

УДК 303.425

### Социальные технологии стратегического управления в муниципальных образованиях



#### **Юрьева О.В.**

Кандидат социологических наук,  
доцент кафедры управления человеческими ресурсами  
Казанского (Приволжского) федерального университета



#### **Бурганова Л.А.**

Доктор социологических наук,  
профессор кафедры государственного и муниципального  
управления и социологии Казанского национального  
исследовательского технологического университета

*В статье исследуется роль социальных технологий стратегического управления как инструмента объединения усилий власти и гражданского общества для достижения стратегических целей развития. Участие населения посредством обязательных публичных дискуссий в разработке стратегий муниципального образования рассматривается как условие их эффективной реализации. Анализируется опыт использования технологий взаимодействия власти и населения при разработке долгосрочной Стратегии социально-экономического развития муниципального образования города Казани. Представлены результаты опроса экспертов – авторов Стратегии социально-экономического развития России до 2020 г., а также данные мониторинга и опросов населения, осуществленные разработчиками Стратегии. На основе данных исследований была осуществлена корректировка перечня программных мероприятий, сделаны акценты на тех направлениях развития, в которых заинтересовано большинство населения г. Казани.*

*Обосновывается авторская позиция, что вовлечение населения в разработку стратегических планов посредством организации социального взаимодействия различных целевых групп является важнейшим условием их успешной реализации.*

*Ключевые слова: социальные технологии, стратегическое управление, социологический опрос, коммуникационный процесс.*

В мировой практике получили широкое развитие различные технологии стратегического управления как инструмента объединения усилий власти и гражданского общества для достижения определенных целей развития. Отмечено, что инициатива в содействии этому процессу принадлежала крупным европейским и американским городам. Городские стратегии как документ, по существу, приняли формат стратегического плана [1, с. 22].

В последние годы и в России активно формируется концептуальное понимание стратегического управления по уровням: от государственного масштаба до уровня города и района, разрабатываются различные модели стратегического планирования и управления территориями.

Большое внимание к проблеме стратегического управления на муниципальном уровне во многом объясняется теми изменениями, которые произошли

в государственно-политическом устройстве России [2, с. 184]. По мере продвижения к гражданскому обществу происходит постепенное переосмысление идеи субсидиарности, предполагающей отказ от сугубо иерархических отношений, повышение уровня самостоятельности не только всех субъектов Российской Федерации, но и городов [3, с. 138-139]. Для муниципальных образований сегодня как никогда становится важным не только решение задач рационального использования их потенциала в оперативном управлении, но и реализация стратегических целей, обеспечивающих адаптацию к быстро меняющимся условиям внешнего окружения.

В процессе реализации стратегического управления в Российской Федерации начинает формироваться практика публичного управления, основанная на методах и инструментах стратегического менеджмента. Соотнесенность разработанных государством стратегических планов с жизненными целями населения становится определяющим фактором их успешной реализации. И в этом процессе ключевая роль принадлежит социальным технологиям, которые призваны стать связующим звеном между теорией и практикой стратегического управления, соединить воедино принципы стратегического менеджмента и данные социологических исследований.

Стратегическое управление актуализирует переоценку сущности социальных технологий, традиционно трактуемых как «оптимальные способы воздействия субъектов управления на объект с целью создания благоприятных условий жизнедеятельности людей» [4, с. 152]. Для стратегического управления гораздо более актуальным является акцент на роли таких социальных технологий, которые обеспечивают открытость, прозрачность власти, а также коммуникационное взаимодействие власти и населения.

Таким образом, ключевым аспектом стратегического управления является опора на социальные технологии участия населения в процессе разработки и обсуждения стратегий государственного и муниципального управления. Однако Федеральный закон РФ № 172-ФЗ сводит формы такого участия лишь к «общественному обсуждению проектов документов стратегического планирования», а жители не отнесены к числу участников стратегического планирования (ст.ст. 9, 13) [5]. На наш взгляд, буквальное толкование пассивной роли населения указанными статьями Федерального закона и стремление в узком контексте исполнять указанные нормы выражает стремление к отказу от использования творческого потенциала самого главного и, по сути, самого заинтересованного актора – гражданского общества.

К настоящему времени в Российской Федерации разработаны, утверждены и действуют несколько сот документов стратегического назначения на федеральном и региональном уровнях [6]. Однако говорить о формировании целостной системы го-

сударственного и регионального стратегического управления пока не приходится. По существу, речь идет о разрозненных, не всегда согласованных между собой нормативных актах, которые страдают недостаточной теоретико-методологической и практической проработанностью. Это, безусловно, влияет на динамику развития кризисных явлений в России, от которых страдают не только депрессивные регионы, но и территории с высоким уровнем и потенциалом социально-экономического развития, а также многие отрасли, бизнес-структуры и страна в целом.

