

УДК 352.075

**КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К РАЗВИТИЮ МЕСТНЫХ
СООБЩЕСТВ: ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И СТРУКТУРА**

Т. С. Бобушев, профессор, Центрально-Азиатский институт прикладных исследований Земли (ЦАИИЗ) <t.bobushev@caiag.kg>

**CONCEPTUAL APPROACHES IN DEVELOPMENT OF THE LOCAL COMMUNITIES:
MAIN DIRECTIONS AND STRUCTURE**

T. S. Bobushev, Professor of the Central Asian Institute of Applied Geosciences (CAIAG)
<t.bobushev@caiag.kg>

Abstract

The use a new conceptual approach in the development of the capacity of local communities, involves the use of the strategy “needs and availability” to address the specific needs and capabilities of each individual, rural organization in each locality.

This article was prepared within the project “Capacity-building as a key factor in the sustainable development of local communities”.

Key words: local communities, conceptual approach, rural organizations.

Аннотация

Использование нового концептуального подхода для развития потенциала местных сообществ предполагает использование стратегии «потребностей и доступности» для решения конкретных потребностей и возможностей каждого индивида, сельской организации в каждой местности.

Статья подготовлена по результатам исследований в рамках проекта «Наращивание потенциала как ключевой фактор в устойчивом развитии местных сообществ», 2014-2015 гг.

Ключевые слова: местные сообщества, концептуальные подходы, сельские организации.

В странах Центральной Азии, как следует из недавнего прошлого, в управлении осуществлялся в основном секторальный подход. Этот подход в условиях плановой экономической системы, в рамках бывшего Союза, способствовал успешному развитию сельских районов. Отраслевые инвестиции обеспечивали потенциал доступности получения государственных услуг. Однако в последующем, в процессе децентрализации государственного управления такой подход не был столь эффективным, и страны региона постепенно стали отказываться от его использования. Тем более, что в новых условиях децентрализации управления он, помимо всего прочего, не решал вопросы межотраслевых взаимоотношений местных сообществ и органов государственного управления на селе. Поэтому, для того чтобы добиться ожидаемых выгод от усилий по децентрализации, отраслевые инвестиции или программы должны были быть связаны с интегрированными усилиями в области сельского развития.

Местные сообщества и институты

Прежде всего необходимо строго различать организации и учреждения, которые входят в состав местного сообщества. Это тем более важно, поскольку существуют три уровня приня-

тия решений и действий (рис. 1). На местном уровне жители могут принимать участие в выработке коллективных решений как местные граждане, но в пределах местного сообщества, в рамках организации или учреждения – как члены этой или другой организации. Поэтому группы лиц, проживающих в пределах одного села, по взаимному согласию могут быть объединены в особый кластер.



Рис. 1. Иерархия уровней принятия решений и развития

Однако уровень группы, как правило, ниже уровня сообщества, поскольку лишь уровень сообщества позволяет принимать важные решения по увеличению производительности труда и повышению благополучия людей.

Динамика развития сельских районов

Следует отметить, что в середине прошлого столетия международные доноры и правительства стран-получателей кредитов проводили свои взаимоотношения в рамках комплексных проектов развития сельских районов. Основной целью этих проектов было снижение бедности в сельских районах. К числу подобных программ в Кыргызской Республике можно отнести национальную стратегию «Комплексное развитие села (КРС) до 2010 г., общенациональную стратегию «Комплексная основа развития на период до 2010 г.», Концепцию аграрной политики Кыргызской Республики до 2010 г.

Несмотря на то, что вышеназванные программы, концепции, стратегии ставили задачу устойчивого развития страны, они по-прежнему продолжали использовать секторальный подход в рамках сложившегося централизованного планирования социально-экономического развития страны и участия дорогих внешних консультантов и советников. К сожалению, все эти программы, стратегии и концепции не всегда учитывали требования и потенциал местного населения. Несмотря на создание некоторых органов управления по реализации, например, Комплексной основы развития (КОР), они не отличались гибкостью при принятии решений в ходе реализации и проведения обучения как сотрудников государственных институтов управления, так и местного населения.

