



МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

УДК 352(4-012.1)

А.В. КУРОЧКИН, к.соц.наук, доцент, зам. декана факультета политологии
ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный университет»,
г. Санкт-Петербург, ул. Смольного, 1/3, 7-й подъезд
Электронный адрес: alexkur@bk.ru

СЕТЕВЫЕ ФОРМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО И МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ: ОПЫТ СОВРЕМЕННОЙ ФИНЛЯДИИ

Тема сетевого управления стала одной из наиболее популярных в научной литературе по вопросам государственного управления и местного самоуправления в течение последних десяти лет. Неслучайно, что и само понятие «сеть» используется в социальных науках сегодня наравне с такими устоявшимися терминами, как «структура», «организация» или «актор». Это понятие используется экономистами, политологами, социологами и правоведами в самых разнообразных контекстах и на различных уровнях анализа: от исследования структуры конкретной организации до создания самостоятельной сетевой концепции современного общества. Так, в западной политической науке и теории государственного управления распространено мнение о том, что мы сегодня являемся свидетелями изменения политического и управленческого порядка от иерархий/организаций (и рынков/анархий) к сетевым структурам. Содержание этого процесса заключается в том, что социум более не контролируется исключительно централизованными структурами. В современном мире инструменты контроля рассеяны между множеством разнообразных акторов и их координация не является более результатом «централизованного руководства», а возникает в процессе целенаправленного взаимодействия отдельных акторов [4, с. 3].

Статья посвящена анализу современного опыта реализации сетевой модели управления на региональном и муниципальном уровнях Финляндии. Автор рассматривает различные формы организации сетевых структур и их сравнительную эффективность, показывает значение финского опыта для современной России.

Ключевые слова: сетевые организации; региональное и местное управление; межмуниципальное сотрудничество

Распространение и обоснование такого рода гипотез привело к созданию самостоятельной социологической теории, представляющей современное общество как сетевое. В законченном виде теория сетевого общества была

разработана и представлена одним из известнейших современных социологов Мануэлем Кастельсом в его работах «Информационная эпоха: экономика, общество и культура», «Расцвет сетевого общества», «К социологии сетевого общества». М. Кастельс исходит в своем анализе современного общества из идеи изменения организационных форм, связанных с деbüroкратизацией управленческих организаций, основанной на распространении сетей и передаче бюрократией власти информационным работникам, которые оперируют в сетях [1].

В сфере государственного управления и публичной политики сетевое управление актуализирует взаимозависимость традиционных субъектов политики (правительство, парламент, отдельные ведомства) и различных общественных акторов. Сетевое управление трактуется прежде всего как гибкая модель принятия публичных решений, основанная на использовании открытых сетей. Ключевая идея сетевого управления, таким образом, заключается в том, что в процессе принятия решений иерархическая модель отношений государства и общества замещается долгосрочными отношениями взаимозависимости между акторами, действующими в различных государственных и общественных структурах. Как отмечает финский исследователь Саарелайнен, сетевое управление «переопределяет отношения между государством, рынком и обществом посредством конституирования новых правил, регулирующих соотношение социальных сил в обществе» [6, с. 8]. В методологии сетевого управления акцент ставится на особой роли сетей, координирующих разрозненные организации и усилении участия различных акторов в политическом процессе.

Основную причину появления и широкого распространения методов сетевого управления большинство авторов видит в том, что государство не в состоянии в одиночку эффективно справляться с новыми экономическими, социальными и культурными вызовами. Другими словами общественный сектор сегодня значительно более зависим от частного и неправительственного секторов, нежели двадцать-тридцать лет назад. Соответственно, значительный объем политико-административных решений вырабатывается и реализуется посредством взаимодействия между публичными и частными акторами.

На субнациональном уровне управленческие сети представляют собой эффективный способ обеспечения участия в региональном и местном процессах принятия решений или, по меньшей мере, средство влияния на данный процесс.

Цель данной статьи – проанализировать практику реализации сетевых форм регионального и местного управления в современной Финляндии. Данное государство выбрано не случайно. Именно Финляндия демонстрирует сегодня многочисленные позитивные примеры разработок и внедрения различных инноваций на всех уровнях публичного управления. Ее справедливо считают одним из наиболее продвинутых по пути формирования информационного общества государств (см. напр. [3]). Не является исключением и огромный опыт развития в Финляндии сетевых методов и форм управления, особенно на региональном и местном уровнях.

