



Секретариат

Distr.
LIMITED

ST/SR/AC.6/1995/L.8
11 July 1995
RUSSIAN
ORIGINAL: SPANISH

Двенадцатое Совещание экспертов по
Программе Организации Объединенных
Наций в области государственного
управления и финансов
Нью-Йорк, 31 июля-11 августа 1995 года

МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВА В ЦЕЛЯХ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ: НЕКОТОРЫЕ ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ*

СОДЕРЖАНИЕ

5

| | <u>Пункты</u> | <u>Стр.</u> |
|--|---------------|-------------|
| I. НОВЫЙ ПОДХОД К ПРОБЛЕМЕ | 1 - 7 | 3 |
| II. ПРОЦЕССЫ, ПРОИСХОДЯЩИЕ В СОЦИАЛЬНЫХ ИНСТИТУТАХ | 8 - 12 | |
| III. НЕКОТОРЫЕ ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ | 13 - 33 | 7 |
| A. Формирование сетей | 17 - 22 | 8 |
| B. Сочетание экономической и социальной политики . . . | 23 - 25 | 9 |
| C. Создание организационной структуры социального сектора по иерархическому принципу | 26 | 10 |

* Документ подготовлен Бернардо Кликсбергом, консультантом Департамента по поддержке развития и управленческому обслуживанию Секретариата Организации Объединенных Наций, высказанные им мнения - это мнения автора, которые не обязательно отражают точку зрения Организации Объединенных Наций.

| | | |
|---|---------|----|
| D. Метод децентрализации | 27 | 10 |
| СОДЕРЖАНИЕ (продолжение) | | |
| <u>Пункты</u> <u>Стр.</u> | | |
| E. Стимулы к участию на общинном уровне | 28 | 10 |
| F. Активное согласование усилий с гражданским обществом | 29 | 11 |
| G. Профессионализация социального управления | 30 | 11 |
| H. Вопрос власти | 31 | 11 |
| I. Региональное и межрегиональное сотрудничество в осуществлении реформы | 32 – 33 | 12 |
| IV. КЛЮЧЕВАЯ ТЕМА: СИСТЕМАТИЧЕСКОЕ ОБУЧЕНИЕ РАБОТНИКОВ СФЕРЫ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ | 34 – 47 | 12 |
| A. Умение справляться с трудностями | 39 – 41 | 13 |
| B. Межорганизационное управление | 42 – 43 | 13 |
| C. Развитие чувства самоподдержки | 44 | 14 |
| D. Факторы организационных изменений | 45 – 46 | 14 |
| E. Приверженность делу общества | 47 | 14 |
| V. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНОЕ ЗАМЕЧАНИЕ | 48 | 14 |

I. НОВЫЙ ПОДХОД К ПРОБЛЕМЕ

1. В докладе Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) о развитии людских ресурсов за 1994 год отмечается:

"Несмотря на достигнутый нами технологический прогресс, мы все еще живем в мире, в котором каждый пятый человек в развивающихся странах каждый день ложится спать голодным, в мире, в котором каждый четвертый человек не имеет доступа к основным средствам жизни, таким, как чистая питьевая вода, и каждый третий человек живет в условиях ужасной нищеты, которые явно не соответствуют элементарным условиям жизни человека, и нет слов, чтобы описать это.

Мы также живем в мире, в котором существуют вызывающие тревогу контрасти: с одной стороны, огромное число людей испытывает голод, а с другой – пропадает огромное количество продуктов питания; с одной стороны, много детей не доживаю до такого возраста, чтобы воспользоваться радостями своего детства, а с другой – накоплено огромное количество ненужных вооружений". (стр. 2)

2. Учитывая эту серьезную социальную ситуацию, которая продолжала ухудшаться в течение последних нескольких десятилетий, необходимо осуществить глубокие перемены в экономической и социальной политике. Данная проблема четко сформулирована в Копенгагенской декларации о социальном развитии: "Наша задача заключается в том, чтобы заложить основы для социального развития с упором на интересы человека, которой мы могли бы руководствоваться в нашей деятельности в настоящем и будущем, создать новую культуру сотрудничества и партнерства и удовлетворить насущные потребности тех, кто находится в самом бедственном положении" (A/CONF.166/9, глава I, резолюция 1, приложение I, пункт 24). Наряду с этими переменами в политической области также необходимо осуществить глубокие реформы в деятельности государства, с тем чтобы наделить его возможностями для эффективного претворения в жизнь требуемой решительной политики в социальной области. В том что касается осуществления, то в первую очередь возникает исключительно важная проблема концептуального характера.