Одной из причин такого положения, по нашему мнению, является продолжение использования подхода «сверху – вниз», что делало зависимым местные сообщества от источников прямой внешней помощи, особенно из центрального правительства, через финансируемые донорами проекты. Например, большая часть инвестиций для развития сельской инфра-

структуры в последние десятилетия поступала в основном через каналы прямой государственной поддержки или из специальных проектов, таких как КОР, обычно поддерживаемых двусторонними и международными донорами и агентствами по развитию.

Таким образом, подводя итоги предварительного анализа взаимоотношений государственных институтов управления на национальном уровне с местными сообществами, можно прийти к следующим выводам: использование подхода «сверху – вниз» создавало и по-прежнему создает большие трудности для принятия решений по укреплению потенциала местных сообществ; отмечается частое несовпадение решений центральных органов управления с потребностями организаций, учреждений, сообществ на местном уровне; отсутствует участие местных сообществ в решении вопросов укрепления потенциала и развития местных сообществ. При этом недостаточное участие местных сообществ в решении проблем местного развития следует рассматривать как один из важнейших недостатков в системе взаимоотношений органов управления разных уровней. Это объясняется тем, что ряд доноров больше внимания отводил реализации отраслевых программ развития, в то время как другие концентрировали свое внимание на программах снижения бедности и сокращения нищеты.

Обеспечение роли и обязанностей местных сообществ в развитии сельских районов

Надо заметить, что роль различных органов управления, организаций и учреждений в стратегическом планировании развития сельских районов может зависеть от различных факторов. Это связано с наличием ресурсов (внутренних и внешних), планов развития, выбора и осуществления таких планов, мониторинга и оценки реализации планов и т.д. Поэтому на практике весьма сложно отделить участие тех или иных органов управления в решении вопросов развития местных сообществ.

Одним из важнейших шагов по концентрации усилий и определению дифференцированных подходов в деле местного развития явился процесс децентрализации системы государственного управления, разделения полномочий и ответственности в развитии местных сообществ. Процесс децентрализации, помимо всего прочего, значительно расширил возможности местных сообществ, поскольку позволяет привлекать к управлению местное население и обеспечивает большие возможности для местного населения в их участии в разработке, осуществлении и мониторинге усилий в области развития. В этом смысле развитие сознания местного сообщества важно для развития самого сообщества. Люди сами создают и формируют политику и меры, которые поддерживают развитие их района. Эти люди создают и адаптируют местные институты. Поэтому наращивание потенциала местного сообщества означает укрепление знаний, навыков и отношения людей, чтобы они могли создавать и поддерживать развитие их сообщества, района. В конечном счете, наращивание потенциала необходимо для всех тех, кто участвует в создании и поддержании развития сообщества, особенно в сельской местности.

О роли правительства и местного самоуправления

В недавнем прошлом использование центральным правительством подхода «сверху-вниз» постепенно привело к формированию психологии зависимости у местных жителей. Другими словами, государственное, централизованное управление развитием местных сообществ в целом принесло больше негативных результатов, чем реальное решение потребностей местных жителей. Однако, несмотря на необходимость децентрализации государственного управления, следует продолжить участие центрального правительства в развитии сельского сектора. Но такое участие должно отличаться использованием новых подходов и стратегий. Обеспечение доступа сельского жителя к требуемым услугам и ресурсам должно быть

за счет не бюрократических режимов, а эволюции новых организационных форм оказания услуг, что является обязательным условием. При этом центральное правительство и органы местного самоуправления должны выполнять вспомогательную роль [4].

Важной функцией центрального правительства было и должно быть формулирование и осуществление государственной политики в целях содействия эффективному функционированию новых ролей, взятых на себя другими субъектами управления. Такие действия правительства включают в себя подготовку и принятие законодательных и других регулирующих механизмов, таких как: управление налогово-бюджетной политикой, учет интересов различных групп в обществе, обеспечение участия гражданского общества, рациональное использование природных ресурсов и т.д.