Региональный уровень управления в Финляндии претерпел существенные изменения в 2010 г. До этого времени, в течение 170 лет*, территория Финляндии была разделена на 8 губерний (ляней), являющихся региональными административными единицами первого порядка. В ходе реформы 1997 г. они были преобразованы в 6 новых, более крупных губерний: Южную Финляндию, Западную Финляндию, Восточную Финляндию, Оулу, Лапландию, а также автономную губернию Аландские острова. Через 13 лет губернии и, соответственно, должности назначаемых президентом страны губернаторов были упразднены вовсе и их место заняли агентства регионального управления**. Основной региональной единицей, таким образом, стали 20 регионов, или областей (фин. *Maakunta*), подразделяемые, в свою очередь, на 72 района (фин. *Seutukunta*).

В результате региональный уровень управления в Финляндии на сегодняшний день формируют две взаимопересекающиеся структуры: представительства государственной администрации (прежде всего отдельных министерств) и муниципальная администрация на уровне региона. Функционально региональная государственная администрация фокусирует внимание на экспертно-аналитической и информационной работе по каждому из курируемых отдельными министерствами направлений государственной политики. Муниципальная администрация на уровне региона представлена 20 региональными советами, которые являются законодательно установленными межмуниципальными органами управления. Их компетенция ограничена по большей части вопросами регионального планирования и развития, т.е. теми проблемами, которыми отдельные муниципальные образования заниматься самостоятельно не могут. Таким образом, региональное управление в Финляндии имеет сложноорганизованный, фрагментированный характер, что в значительной степени предопределило востребованность на этом уровне сетевых структур.

Сетевые управленческие структуры представлены на региональном уровне Финляндии Комитетами регионального управления, находящимися в ведении бюро региональных советов и представляющими собой формально установленные сетевые структуры, ответственные за вопросы регионального развития, а именно координацию исполнения и финансирования региональных стратегических программ. Комитеты регионального управления формируют представители следующих групп акторов: муниципалитетов, государственной власти, представителей бизнеса и неправительственных организаций. Они вырабатывают и согласовывают предложения в годовой план реализации соответствующих программ, также эти сетевые структуры ответственны за эффективную реализацию общеевропейских программ, реализуемых под эгидой ЕС. Последнее выступает серьезным мотивирующим фактором формирования и участия в таких сетях, поскольку они могут реально влиять на процессы перераспределения средств из фондов Евросоюза. Для этих структур

* Такое административное деление стало результатом губернской реформы Великого княжества Финляндского, проведенной в 1831 г. Николаем I.

** Возможен вариант перевода наименования данного ведомства – «управление органов государственной власти по конкретной территории».

характерны, с одной стороны, достаточно высокая степень формализации отношений, но с другой – весьма широкие полномочия по принятию управленческих решений.

Таким образом, сетевые формы управленческих организаций на региональном уровне Финляндии активно востребованы в процессе принятия решений, имеют реальные полномочия и хорошо мотивированы для кооперации. К тому же они выполняют дополняющую роль по отношению к государственным и муниципальным структурам, помогая преодолеть институциональную фрагментарность власти на региональном уровне.

Ситуацию на муниципальном уровне управления отмечает еще более широкое распространение сетевых форм кооперации, а также их значительное разнообразие. К началу 2011 г. в Финляндии насчитывалось 336 муниципалитетов^{***}. Они существенно отличаются друг от друга по размерам территории и экономическому благополучию. Так, в Хельсинки проживает более 500 тыс. жителей, в то время как малонаселенные островные муниципалитеты могут насчитывать не более пары сотен жителей. Экономические и социальные условия развития крупных и средних муниципалитетов южной Финляндии существенно отличаются от таковых в малонаселенных сельских муниципалитетах северной и восточной частей страны. Несмотря на эти различия спектр муниципальных функций в Финляндии очень широк. Например, такие затратные полномочия, как обеспечение услуг здравоохранения, одинаково ложатся на плечи такого крупного города, как Тампере с населением 200 тыс. человек, и сельского муниципалитета Улово с населением всего 1000 жителей [7]. В результате возникает проблема перегруженности муниципальных образований, когда задачи местного самоуправления слишком велики по сравнению с ресурсами, которыми они обладают. Эта проблема стала для Финляндии особенно актуальной за последнее 10 лет, когда год за годом правительство увеличивало количество функций муниципалитетов, а граждане, проживающие в них, требовали все более качественных услуг. При этом рост цен и ограниченность ресурсов существенно снижала возможности самих муниципалитетов. Перегруженность муниципального уровня управления фиксируется также серьезным ростом числа муниципалитетов, имеющих дефицитный бюджет. С 2003 по 2009 год, согласно данным министерства внутренних дел Финляндии, их число выросло почти в 2 раза [6].