3. Одним из заблуждений, широко распространенных в связи с этим вопросом, в развивающихся странах является глубоко укоренившийся миф о дилемме между аспектами политики и аспектами осуществления. Эта дилемма серьезно подрывала реальные возможности по реализации государственной политики и соответственно политики социальной. Согласно этой дилемме основная проблема касается области планирования и разработки стратегий. И лишь после преодоления этой проблемы путем разработки адекватной концепции политики будет начато осуществление административного этапа "чистого исполнения", в ходе которого следует ожидать возникновения трудностей, которые, однако, будут иметь вторичный характер. Речь будет идти лишь о проблемах организационной перестройки, реорганизации официальных структур и при всех обстоятельствах подготовке персонала, необходимого для внедрения новых организационных структур и норм.

4. Что касается социальной политики, то этот миф был полностью развеян, однако это стоило многого. На практике было доказано, что этап осуществления связан с исключительно серьезными трудностями. В ходе этого этапа возникает много проблем, выходящих за рамки административных процессов, и его динамика далеко выходит за рамки чисто механического подхода, согласно которому этот этап связан с простым исполнением инструкций. Осуществление социальной политики – это область, в рамках которой проявляются многочисленные аспекты противоречий, существующих в государственном секторе, эта область является именно той областью, в которой идет противоборство конкурирующих стратегий различных секторов

гражданского общества и решается вопрос о власти. В то же время этот процесс связан с несуществовавшими ранее проблемами организационного характера, непредвиденными и трудными ситуациями весьма технического характера, которые не существуют в других областях управления.

5. Миf о дихотомии ведет к упрощению и фактически к игнорированию этой проблемы. Этот миф связан с практически патологическим отрицанием ее существования, что чревато весьма высокими издержками. Трудности в области исполнения неоднократно вели к парализации, блокировке и полному подрыву реализации самых тщательно разработанных проектов в области социальной политики. Недооценка или игнорирование переменных величин институционального и управлеченческого характера препятствовали разработке стратегии для решения этих проблем и вели к бесконечным рассуждениям о неэффективности бюрократии. В свете этого мифа возникло мнение о том, что ошибки в области планирования не являются причиной неудач и что суть проблемы следует искать исключительно в кознях неисправимых бюрократов.

6. Для того чтобы добиться результатов в области социальной политики, необходимо преодолеть этот оказывающий парализующее воздействие миф. Необходимо осознать сложный, противоречивый и многоаспектный характер процессов, связанных с осуществлением политики; стараться понять их именно с этой точки зрения, стремясь определить ключевые меры, с тем чтобы ориентироваться на них; стараться разрабатывать стратегии для решения этих сложных проблем; применять метод проб и ошибок; и извлекать уроки из опыта деятельности в организационной области.

7. Модернизация государства в целях социального развития прежде всего предполагает в качестве первой концептуальной цели заменить механический и упрощенческий подход к процессу исполнения другим, более широким и многомерным подходом, в котором учитывался бы прогресс, достигнутый в науке управления и в анализе реальных процессов осуществления государственной политики. Именно эту задачу предполагается рассмотреть в данном документе. Авторы намереваются высказать определенные точки зрения по ряду центральных аспектов широкой повестки дня, связанной с этой задачей. Во-первых, будут рассмотрены наиболее важные аспекты нынешнего положения социальных секторов государства в развивающихся странах; затем будут изложены определенные руководящие принципы, касающиеся реформы в социальном секторе, и наконец, будет рассмотрена проблема, связанная с наличием людских ресурсов в области управления. Цель состоит не в том, чтобы дать исчерпывающий ответ на рассматриваемые вопросы, а в том, чтобы изложить ряд соображений нетрадиционного характера, которые могут дать обильную пищу для размышлений и обсуждения. В этой работе анализ осуществляется исходя из ряда широко распространенных в развивающихся странах тенденций, однако даже в этих странах существуют чисто национальные условия и исключения.