Центральное правительство в настоящее время должно быть приверженным к политике устойчивого развития сельских организаций и сообществ. Эффективная и тщательно разработанная нормативно-правовая база для поддержания усилий местных организаций имеет значение, особенно в районах, где процедуры и структуры процесса принятия решений на государственной службе ориентированы больше на контроль, чем инновационную и творческую работу. Например, это разумно, когда местным организациям предоставляются законные права на участие в директивных органах на более высоких уровнях. Кроме того, государство, особенно на начальных стадиях этого перехода, должно оказывать техническую поддержку и руководство, в том числе исследованиям, мониторингу, оценке и прогнозированию тенденций местного развития. Правительство на разных уровнях – центральном, региональном и местном – должно взять на себя ответственность по обновлению знаний местных жителей по использованию ресурсов и новых технологий производства, защите окружающей среды, развитию торговли и выходу на внешние рынки.

Местные органы власти в этом случае должны будут взять на себя больше ответственности и стать фокусными центрами для местного развития. Например, в Корее местные органы власти выполняют комплексные функции, влияющие на благосостояние и качество жизни гражданина [3]. К ним относятся:

- а) административные вопросы, связанные с границами, внутренняя организация сообщества и финансы;
- б) содействие развитию местной экономики;
- в) региональное развитие;
- г) защита окружающей среды;
- д) образование, спорт и культура;
- е) противопожарная защита и безопасность.

Органы самоуправления должны быть эффективно связаны с институтами управления на национальном уровне, а также с местными сообществами. Они должны осуществлять деятельность, выполняемую прежде центральным правительством. Это включает в себя определение правовых и регулирующих функций и предоставление услуг. С ростом спроса и диверсификации экономической деятельности и связанных с ними изменений, на них будут возложены дополнительные обязанности. Они могут включать руководство местными сообществами, содействие в укреплении потенциала местных сообществ, обеспечение взаимодействия между общественными организациями и местным сообществом и т.д. В конечном счете, процесс децентрализации государственного управления, если он осуществляется в надлежащем порядке, может повысить общий уровень развития той или иной страны.

Таким образом, разрешение конфликтов между центром и периферией должно обеспечиваться на основе эффективного партнерства и взаимодействия между центральными органами управления и органами местного самоуправления.

Роль местных сообществ

В прошлом участие людей в деятельности местных сообществ было ограничено предоставлением им лишь информации для целей планирования «сверху – вниз» и получением определенных материальных благ. Интерактивное участие и мобилизация социального капитала в значительной степени отсутствовали. В настоящее время, поскольку местные сообщества могут состоять из большого числа мелких предпринимателей, что создает основу для множества несогласованных решений, необходимо создание, прежде всего, институциональных механизмов для координации решений. В этой связи, в целях эффективной реализации СИРС, местные сообщества должны и могут взять на себя управление вспомогательными услугами. Участие местных сообществ в управлении следует рассматривать как эволюционный процесс, что предполагает использование новых дифференцированных моделей управления. Рациональная институциональная основа в этом случае будет необходима для принятия решений в рамках выполнения организационных мероприятий. Кроме того, управление социальным капиталом и коллективными действиями должно помочь местным жителям извлечь выгоду из процесса коллективных действий.

Общественные организации, учреждения на селе могут стать основными инструментами, которые отвечают за управление развитием местного сообщества. Функции управления могут включать в себя: оценку потребностей сообщества/требования, а также наличие потенциала: использование внутренних и внешних ресурсов, предоставление товаров и услуг, развитие и поддержание инфраструктуры в сельской местности, эффективное взаимодействие с органами местного самоуправления, развитие партнерских отношений и разделение ответственности, урегулирование конфликтов, мониторинг и оценка развития сообщества. Следовательно, емкость общественных организаций, а также эффективное использование социального капитала могут стать важными факторами, определяющими современный этап децентрализации государственного управления.

Эффективное использование социального капитала

Эффективное использование социального капитала можно выделить как наиболее важную роль местных сообществ в развитии сельских районов. Основными факторами, которые способствовали бы «спросу» использования социального капитала в интегрированном развитии села, являются: а) снижение роли государства в управлении территориями, б) растущий спрос на улучшение и диверсификацию инфраструктуры в сельской местности, в) недостатки правительственной бюрократии в развитии сельских районов, в том числе предоставлении услуг и поддержке сельского сектора, г) опыт повышения эффективности участия местных граждан в развитии местных сообществ. Следует отметить, что участие местных сообществ, организаций, учреждений и частных лиц и их роль в развитии села не могут быть установлены раз и навсегда по определенной схеме. Это эволюционный процесс. Поэтому есть потребность в развитии институциональных механизмов для координации решений, принятых большим числом людей.