Еще один существенный фактор, повлиявший на развитие сетевых форм правления, – урбанизация. Очевидно, что это глобальное явление, характерное и для других европейских стран. Но в Финляндии движение мигрантов из малонаселенных сельских районов в быстро развивающиеся городские центры демонстрирует значительно большую скорость, чем в других государствах. Это требует опять же серьезных управленческих инноваций, чтобы обеспечить высокий уровень и достаточное количество муниципальных услуг в городах. Такими инновациями стало прежде всего развитие различных сетевых форм кооперации и управления.

^{***} Число муниципалитетов в Финляндии за последние 10 лет стремительно сокращалось за счет слияния небольших и малонаселенных коммун. Еще в 2005 г. их насчитывалось более 400.

Формирование межмуниципальной кооперации и местных сетевых структур было избрано в Финляндии одним из направлений реформы местного самоуправления, инициированной правительством в 1989 г. На первом этапе этой реформы (именуемом в Финляндии «свободный муниципальный эксперимент») она включала в себя ряд шагов по повышению автономии муниципалитетов, их политической и экономической свободы. Через несколько лет параллельно с этим экспериментом в Финляндии началось введение программы нового публичного менеджмента, предполагавшей увеличение экономической независимости агентств и введение контрактной системы предоставления услуг. Результатом этого этапа реформы стало обновление бюрократической модели управления и ее постепенная трансформация в более гибкую, экономичную, ориентированную на запросы потребителя. В рамках реализации целей нового публичного менеджмента в 1993 г. в Финляндии была введена система правительственных грантов, заменившая существовавшую ранее систему предоставления госсубсидий, что значительно повысило конкуренцию среди поставщиков государственных и муниципальных услуг. К концу 1990-х гг. местные власти получили значительную свободу кооперации в рамках межмуниципальных договоров. Кроме того, в стране были инициированы несколько государственных программ развития межмуниципальной кооперации и сетевых форм управления, таких как программа развития региональных центров, программа развития центров экспертизы, программа SEUTU.

Последняя – яркий пример развития межмуниципальной кооперации и межсекторного взаимодействия. Она включала в себя новые законодательные нормы обеспечения сетевой кооперации, финансовую поддержку государства, оказываемую с целью повысить доступность и качество муниципальных услуг, обеспечение эффективной реализации муниципальных планов развития территорий и охраны окружающей среды. Результатами всех этих реформ стали децентрализация власти на местном уровне, большая свобода органов местного самоуправления в принятии решений и значительное увеличение разных форм сетевой кооперации и управления.

Особый интерес представляет финский опыт развития сетевых форм управления в сельских муниципалитетах Финляндии. Здесь сетевые структуры создаются прежде всего для привлечения местного населения к вопросам управления, усиления мотивации гражданского участия, а также для развития кооперации государства, бизнеса и общественных организаций. Чаще всего сетевое взаимодействие на этом уровне происходит в свободной, не установленной законом форме и может быть отнесено к одному из двух основных типов муниципальной кооперации – *сельским ассоциациям* или *местным партнерствам*. Сельские ассоциации организуются для обсуждения и выработки решений по вопросам развития территорий достаточно спонтанно. Как правило, они создаются гражданами самостоятельно и действуют независимо от муниципальных властей. Однако иногда эти ассоциации встраиваются в процесс принятия решений муниципалитетами и формально институционализируются. В Финляндии насчитывается около 3900 таких сельских ассоциаций, из которых только 2700 официально зарегистрированы.

Партнерства чаще всего создаются для обеспечения взаимодействия муниципальных властей и местных жителей. Наиболее активными акторами в этой форме сетей выступают некоммерческие организации. Значительно реже активность здесь проявляет частный сектор (прежде всего отдельные фермерства и фермерские союзы). Партнерство выступает в качестве инструмента кооперирования акторов на местном уровне, при этом вклад каждого является существенным для успешного развития сетевого взаимодействия. Развитие партнерств становится свидетельством движения систем муниципального управления Финляндии к новым моделям кооперации по горизонтали и в конечном счете построению сетевого общества. Развитие сетевой кооперации и управления в сельской местности в Финляндии получило новый импульс после вступления страны в Евросоюз. В основном это связано с развитием стратегии группового действия, предложенной в рамках европейской программы LEADER. Данная модель предполагает создание и поддержку местных инициативных групп различными субъектами муниципальной кооперации: отдельными гражданами, бизнесом, сельскими комитетами, ассоциациями и советами в муниципалитетах. Их главная задача – обсуждение насущных местных проблем и поиск совместно с муниципальной властью их консолидированного решения.