II. ПРОЦЕССЫ, ПРОИСХОДЯЩИЕ В СОЦИАЛЬНЫХ ИНСТИТУТАХ

8. Согласно самой передовой современной науке в области управления любая организация представляет собой социальную структуру, в которой в значительной мере находят свое отражение дилеммы и противоречия, существующие в современном обществе. Утверждается, что для понимания этих структур необходимо осуществить переход от применения односторонних и статичных концепций к более сложному видению мира, имеющему многомерный и динамичный характер.

9. В рамках преобладающей в социальной области концепции было принято подходить к анализу социального сектора на основе весьма формального метода. Его наиболее часто упоминаемыми элементами являются следующие: большое число организаций, наличие глобальных всеохватывающих организационных структур, дублирование функций, неэффективная координация, неконкретные процедуры и практика и отсутствие подробных норм. Эти замечания являются верными, однако действительно ли этот вопрос является центральным? Передовая наука по вопросам управления отвергает эти выводы, ибо в данном случае проблему можно будет рассматривать как чисто формальный недостаток организационного характера, который может быть устранен с помощью командных механизмов. В этом случае возможно, что внимание будет уделяться исключительно рассмотрению организационных диаграмм, справочникам с изложением норм, процедур и сетям или же будут приниматься меры по обеспечению порядка любой ценой с помощью моделей более пирамидального типа, например, с помощью создания суперминистерства, которое осуществляло бы координацию деятельности в социальной области и навязывало бы свою диктатуру в целях наведения порядка и достижения прогресса вместо обычно принятой децентрализации.

10. Однако организационный процесс имеет гораздо более широкий характер. Опыт современного управления четко свидетельствует о том, что успешно действующие частные и государственные организации достигают этого не на основе мелкой и формальной реорганизации, а, среди прочего, на основе выявления потребностей в принятии ключевых решений по ряду вопросов, создания сети контактов, личного участия персонала, новаторского подхода, гибкости, более эффективной творческой политики, установления взаимоотношений с окружающей средой и выработки навыков для борьбы со сложными проблемами. Следует отметить, что был даже сделан вывод о том, что формальные компоненты составляют лишь незначительную долю в окончательном показателе производительности организаций.

11. Проблемы формальной дезорганизации, существующие в социальной области, являются лишь одним из недостатков, и их, конечно, следует устраниć. Однако для обеспечения реальной эффективности требуется гораздо больше. Аналитик не может ограничиваться только лишь "формальной топографией" социального сектора.

12. Серьезные проблемы в области производительности и эффективности, с которыми сталкивается этот сектор в развивающихся странах, как представляется, связаны со следующими вопросами:

а) как представляется, с точки зрения организационной макроструктуры всего государственного сектора социальный сектор в своей совокупности является самым слабым сектором. Его влияние на принятие решений по серьезным вопросам является ограниченным, и, как правило, его представители получают соответствующие решения в качестве ориентиров, в соответствии с которыми они должны определять направления своей деятельности. Политическое положение этого сектора в структуре реальной государственной власти находится не на ее вершине, а на промежуточном и более низких уровнях. В реальном плане этот сектор не