Это наглядно иллюстрируют результаты проведенного в 2016 г. Центром стратегических разработок [7] исследования по результатам реализации стратегического планирования верхнего уровня: Стратегии социально-экономического развития России до 2020 г. (далее — «Стратегия-2020»), майских указов Президента России (указы от 7 мая 2012 г.), а также приоритетных национальных проектов («Здоровье», «Образование», «Жилье», «Развитие АПК» и др.) [8].

Заслуживают внимания результаты социологического исследования, проведенного на базе 30 глубинных интервью с ведущими экспертами России, а также материалы непосредственного анкетирования экспертов-авторов Стратегии-2020. В анкетировании приняли участие 75 человек – это представители Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, НИУ «Высшая школа экономики», Российской академии наук, Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова и представители ряда других экспертных организаций. В результате проведенного исследования было получено около 2 тыс. экспертных оценок степени реализации различных мер, заложенных в Стратегии-2020 [9]. По мнению экспертов, Стратегия реализована в целом всего на 29,5 %. Ключевой причиной невыполнения многих положений Стратегии-2020 эксперты считают неэффективность институтов общественного участия и каналов обратной связи. Прогноз экспертов относительно результатов новой Стратегии также неутешительный: она, скорее всего, также не получит полной реализации, если не будут учтены опыт и ошибки предыдущих стратегий.

Итак, важнейший урок Стратегии-2020 эксперты видят в необходимости участия населения в разработке стратегий развития территорий как условия эффективности стратегического управления, в использовании технологий взаимодействия власти и граждан.

На наш взгляд, в этом отношении заслуживает внимания опыт Республики Татарстан в разработке долгосрочной Стратегии социально-экономического развития города Казани до 2030 г. Разработка этого документа началась по поручению мэра города И.Р. Метшина в феврале 2016 г. и велась в соответствии с законодательством [10]. В процесс

сбора информации и наработки концептуальных положений Стратегии было вовлечено 13 экспертов из ведущих вузов Казани; было сформировано шесть экспертных групп в рамках трех направлений: «Человеческий капитал», «Пространство», «Экономика». В ходе работы экспертов были апробированы различные социальные технологии коммуникационного взаимодействия со стейкхолдерами и горожанами. На базе указанных экспертных групп в течение четырех месяцев еженедельно проводились дискуссионные сессии вокруг таких тем, как градостроительство, экономика, образование, малый и средний бизнес, социальная сфера, транспортная инфраструктура, здоровьесбережение и др. В обсуждении городских проблем помимо экспертов принимали участие компетентные государственные и муниципальные служащие, а также представители гражданского общества – представители бизнеса, ученые и студенты.

В итоге было проведено более 80 мероприятий на различных коммуникационных площадках – интервью, методологические семинары, обсуждения с подразделениями Исполкома г. Казани и депутатами Казанской городской Думы, заседания Стратегического совета) и др., в которых приняли участие более 600 чел. Было зафиксировано свыше 800 предложений о решении городских проблем, о перспективах развития муниципального образования, а также более 200 проектных идей. В поле разработки были включены также результаты нескольких социологических опросов и интернет-опроса на сайте мэрии (опрос проводился с марта по июнь 2016 года, в нем приняли участие около 1000 жителей). Ход работы коммуникационных площадок освещался на официальном сайте мэрии и получил отражение в 55-ти информационных отчетах [11].

Результатом работы стал не только сам документ «Стратегия социально-экономического развития муниципального образования г. Казани до 2030 года», но и база данных и мнений, собранная на основе экспертных дискуссий, мониторинга и опросов населения.

Проведенное исследование позволило дать оценку городскому сообществу Казани как активному, небезразличному по отношению к жизни города, готовому брать на себя ответственность и инициативу в решении городских проблем. Жители города проявили высокую заинтересованность в перспективах городского развития, в выработке его стратегических ориентиров.

По результатам интернет-опроса, горожане озабочены условиями проживания, и их предложения по совершенствованию организации городской жизни отражают желание сделать свой дом прежде всего экологически чистым, основанным на возобновляемых источниках энергии. В приоритете у горожан потребность в безопасном и удобном городском пространстве, обеспечивающего транс-

портную доступность, удобные дорожные развязки, пешеходные зоны, доступную среду для людей с ограниченными возможностями.

Для людей важной представляется проблема равномерного развития территории города: в нем должно быть предоставлено разнообразие выбора мест для досуга, занятий спортом в пределах жилого района; представлена развитая инфраструктура досуга в рамках всего города, исключая сложившееся разделение территории города по критерию привлекательности для жизни.

Предложения горожан по совершенствованию организации городской жизни затрагивают и проблему технологий обслуживания населения, прежде всего инфо-коммуникационных (бесплатный *Wi-Fi* на общественном транспорте, обучение жителей технологии пользования «Электронным Татарстаном»).

Горожан волнуют не только условия проживания. Для жителей Казань – это город, являющийся важнейшим субъектом российской экономики; это – центр, связующий Европу и Азию; точка роста нового будущего, образовательный центр, интеллектуальный; гостеприимный, быстро развивающийся, большой, привлекательный для лучших; это – в целом привлекательный город с заметной долей креативного класса.