Для достижения устойчивого развития местных сообществ необходимо облегчить процесс институционализации сельских районов, через который сельские сообщества сами могли бы развивать местные организации для удовлетворения собственных потребностей на местах. В этом случае совершенствование знаний и навыков жителей в данном местном сообществе будет способствовать повышению качества и количества продукции социального капитала, такой как коллективные действия. Социальный капитал является активом, который может производить потоки выгод, которые можно измерить, например, доход семей и от-

дельных индивидуумов. Кстати, взаимовыгодные коллективные действия являются наиболее распространенной формой выгод или результатом развития социального капитала. Поэтому социальный капитал отличается от других типов капитала или активов, а именно, физического, природных ресурсов и человеческого капитала и, как ожидается, способствует производству товаров, которые представляются больше общественными, нежели личными. Структурная форма социального капитала обеспечивает механизмы для коллективных действий и облегчает процесс совместных действий, что важно при принятии решений, мобилизации ресурсов, связи и разрешении конфликтов. Именно поэтому увеличение инвестиций в образование, повышение квалификации местных жителей и другие меры будут способствовать, в конечном счете, укреплению потенциала местного сообщества.

Известно, что первоначальные изменения в организации, например, фермерства наблюдаются в изменении отношений людей друг к другу и возрастании ценности таких отношений. В последующем такие изменения будут способствовать изменению взаимодействий между людьми с целью создания организации. Однако формирование фактической организации придет позже. В данном случае, постепенное накопление потенциала когнитивной формы социального капитала обеспечивает начало процесса объединения людей. Создание организации, как проявление структурной формы социального капитала, приходит как следствие или как следующий логический шаг. Мобилизация и использование социального капитала позволяет получать также и прибыль. Такие усилия по использованию социального капитала позволяют получать не только социальные выгоды (снижение конфликтов, охрана окружающей среды и т.д.), но даже экономическую прибыль от совместной деятельности. Характер распределения выгод и затрат является важным фактором мотивации лиц на организацию коллективных действий. Это связано со снижением затрат на использование человеческих ресурсов и формирование большей справедливости в распределении прибыли, полученной от коллективных действий. При этом каждый местный житель может иметь право пользоваться свободно своей долей прибыли, полученной от коллективных действий.

Таким образом, проявления социального капитала можно идентифицировать как в структурной, так и в когнитивной формах. Роль, процедуры и прецеденты использования, а также создание социальной сети, которые устанавливают закономерности социального взаимодействия местных жителей, могут быть включены в категорию структурной формы социального капитала. В то же время когнитивная форма социального капитала характеризуется формированием норм, ценностей, взглядов и убеждений.

Социальный капитал и развитие сельской инфраструктуры

Известно, что сельская инфраструктура повсеместно воспринимается как «общественное благо», и задачи по ее созданию, обслуживанию, а также контролю и улучшению считаются обязанностью лишь государства. Создание инфраструктуры села всегда связано с высокими затратами. Это объясняется географическим расположением сел и определенной удаленностью не только от городов, но и центральных сел. Однако, как только создается сельская инфраструктура, предельная ее стоимость начинает стремление к нулю. Экономическая диверсификация производств на селе, а также не производственно-хозяйственная деятельность в сельских районах приводят к снижению государственной поддержки сельской инфраструктуры. В этой связи возникает спрос на использование и инвестирование социального капитала. Органы самоуправления и местные сообщества могут взять на себя ответственность за состояние сельских дорог, особенно тех, благодаря которым обеспечивается провоз продукции фермерских хозяйств до местных или региональных рынков. В то же время областные и/или центральные органы власти будут отвечать за состояние и уровень эксплуатации глав-

ных дорог. Точно так же реализация основной сельскохозяйственной продукции будет обязанностью отдельных департаментов или даже министерств, в то время как услуги по хранению и переработке конечной продукции и т.д., а также разработка и управление соответствующей инфраструктурой будут обязанностью местной организации/компании.