обладает возможностями для принятия необходимых решений, с тем чтобы серьезным образом повлиять на основные процессы для выполнения стоящих перед ним задач. Во многих случаях интересы этого сектора не будут учтены в решениях по таким основным вопросам, как урегулирование внешней задолженности, торговая политика и вопросы ценообразования и заработной платы;

b) в типичном государственном аппарате развивающихся стран существует ряд современных организаций, деятельность которых характеризуется высокими показателями степени развития управленческого потенциала, стабильности, уровня соответствующего вознаграждения и использования передовых технологий. Наряду с этими организациями также существуют различные организации, являющиеся отсталыми в институциональном отношении, а также организации, находящиеся в промежуточном положении. Как правило, организации социального сектора относятся к двум последним категориям. В результате они лишены реальной власти и являются наиболее уязвимыми перед лицом перемен, испытывают наиболее серьезные трудности при внедрении новых нетрадиционных программ и сталкиваются с самыми серьезными ограничениями с точки зрения их потенциала в области управления;

c) процессы осуществления социальной политики открывают большие возможности в плане борьбы за власть, интриг, покровительства и всевозможных типов экономического и спекулятивного давления как на национальном, так и на региональном уровне. В рамках этих процессов очень часто решается вопрос о том, кому приходится какая доля, и при этом игнорируются предполагаемые цели социальных программ;

d) внешние "метафакторы", так именуемые представителями современной науки управления, отбирают власть и ресурсы у социальных программ. В результате организации социального сектора прилагают максимум усилий для защиты оставшейся у них и так уже ограниченной власти. Все это ведет к возникновению условий, которые способствуют обострению межорганизационной борьбы за эту власть;

e) существует единое мнение о том, что участие общества является необходимым для обеспечения эффективности социальных программ. Тем не менее социальный сектор, как правило, состоит из организаций, руководство которыми осуществляется в соответствии с моделью явно усеченной пирамиды. Применение этих моделей препятствует упомянутому участию общественности, ведет к возникновению многочисленных конфликтов с общественностью и исключает возможность реакции на сигналы, поступающие от общества 1/;

f) организационная модель, преобладающая в учреждениях, находящихся на промежуточном и нижнем уровнях – в большинстве своем они являются социальными организациями, – имеет централизованный характер, и, кроме того, в таких организациях серьезно укоренено стремление противостоять децентрализации;

g) социальный сектор должен обладать широкими возможностями для взаимодействия с гражданским обществом. Уже сейчас существуют имеющие огромное значение возможности для совместной деятельности с неправительственными и другими организациями. Однако существующие модели исключают возможность реализации этого потенциала, ибо это, в частности, требует высокой внутренней гибкости в рамках организаций. В противном случае существует тенденция к ужесточению характера их поведения;

h) в социальном секторе отсутствует специализированный подход к вопросам социального управления. В состав высшего руководства этим сектором, как правило, входят специалисты-профессионалы из различных секторальных областей (врачи, преподаватели и т.д.), которые

независимо от их квалификации не обладают необходимой специальной подготовкой для того, чтобы взять на себя ответственность за управление осуществлением социальных программ в, как правило, трудных условиях (неопределенность, наличие конфликтов, различные виды давления и необходимость ведения постоянных переговоров) ;

i) в социальном секторе плохо и недостаточно используется оценка в качестве средства управления. Это не имеет ничего общего с проблемами чисто административного характера, а, скорее, связано с другими вышеупомянутыми проблемами, а также с нерешенностью вопроса о том, какие наиболее важные проблемы подлежат оценке;

j) деятельность социального сектора во все возрастающей степени будет основываться на взаимодействии целого ряда учреждений. Задачи этого сектора могут быть выполнены только с помощью осуществления проектов, в рамках которых объединяются усилия самых различных учреждений, действующих в разных областях. Необходимо заниматься подготовкой потенциала для управления деятельностью такого рода. В рамках социального сектора не осуществляется систематической оценки и не уделяется достаточного внимания изучению своего собственного опыта, своих собственных неудач и достижений в этой области.

