытом хозяйственно-договорной работы с муниципальными образованиями по планированию местного развития была реализация в 1995–1996 гг. программы «Оценка состояния и определение перспектив социально-экономического развития Красноармейского района»¹. В последующие годы хозяйственно-договорные работы проводились и в других муниципальных образованиях. Последний из проектов был завершен в 2008 году в Ленинградском районе Краснодарского края².

Большую роль в изучении зарубежного опыта развития местных сообществ сыграли:

– участие преподавателей кафедры государственного и муниципального управления в реализации международных проектов: «Укрепление государственного управления на Юго-Западе России» (1996–2000 гг.), «Создание системы университетской поддержки развития местных сообществ» (2001–2003 гг.), «Социально-экономическая реформа на Юге России» (2003–2005 гг.);

– зарубежные стажировки в США (1995 г., 2003 г., 2004 г., 2008 г.), Нидерланды и Францию (1997 г.), Великобританию (1999 г.), Ирландию (2005 г.), Данию (2000 г.), Германию (2007 г.), Польшу (2008 г.).

Вместе с тем с первых дней нашей деятельности, связанной с развитием местных сообществ, мы сознавали, что для строительства нового для России научного направления нужен прочный теоретический фундамент.

В России начала 1990-х годов феномен местного сообщества как локальной социально-экономической системы практически не исследовался. Однако чудом сохранились труды российских ученых-муниципалов, изданные в конце 1920-х годов – Л.А.Велихова, В.Н.Твердохлебова, Н.В.Бурмистрова, З.Г.Френкеля и др. Для нас

¹ Филиппов Ю., Авдеева Т., Лях В., Пахомов Н. Приоритеты определяются интересами местного сообщества // Человек и труд. 1996, №9.

От исполнительства к стратегии развития местного сообщества. Коллективная монография / Под ред. Авдеевой Т.Г., Железко С.Н., Филиппова Ю.В. Краснодар, 1996.

² Стратегия социально-экономического развития сельских поселений Ленинградского района. Отчет о научно-исследовательской работе. Краснодар, 2008.

«нитью Ариадны» в исследовании хитросплетения сложных проблем развития местных сообществ стал фундаментальный труд Л.А.Велихова «Основы городского хозяйства». Как отмечал сам автор, это произведение является «первым опытом концентрированного академического курса, сжато излагающего муниципальную науку в ее целом»¹. К сожалению, период развития муниципальной науки в советской России оказался недолгим, поскольку иерархически организованная власть не нуждалась ни в местном самоуправлении, ни в муниципальной науке.

В то же время в Западной Европе и США исследования в этой области не прекращались, вследствие чего «развитие местных сообществ» стало одним из престижных направлений научной мысли. Введение предмета «Развитие местных сообществ» в университетский учебный процесс американские авторы связывают с именем Уильяма Биддла, который в 1947 г. начал читать курс «Динамика сообщества»². Сегодня многие известные университеты мира ведут научные исследования, готовят кадры специалистов и оказывают практическую помощь в области развития местных сообществ. Одним из самых известных в мире центров фундаментальных и прикладных исследований, подготовки кадров и реализации проектов по развитию местных сообществ является университет штата Висконсин (США). В рамках направления «Развитие местных сообществ» наиболее широкое распространение получили пять специализаций:

1. планирование развития местных сообщества;
2. экономическое развитие местных сообществ;
3. городское развитие;
4. сельское развитие;
5. местное управление³.

Обобщение опыта, накопленного в 1990-е годы, и переосмысление результатов научных исследований российских и зарубежных

¹ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М., 1928, с.5.

² Robertson W.E. Directory: Community Development Education and Training Programs. Columbia, Mo.: Community Development Society, 1987.

³ Филиппов Ю.В. Повороты судьбы (к 10-летию Кубанской школы развития местных сообществ) // Человек. Сообщество. Управление. Приложение, 2006, с.10.

ученых, касающихся в той или иной степени предмета исследования, позволили нам создать учебник по новой социально-экономической дисциплине – «Основы развития местного хозяйства»¹.