Важно, что опрос выявил озабоченность граждан в том, что, по существу, не меняются технологии взаимодействия власти и населения, что имеет своим следствием неспособность власти разработать оптимальное управленческое решение, способное отразить интересы всех жителей города; не дает возможности людям проявлять инициативу, подключать гражданское общество к осуществлению проектной деятельности.

Население предлагает принимать важнейшие решения путем всенародного голосования с привлечением экспертного сообщества. Высказывается мнение, что данная инициатива позволит вовлечь горожан в деятельность по генерации идей для города, решению существующих проблем. Предлагается более широко опираться и на такие механизмы вовлечения граждан в деятельность по совершенствованию городской жизни, как технологии информирования горожан, в том числе социальную рекламу.

Полученные на основе опросов горожан предложения позволили скорректировать перечень программных мероприятий, разработанных авторами Стратегии, сделать акценты на конкретных направлениях развития муниципального образования.

По итогам проведенного опроса жителей Казани разработчики Стратегии выделили ключевые вызовы и риски: низкая активность горожан как партнеров городской администрации в решении социально-экономических и культурных проблем города; невысокий уровень доверия в городском сообществе к власти; слабая структурированность городского сообщества по интересам, затрудняю-

щая диалог при принятии муниципальной властью управленческих решений; отсутствие механизма привлечения социально активных граждан Казани к решению социально-экономических и культурных проблем; неэффективное взаимодействие общества, власти и бизнеса, формальный подход к его выстраиванию; сохранение низкого уровня активности и ответственности горожан [10].

И все же, несмотря на сдержанную оценку экспертного сообщества о готовности жителей г. Казани принять активное участие в решении городских проблем, можно заключить, что самим населением отрефлексировано стремление к более активному участию в определении стратегических перспектив региона, выражена потребность в использовании более совершенных технологий взаимодействия власти и общества.

#### Литература:

1. Корнилович В.А. Стратегическое управление: социологический подход. – М.: Институт социологии РАН, 2015. – 272 с.
2. Бурганова Л.А., Юрьева О.Ю. Управление изменениями в организациях государственной службы: концептуальные основы исследования // Вестник экономики, права и социологии. – 2014. – № 3. – С. 181-185.
3. Государственное стратегическое управление / Под общ. ред. проф. Ю.В. Кузнецова. – М.: Питер, 2014. – 205 с.
4. Бурмыкина И.В. Методологические основания теории социальных технологий современности // Вестник Московского университета. Серия
5. Федеральный закон от 28.06. 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». – URL: <http://base.garant.ru/70684666/#ixzz50x8ATVJe> (дата обращения: 11.11.2017).
6. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 г. №1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_82134/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/) (дата обращения: 15.11.2017).
7. Официальный сайт Центра стратегических разработок. – URL: <https://www.csr.ru/> (дата обращения: 10.10.2017).
8. Указы Президента Российской Федерации В.В. Путина от 7 мая 2012 г. № 594, 596, 597, 598, 599, 600, 601, 602, 603, 604, 605, 606. – URL: <http://onf.ru/2013/10/09/majskie-ukazy-vladimira-putina/> (дата обращения: 13.12.2016).
9. Анализ факторов реализации документов стратегического планирования верхнего уровня. Аналитический доклад // Институты и общество / Под науч. ред. М.Э. Дмитриева. – СПб., 2016. – С. 7.
10. Решение Казанской городской Думы от 14.12.2016 г. № 2-12 «О Стратегии социально-экономического развития муниципального образования г.Казани до 2030 года» // Официальный портал органов местного самоуправления города Казань. – URL: <http://www.kzn.ru/kzn-2030> (дата обращения: 13.12.2016).
11. Официальный портал органов местного самоуправления города Казань. – URL: <http://www.kzn.ru/kzn-2030>

### Social Technologies of Strategic Management in Municipalities

*O.V. Yurieva*

*Kazan (Volga Region) Federal University*

*L.A. Burganova*

*Kazan National Research Technological University*

*The article explores the role of social technologies of strategic management as an instrument of uniting the efforts of the authorities and civil society to achieve strategic development goals. Population participation in the development of municipality's strategies through mandatory public discussions is considered to be a condition for their effective implementation. The experience of using the technologies of communication between the authorities and the population in the development of the long-term Strategy of Social and Economic Development of the City of Kazan is analyzed. The results of experts survey – authors of the Strategy for Socio-Economic Development of Russia until 2020, as well as data on monitoring and population polls carried out by the developers of the Strategy are presented. Based on the research data, the list of program activities was adjusted, and accents were made on those directions of city development, which the majority of the population of Kazan is interested in.*

*The authors' position is based on the fact that the community involvement in the elaboration of strategic plans through the organization of communication between different target groups is the main condition for their successful implementation.*

*Key words: social technologies, strategic management, sociological survey, communication process.*