III. НЕКОТОРЫЕ ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ

13. Для реформирования государства в целях обеспечения более эффективного управления социальной политикой и программами необходима разработка эффективной стратегии по каждому из упомянутых вопросов, а также по ряду дополнительных вопросов. Если в рамках реформы не будут учтены эти проблемы, она даст весьма ограниченные результаты. В рамках традиционного подхода к реформе в социальном секторе не ведется учет основных стратегий, необходимых для осуществления деятельности по решению всех этих вопросов. Как уже отмечалось, внимание уделялось определенному ряду проблем - эти проблемы, конечно, существуют, и их необходимо решать, - которые, однако, имеют лишь минимальное отношение ко всему комплексу нерешенных вопросов. С другой стороны, легкие результаты, которые могут быть достигнуты в этой области, создают иллюзию реформ, что чревато серьезными последствиями, поскольку это препятствует прогрессу в решении стратегических вопросов.

14. Данный подход, в свою очередь, вписывается в рамки глобальной организационной концепции, которая в значительной степени ставится под сомнение в современной науке управления, поскольку при этом подходит предпочтение отдается формальным и нормативным элементам, которые ведут к упрощению реальных проблем в области управления. В социальной области такой подход, с другой стороны, чреват серьезным нарушением функций, что может привести к еще большему обострению, а не смягчению выявленных недостатков.

15. Как отмечает Денис Рондинелли, упор на подробное планирование проектов, строгий административный контроль и списывание недостатков на деятельность системы планирования и контроля идет вразрез с реальным положением дел в рамках многих проектов, находящихся в стадии осуществления в развивающихся странах:

"Однако весьма редко обращают внимание на то, что многие возникшие проблемы являются непредсказуемыми независимо от того, каким бы всеобъемлющим образом ни были спланированы проекты или какой объем технического анализа ни был проведен. В равной степени также обычно не замечают, что подробные, жесткие и сложные процедуры планирования, анализа и управления могут сами по себе привести к возникновению многочисленных проблем. Попытки навязать применение рациональных и систематических

стандартов, в частности, вели к возникновению конфликтов и напряженности между персоналом финансирующего учреждения, плановиками центральных правительственные ведомств, руководителями и техническим персоналом проектов и различными участвующими группами и организациями. Также возникали проблемы в результате негибкости процедур планирования и разработки, особенно в тех случаях, когда финансирующие учреждения пытаются заставить руководителей осуществлять заранее разработанные проекты в контексте непредвиденных социальных, экономических и политических перемен" 2/.

16. В процессе реформы социального сектора необходимо осуществить переход от области легких иллюзий к области сложной многомерной реформы, в ходе которой необходимо попытаться решить стратегические аспекты вопроса производительности данного сектора. Авторы ниже рассмотрят некоторые из основных направлений деятельности, которые следует учитывать в ходе реформы такого рода.

A. Формирование сетей

17. Какой подход следует применить к решению проблемы фактического развала социального сектора в ряде развивающихся стран? Анализ опыта разных стран, на который во многих случаях повлияла традиционная концепция проведения реформ, дает весьма ограниченные результаты. Попытки установить жесткую иерархию в этом секторе, с тем чтобы преобразовать его в формальную структуру, имеющую форму пирамиды, практически во всех случаях вели к обострению борьбы между различными ведомствами за сферы компетенции и ресурсы.

18. Одним из обнадеживающих вариантов, которым следует уделить внимание, является вариант, связанный с одним из направлений централизации государственного управления, а именно межведомственным управлением. Исходная предпосылка заключается в том, что, как правило, государственные организации не решают поставленные перед ними задачи в полной изоляции; как правило, им требуется содействие других организаций, работающих в аналогичных областях, поскольку характер и масштабы этих задач требуют координации деятельности различных ведомств. Именно в этом и лежит сама суть функционирования социального сектора. Лишь на основе согласованной деятельности в различных областях можно обеспечить достижение какой-либо цели в любой имеющейся определенное значение области (здравоохранение, образование, питание и т.д.). Социальные результаты будут зависеть от функционирования всего социального сектора или его отдельных сфер. Смысл состоит в том, чтобы осуществлять эффективный учет этих реалий в организационной практике, т.е. осуществить переход от концепции изолированного управления различными организациями к управлению на межведомственном уровне. В соответствии с этим подходом упор делается на достижение целей с помощью формирования организационных сетей. Речь идет о том, чтобы в рамках таких сетей во все большей степени осуществлялось объединение усилий всех организаций и компонентов сети.