В нем в определенной системе были представлены исходные положения концепции развития местных сообществ, которые в дальнейшем легли в основу доказательной базы научных исследований и учебных дисциплин, разработанных в последние 10 лет адептами этой концепции. Среди них – «Теории местного экономического развития», «Стратегическое планирование местного развития», «Инструменты анализа муниципальной экономики», «Маркетинг территории», «Управление изменениями», «Управление проектами», «Групповая динамика», «Муниципальные финансы», «Муниципальная статистика», «Экономика города», «Пространственное развитие города», «Социальный капитал» и др.

К особенностям концепции развития местных сообществ можно отнести следующие. Во-первых, исследование проблем местного развития не ограничивается рамками экономического анализа, применяется междисциплинарный подход. Во-вторых, исследование переводится на более глубокий (чем национальный или региональный) уровень, т.е. на уровень небольших территориальных образований, где внутренняя целостность и имманентно присущая социальному организму системность (взаимосвязь пространства, характеристик населения, экономики и т.п.) проявляется наиболее отчетливо. В-третьих, развитие рассматривается в контексте общего социально-экономического развития не территории как таковой, а сообщества людей, отношения между которыми в силу соседства принимают характер «лицом к лицу». В-четвертых, местное хозяйство рассматривается не только как часть национальной экономики, но и как «единичное хозяйство». В-пятых, управление развитием представляется как особый вид деятельности, отличный от управления объектами или процессами.

Ключевыми категориями, которыми оперирует концепция развития местных сообществ являются «местное сообщество», «местное хозяйство», «местное развитие».

Местное сообщество определяется как общность людей, связанных общими интересами совместного проживания на ограничен-

¹ Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства. М., 2000.

ной территории и в силу этого вынужденных взаимодействовать для достижения общих целей¹.

Понятие «местное сообщество» отражает более широкий спектр взаимосвязей между людьми, чем более распространенная категория «муниципальное образование». Это позволяет перевести проблемы местного управления из надстроечного уровня (разграничение полномочий между уровнями власти) на базисный уровень и раскрыть социальное взаимодействие в различных его формах (не только правовой, но и экономической, межэтнической, межличностной и т.п.).

В качестве основных субъектов местного сообщества рассматриваются местное правительство, предприниматели и домохозяйства (семьи). Интересы всех субъектов местного сообщества, как и каждого жителя, можно свести к трем главным группам общих интересов: занятость, доходы, благоустройство. С точки зрения семей эти интересы вполне очевидны.

Эти понятия можно перевести и на предпринимательский язык. Занятость – это квалифицированная и гибкая рабочая сила, способная производить товары и услуги, востребованные при любых изменениях вкусов и предпочтений потребителей. Доходы семей – это увеличивающийся платежеспособный спрос и сбережения, а, следовательно, инвестиционные возможности. Благоустройство – это возникающие новые потребности, дающие импульсы развитию существующих и возникновению новых форм предпринимательской деятельности.

Социальная функция местной власти, определяемая законом и ожиданиями населения, заключается в создании условий для удовлетворения нужд людей в товарах, услугах и условиях жизни. С этой точки зрения занятость, доходы и благоустройство являются критериями, по которым граждане могут оценить деятельность местной власти. Именно поэтому местная власть даже в силу инстинкта самосохранения должна рассматривать предпринимательство как своего партнера, берущего на свои плечи решение большей части задач, связанных с выполнением социальной функции местно-

¹ Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства. М., 2000, с.43.

го правительства. Вклад отдельного предприятия в социальное развитие местного сообщества может оцениваться по следующим основным критериям:

1. занятость (сколько рабочих мест создает предприятие);
2. качество рабочих мест (уровень зарплаты, стабильность и др.);
3. связь с местной ресурсной базой (учет характеристик местной рабочей силы, природные ресурсы и др.);
4. вписанность в структуру местной экономики (влияние предприятия на экономическую активность в местном сообществе);
5. сохранение пространственной интегрированности местного сообщества (архитектура, внешнее благоустройство, условия жизни населения и др.).