Социальный капитал и развитие финансовых рынков

В целях удовлетворения потребностей в развитии предприятий среднего и малого бизнеса на селе необходимы усилия по повышению эффективности банковской системы и рынков капитала. Предоставление кредитов непосредственно фермерам и сельским предпринимателям через спонсируемые государством программы или доноров является характерным для многих сельских районов. Однако такая практика оказания финансовой поддержки фермерским хозяйствам и несельскохозяйственной деятельности на селе оказалась нежизнеспособной, так как это порождало огромное число неплательщиков с конечным результатом списания кредитов в ходе политических процессов. Традиционные программы кредитного субсидирования правительством приняли форму операций по оказанию помощи или спасению мелких фермеров от разорения. Все это ложилось тяжелым бременем на государственный бюджет. Такие проблемы, к сожалению, не способствовали усилению мотивации в производственной среде, участию сельских производителей в работе экономических предприятий, перешедших на условия рыночного хозяйствования. К тому же, получатели кредитов не всегда обладали средствами погашения кредита, оформление которого отнимало много времени и было связано с процессами бюрократии и волокиты. Известно, что процесс кредитования связан с большими расходами по администрированию, что также приводит, в конечном счете, к росту процентных ставок по получаемым кредитам.

Роль неправительственных организаций

Решение задачи эффективного и устойчивого развития сельских районов состоит в том, чтобы облегчить процесс институционализации местных сообществ, которые будут способствовать развитию местных организаций для удовлетворения собственных потребностей на местах. В данном случае роль неправительственных организаций (НПО) заключается в том, что они могут способствовать институциональному развитию и укреплению местных сообществ, поскольку НПО в определенной мере помогают снизить уровень «господства» центральных органов власти на местах.

Методология «вмешательства» НПО в системе управления требует формирования потенциальных членов из сельских сообществ. Цель деятельности НПО – содействие ассоциациям, взаимодействие и сотрудничество организаций с местным сообществом, развитие своего восприятия проблем и потребностей, а затем изучение того, как эти потребности могут быть удовлетворены. Опыт работы с организациями мелких фермеров [1] свидетельствует о том, что имеются значительные трудности в организации и обучении таких групп на местах. Местные организации «формируются» (а не создаются эволюционным путем внутри сообществ) должностными лицами на местах, чтобы не удовлетворять потребности людей, а лишь выполнять приказы вышестоящих должностных лиц или политиков. Опытные и эффективные НПО могли бы в этом случае восполнить этот пробел и сыграть роль катализатора. К тому же НПО, в сотрудничестве с членами других участвующих организаций, могли бы обеспечить возможности местным должностным лицам соответствующих учреждений участия в управлении информационными системами, особенно на этапах планирования и начального становления. Такой процесс планирования поможет членам местных сообществ

сформулировать возможные будущие видения своих организаций. Другими словами, НПО на селе могут сыграть роль посредника и катализатора в решении следующих задач:

определение и оценка потенциала местного рынка,
содействие в планировании производства на территории местных сообществ,
информирование организаций местного сообщества о расширении производства продукции, соответствующей агроклиматическим и социально-экономическим условиям района.

Роль частного сектора

Переход к рыночной системе хозяйствования, сопровождающийся формированием частного сектора в экономике, приводит также к значительному снижению государственного вмешательства в деятельность частных предприятий, фермерских хозяйств и в целом организаций местного сообщества. Децентрализация роли правительства и эффективность развития частного сектора будут способствовать снижению нагрузки на правительство в деле производства и «поставщика услуг». В условиях бюджетных ограничений или дефицита бюджета страны частный сектор может быть вовлечен в решение целого ряда мероприятий. Например, в развитие сельской инфраструктуры. Строительство и эксплуатация дорог в сельской местности, особенно вдоль побережья озера Иссык-Куль требуют участия частного сектора в формировании системы платных сборов вдоль таких маршрутов. Эта система работает таким образом, что пока такая инфраструктура дает значительные чистые выгоды пользователям, эти же пользователи будут готовы заплатить за привилегию использовать их. Эффективное партнерство между местным сообществом и частным сектором в скором времени может стать решающим. Однако эффективное партнерство может возникнуть лишь тогда, когда две или более стороны имеют общие цели. Тогда совместная деятельность между заинтересованными группами, основанная на взаимном признании соответствующих возможностей сторон, может обеспечить успешное решение множества проблем и вопросов на местном уровне. Общая повестка дня, совместное принятие решений, глубокие обязательства и взаимные выгоды будут представлять собой партнерство.