19. Такие сети должны иметь горизонтальный характер, в них должен существовать один эффективный пункт координации, который может привлечь специализированные министерства к решению всего комплекса социальных проблем, однако основой функционирования таких сетей должно быть не иерархическое подчинение, а упор на выявление сфер, требующих сосредоточения усилий. В социальном секторе существует огромный потенциал для осуществления деятельности такого рода. В рамках отдельной социальной сети можно четким образом определить возможности для реализации совместных проектов в областях, имеющих критически важное значение, как, например, производство информации стратегического характера, совместный поиск источников финансирования и их коллективное обсуждение; подготовка специализированных людских ресурсов и установление уровней качества в вопросах оценки социальных программ.

20. Речь идет не только о замене тенденции к "феодализации", существующей в настоящее время в социальной области, деятельностью по совершенствованию взаимодействия между организациями. Речь идет, скорее, о системе взаимозависимых организаций, которые занимаются постепенным формированием своего потенциала по функционированию в качестве таковых.

21. В наиболее развитых государствах развитие государственного сектора, вне сомнения, идет в этом направлении. Как отмечает Мирна Манделл, вариант организационной деятельности на основе координации в контексте иерархий и цепей строгого подчинения уже не является уместным. Требуется новый подход к координации с помощью обсуждения, в ходе которого учитываются существующие взаимосвязи. Таким образом, мысль о том, что межправительственные отношения осуществляются в рамках межведомственных сетей, а не отдельных организаций, является важным изменением в нашем подходе к концептуализации управления в межправительственной области 3/.

22. К социальной области полностью применима точка зрения Мирны Манделл, которая считает, что, учитывая сложный характер современного общества и необходимость формирования межведомственных сетей для решения сложных проблем, решение об этих переменах, как представляется, уже является запоздалым.

В. Сочетание экономической и социальной политики

23. Концепция о необходимости проведения работы на межправительственном уровне должна находить активное применение в связи с сочетанием экономического и социального секторов правительства. На действенности социальных факторов в конечном итоге серьезным образом сказываются имеющиеся весьма заметные недостатки такого сочетания, которые разбросаны по широкому спектру, начиная от разработки политики и определения в пропорциональном отношении направлений ее осуществления и кончая применением разнородных систем измерения.

24. Требуется активное и постоянное участие социального сектора в осмыслении комплексной социально-экономической политики. Для этого необходимо, чтобы одним из основных направлений реформы социального сектора было определение контуров организационного пространства и соответствующих возможностей эффективного участия этого сектора в решении данного вопроса.

25. Необходимо провести множество реформ. Нужно создать специальные подразделения на высоком директивном уровне социального сектора исключительно в целях поддержки этого уровня при обсуждении общей экономической политики. Социальный сектор должен рассчитывать также на системы информации, которые использовались бы в ходе обсуждения таких сложных решений. Кроме того, открывается широкое, почти не исследованное поле деятельности с точки зрения создания постоянных механизмов интеграции подходов и объединения деятельности экономического и социального секторов. Совершенно ясно, что простая формула объединения кабинетов не позволит выйти на желаемый эффективный уровень координации. В основе этого должна лежать регулярная и хорошо организованная работа смешанных подразделений, осуществляющих государственную социально-экономическую политику с оказанием поддержки объединенным кабинетам, контролем за выполнением решений и с отслеживанием процесса разработки политики.

C. Создание организационной структуры социального сектора по иерархическому принципу

26. Актуальность социальных проблем требует глубокой организационной перестройки сложившейся организационной системы социального сектора в государственном аппарате. Необходимо стремиться к технологизированной модернизации социального сектора, намного более приближенного к максимальному уровню принятия правительственные решений, что позволило бы проецировать более емкое отражение на государственный аппарат и общество, взятое в совокупности.