В современной российской научной литературе используется чаще всего термин «муниципальное хозяйство», который трактуется, прежде всего, как совокупность предприятий и учреждений (муниципальной собственности или независимо от форм собственности), расположенных на территории муниципального образования¹.

В отличие от современных авторов Л.А.Велихов рассматривает муниципальное хозяйство не как совокупность предприятий, а как деятельность муниципалитета с целью удовлетворения коллективных потребностей населения². Однако жизнь местного сообщества невозможно свести лишь к деятельности муниципалитета.

В тезаурусе теории развития местных сообществ содержание понятия «местное хозяйство» раскрывается следующим образом.

Местное хозяйство есть взаимодействие трех субъектов местного сообщества (население, бизнес, власть), обусловленное общностью интересов единого экономического, социального и информационного пространства. Целью этого сотрудничества является обеспечение нормальных для данного сообщества условий жизни, занятости и доходов и соответствующего уровня удовлетворения потребностей населения в частных и локальных общественных благах³.

¹ Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. М., 1997, с.13.

² Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М., 1928, с.218.

³ Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Местное сообщество и местное хозяйство в стратегии региона // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. 1996, №2, с.58.

Местное хозяйство является составной частью национальной и региональной экономики, но в то же время имеет ряд особенных признаков, характеризующих его как автономное, «единичное» экономическое пространство. Во-первых, далеко не всегда национальные интересы и мотивы поведения крупных фирм совпадают с потребностями местных сообществ, что объясняет необходимость создания экономической системы, ориентированной на решение местных проблем. Во-вторых, отношения между участниками местного хозяйства носят характер отношений «лицом к лицу». Предприниматель, наемный работник, муниципальный служащий – это не абстракция (персонифицированные отношения), а реальные люди. Поэтому способы решения, например, проблем занятости на национальном и местном уровнях имеют свою специфику. В-третьих, в рыночной экономике местное правительство по своему экономическому поведению ближе к правлению корпорации, чем к административному органу власти.

Наконец, третьей ключевой категорией концепции является «развитие». Местное развитие затрагивает широкий круг интересов, в силу чего существует множество трактовок этого понятия¹. Для большинства экономистов его смысл заключается в ускорении экономического роста, лидеры местных сообществ связывают развитие с сокращением бедности и неравенства и т.д.

Наиболее полное представление о характере и глубине общественных преобразований дают, на наш взгляд, три взаимосвязанных характеристики – изменение, рост, улучшение².

Развитие как социальные изменения связано с разработкой и реализацией политики определенной мировоззренческой направленности. В концепции развития местных сообществ рассматриваются три разновидности политики – опора на собственные силы, техническая помощь, политический конфликт.

¹ Филиппов Ю.В., Черная Е.А. Управление местным развитием как особый вид деятельности / В кн.: Социальный и человеческий капитал как основа инновационного развития местных сообществ. Краснодар, 2010.

² Community Development in Perspective. 1994/ Iowa State University Press / Ames. Iowa, p.9.

Развитие как рост означает структурные изменения, которые ведут к технологическому прогрессу, повышению качества продукции и т.п.

Развитие как улучшение характеризует такие социальные перемены, которые обеспечивают равные возможности более широкому кругу лиц воспользоваться локальными общественными благами (качественное образование, жилье, личная свобода и т.п.).

Управление развитием существенно отличается от управления функционированием. Управление развитием требует принятия нестандартных решений, нового распределения ролей и соответственно принятия обязательств, выходящих за рамки формальных функций.

Управление развитием предполагает два взаимосвязанных вида деятельности – идеально-преобразующую и материально-преобразующую¹. Идеально-преобразующая деятельность – творческая работа по формированию мысленно представляемой модели местного сообщества, в которой в идеальном виде представлены возможности качественно нового способа удовлетворения потребностей социальных групп местного сообщества. Материально-преобразующая деятельность – это процесс материализации, практического воплощения идеальной модели.