Таким образом, вертикальная взаимосвязь между учреждениями разного уровня является фактором, способствующим многомерному успеху в развитии сельских сообществ. Точно так же, но еще сильнее, горизонтальная связь с организациями различных уровней способствует улучшению организационной эффективности развития сельских сообществ. Сочетание горизонтальных и вертикальных связей обеспечивает проявление этого эффекта. Кроме того, есть криволинейные отношения связи местных сообществ и организаций с правительственными органами управления. Это можно проиллюстрировать примерами обязательств создания правительством местных организаций по собственной инициативе, в одностороннем порядке, по принципу «сверху – вниз», что чаще всего оказывалось на практике посредственным решением.

Проведенный анализ взаимоотношений организаций как государственных, так и частных, позволил прийти к выводу, что частные организации создаются чаще всего по остаточному принципу и поэтому не всегда являются открытыми. При этом следует отметить наличие и возможность создания организаций «третьего сектора». Он отличается от государственного сектора тем, что не взаимодействует с государственной властью, но сотрудничает с общественно-производственными группами населения, поскольку создается соглашением между членами такой организации. Отличительная особенность организаций среднего сектора от таковых государственного сектора в том, что такие организации подотчетны лишь членам, которые создали такую организацию. В конечном счете, помимо организаций госу-

дарственного, частного и среднего секторов, могут создаваться организации смешанного типа (рис. 2).

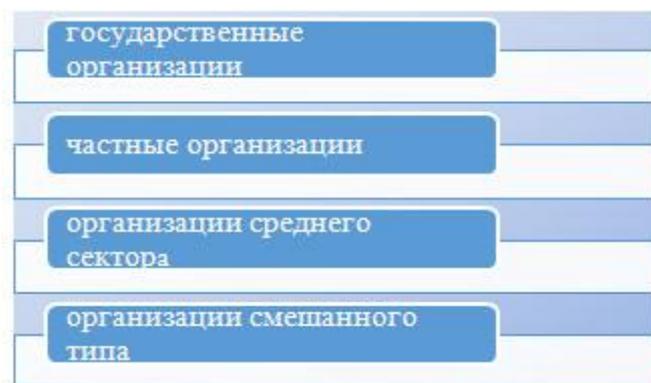


Рис. 2. Типы организаций в рамках местных сообществ

В конечном счете, несмотря на тип или виды деятельности вышеназванных организаций, к числу основных функций им вменяются следующие: принятие решений по мобилизации ресурсов и управление; осуществление связи и координации, разрешение конфликтов в рамках местного сообщества. Эти задачи (мероприятия) являются выполненными или предпринятыми на основе правил, прецедентов и процедур, с созданием в последующем сети взаимоотношений, которые обеспечивают потенциал для сотрудничества и взаимовыгодных коллективных действий.

Использованные источники

1. Bobushev, T. S. Training programs in the field of sustainable development for farmers of Chui oblast. – Bishkek, Kyrgyzstan, 2013.
2. Бобушев, Т. С. Развитие сельских территорий: наращивание потенциала местных общин // Реформа. – Бишкек, 2014. – № 4. – С. 11-14.
3. Choe, Chang Soo. Country Paper (Rep. of Korea) presented to the APO Seminar on Effective Decentralization for Community Development, 23-31 March 2001, Colombo, Sri Lanka.
4. Wijayaratna. Role of Farmer Companies in the Sri Lankan Rural Economy // Journal of Agrarian Studies. Sri Lanka. 1997. Vol. 9, Nos.1 and 2.