В конечном счете все эти инициативы способствуют формированию так называемой модели мультиуровневого управления, объединяющей инициативные группы, партнерства, муниципалитеты и регионы в рамках одной сетевой структуры. Типичным примером такой структуры являются региональные комитеты. Обычно такие комитеты объединяют несколько сельских поселений и создаются как общественные проекты по обеспечению гражданского участия на местном уровне, поддерживаемые государством. Как правило, они содействуют принятию решений и обеспечивают наиболее эффективное использование местных ресурсов. Такие комитеты могут иметь независимый статус и свой собственный бюджет. Основная структурная единица – это рабочая группа, действующая не на постоянной основе, но способная оперативно принять необходимое решение.

Кратко рассмотрев опыт реализации сетевых управленческих структур на региональном и местном уровнях Финляндии, можно отметить следующее. Становление сетевых структур управления происходит в современной Финляндии в рамках процесса смены старой легалистско-бюрократической парадигмы государственного управления новой, являющейся комбинацией основных постулатов нового публичного менеджмента и концепции руководства (governance). В этом аспекте развитие различных форм сетевого управления является не просто проявлением инициативы властей на местном и региональном уровнях, направленной на решение локальных задач. Это важный этап в процессе формирования структуры государственного и муниципального управления нового типа, имеющего отчетливо межсекторный характер и нацеленного на повышение степени участия в процессах принятия решений различных акторов.

В то же время развитие сетевых форм в Финляндии имело ряд специфических стимулов, связанных с социально-экономическими и административно-

территориальными особенностями страны. Во-первых, это перегруженность большинства сравнительно небольших муниципалитетов по линии социальных функций. Во-вторых – большая фрагментированность регионального уровня управления, не имеющего в отличие от других стран Северной Европы самостоятельных административных и представительных органов власти, чья компетенция, а также отношения с другими уровнями государственного управления были бы четко установлены законом.

Чем финский опыт развития сетевых форм управления может быть полезен для России? Во-первых, отметим, что в РФ принятием в 2003 г. новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был задан импульс развитию межмуниципального сотрудничества, особенно в части развития сетевых форм кооперации и управления. В этом смысле любой позитивный опыт такой кооперации может быть востребован.

Во-вторых, большинство российских исследователей и управленцев-практиков отмечают схожие с финскими проблемы, требующие активного развития межмуниципального сотрудничества в РФ. К таковым относят:

- «ограниченность финансово-материальных ресурсов и объектов инфраструктуры для эффективного решения вопросов местного значения;
- дефицит квалифицированных кадров, восполнение которого в короткие сроки трудноосуществимо;
- недостаток у органов власти вновь созданных муниципальных образований опыта самостоятельного решения вопросов местного значения и управления муниципальным развитием» [2, с. 1].

Развитие сетевых структур по финскому образцу, на субрегиональном, а возможно, и на межрегиональном уровнях, позволило бы сконцентрировать различные виды ресурсов (финансовые, кадровые, инфраструктурные и др.) муниципалитетов, обеспечить функционирование системы бенчмаркинга (обмена лучшими практиками управления и актуальным опытом), сформировать эффективную систему планирования развития территории в масштабах нескольких муниципалитетов.

При этом, безусловно, должны быть учтены специфика административно-территориального и государственного устройства РФ (прежде всего наличие субъектов Федерации и двухуровневой системы организации местного самоуправления), особенности правового регулирования МСУ (наличие федеральных, субъектных и местных правовых актов), а также невысокая пока еще готовность бизнеса и некоммерческого сектора активно участвовать в решении местных и региональных проблем.

Список литературы

1. Уэбстер Ф. Теории информационного общества. М.: Аспект Пресс, 2004.
2. Фомин А.Г. Пример Ивановской области по заключению межмуниципальных соглашений для решения вопросов местного значения. URL: <http://umsu.rkomi.ru/left/info/opit/2912/> (дата обращения: 05.04.2010).

3. Химанен П., Кастельс М. Информационное общество и государство благосостояния: финская модель. М.: Логос, 2002.
4. Blatter J. Beyond Hierarchies and Networks: Institutional Logics and Change in Transboundary Spaces // Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions. 2003. Vol. 16, № 4.
5. Hyryläinen T., Rannikko P. Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka: paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä. Tampere: Vastapaino, 2000.
6. Saarelainen T. Managing local networks: impacts of network management on the implementation of new public management and citizen participation. Rovaniemi: University of Lapland, 2003.
7. Saarelainen T., Komulainen I. Community governance in rural Finland: the network management of the Yläkemijoki Area Committee. In: Bovaird, Löffler & Parrado-Diez: Developing local governance networks in Europe, 2002.