Важнейшей составляющей потенциала развития местного сообщества являются организационно-управленческие ресурсы, которые приводят в движение определенную комбинацию ресурсов местного сообщества, выполняют роль двигателя прогресса. Организационно-управленческие ресурсы развития местного сообщества – это совокупность организационных форм, социальных отношений и технологий идеально- и материально-преобразующей деятельности, направленной на качественное изменение локальной эко-социоэкономической системы (местного сообщества)².

¹ Гладышев А.Г. Развитие местного сообщества: теория, методология, практика. Монография. М., 1999, с.226.

² Филиппов Ю.В. Обновление России: организационно-управленческие ресурсы местного развития // Человек. Сообщество. Управление. 2009, №4, с.13.

Таким образом, концепция развития местных сообществ имеет свой специфический объект, предмет и методологию исследования и занимает особую нишу в изучении социально-экономических систем.

Литература

- Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М., 1928
- Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. М., 1997
- Гладышев А.Г. Развитие местного сообщества: теория, методология, практика. Монография. М., 1999
- Игровые методы в исследовании и решении проблем местного самоуправления: аналитический отчет о Всероссийском семинаре-совещании 31 мая – 5 июня 1994г. / под ред. Филиппова Ю.В. Краснодар, 1994
- Любимов Л., Яровая Е. Механизм общественного саморазвития: цивилизационный подход // Мировая экономика и международные отношения. 1993, №2
- От исполнительства к стратегии развития местного сообщества. Коллективная монография / Под ред. Авдеевой Т.Т., Железко С.Н.. Филиппова Ю.В. Краснодар, 1996
- Стратегия социально-экономического развития сельских поселений Ленинградского района. Отчет о научно-исследовательской работе. УДК 332.01.2. №ГР 0100704297. Краснодар, 2008
- Филиппов Ю. Человек и экономические категории // Вестник высшей школы. 1991, №2
- Филиппов Ю.В. Повороты судьбы (к 10-летию Кубанской школы развития местных сообществ) // Человек. Сообщество. Управление. Приложение, 2006
- Филиппов Ю.В. Обновление России: организационно-управленческие ресурсы местного развития // Человек. Сообщество. Управление. 2009, №4
- Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Местное сообщество и местное хозяйство в стратегии региона // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. 1996, №2
- Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства. М., 2000
- Филиппов Ю.В., Черная Е.А. Управление местным развитием как особый вид деятельности / В кн.: Социальный и человеческий капитал как основа инновационного развития местных сообществ. Краснодар, 2010
- Филиппов Ю., Авдеева Т., Лях В., Пахомов Н. Приоритеты определяются интересами местного сообщества // Человек и труд. 1996, №9
- Community Development in Perspective. 1994/ Iowa State University Press / Ames. Iowa

Юдаева Светлана Владимировна

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИММИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ

Формирование новой, более активной миграционной политики является важнейшим условием изменения качества российской экономики, перехода к постиндустриальному развитию страны.

Региональные и местные власти постепенно становятся важными партнерами федерального правительства в долгосрочных политико-экономических процессах принятия решений, в том числе в области миграционной политики. При этом участие региональных и местных властей, несомненно, должно играть позитивную роль, поскольку они имеют лучшее представление о состоянии местного рынка труда, промышленности, они заинтересованы в росте благосостояния, наращивании человеческого капитала и промышленном развитии своих регионов и районов.

Республика Карелия является приграничным регионом России, имеет общую границу с Финляндией и считается привлекательным для мигрантов регионом. На протяжении последних лет в республике наблюдается незначительный миграционный прирост. В основном привлекаются низкоквалифицированные ресурсы, что соответствует общероссийской тенденции, – в промышленность, лесное хозяйство, строительство, торговлю и на транспорт. При этом общая численность привлекаемых иностранных работников составляет около одного процента от совокупной численности занятого населения республики и существенного влияния на рынок труда в республике не оказывает.

Основными экспортёрами иностранной рабочей силы в республику являлись страны СНГ: Украина, Узбекистан, Таджикистан, Азербайджан, Армения, Кыргызстан, Молдова. В результате, как и во многих других регионах страны, в Карелии продолжается формирование сложного этнического состава населения.