D. Метод децентрализации

27. С точки зрения управления имеющиеся потенциальные возможности повышения продуктивности социальной политики и программ путем децентрализации имеют большое значение. Характер этих программ требует применимого к обстоятельствам, открытого и гибкого управления, которое может найти себе благоприятную нишу в моделях децентрализованного управления. Они сделают возможным действительный контакт с той свободной и изменчивой текстурой, которой обладают социальные программы. Однако в связи с практикой децентрализации возникают значительные трудности, которые необходимо преодолевать последовательно. Среди них можно назвать опасность того, что полномочия в связи с социальными программами передут к местной элите. Если преодолеть эти и другие проблемы, то можно получить весьма существенные выгоды. Особое значение имеют перспективы, которые открываются в этом смысле в связи с муниципализацией социальных программ 4/ .

E. Стимулы к участию на общинном уровне

28. Реформа социального сектора должна быть направлена на создание организационных условий, облегчающих участие на общинном уровне. Если говорить о существующих особенностях социального сектора, то на пути к достижению полного консенсуса в отношении значимости такого участия в стратегическом плане стоят многочисленные препятствия. Некоторые из них связаны с более общими проблемами государственного сектора, которые мешают участию населения в целом, другие - с консолидированным сопротивлением этому процессу, а некоторые - с тем, что не прилагаются последовательные систематические усилия к переходу от чисто декларативного участия к повседневной практике. Реформа должна осуществляться начиная от систем информации, чтобы

социальные программы были транспарентными, и кончая воспитанием культуры участия у работников. Кроме того, необходимо организовать и развивать процесс постоянного обучения организаторскому искусству, с тем чтобы стимулировать и облегчать участие на основе конкретного опыта.

F. Активное согласование усилий с гражданским обществом

29. Для мобилизации богатых потенциальных возможностей сотрудничества гражданского общества в достижении целей, стоящих перед государственным социальным сектором, необходимо провести масштабные реформы, которые способствовали бы согласованию усилий с неправительственными организациями и другими субъектами гражданского общества. Реформа должна открывать организационные пространства, конкретно предназначенные для выявления и развития возможностей согласования, а также создания потенциала специально для решения конкретных технических проблем, возникающих в связи с этим. Так, существующая в настоящее время жесткость организационных моделей социального сектора серьезно препятствует реализации возможностей в этой области. Одна из целей этой реформы должна заключаться в том, чтобы добиться нормативной и организационной гибкости.

G. Профессионализация социального управления

30. Управление реформированным социальным сектором, модернизированным в техническом отношении с перестройкой основных направлений, требует соответствующих возможностей. Они представляют собой стратегический аспект проблемы и появятся только тогда, когда будет проводиться основательная политика профессионализации социального управления, которая должна предусматривать систематизированную специализацию в этой области, передовые и современные критерии отбора, продвижения по службе, компенсации, оценки и развития управляемых навыков.

H. Вопрос власти

31. Организации социального сектора проводят свою работу, испытывая давление со многих сторон. Наблюдаются весьма активная динамика борьбы за власть и интриги в этой области. Ортодоксальный организационный подход практически обходит этот вопрос и предполагает, что организация остается лояльной официальному курсу. Это мифическое представление оставляет ее совершенно незащищенной от давления извне. В современном управлении вопрос борьбы за власть не исчезает, а приобретает реальные формы в поисках средств, необходимых для того, чтобы противостоять ей. Реформа социального сектора должна включать в себя в качестве одного из своих направлений официальное признание этой борьбы и вытекающую отсюда подготовку организации к ведению этой борьбы. Внедрение современных средств управления, например средств стратегического планирования, политики переговоров и использования многочисленных сценариев может значительно расширить реальные возможности организации в сохранении своих целей.

I. Региональное и межрегиональное сотрудничество в осуществлении реформы

32. Реформа социального сектора в краткосрочном плане означает проведение огромной работы путем проб и ошибок, постоянного обучения ведению соответствующих действий и использования опыта других стран. При этом большую пользу может принести региональное и межрегиональное сотрудничество.

33. Обмен опытом, определение программ, которые при совместном осуществлении дали бы намного более лучшие результаты, изучение путем сопоставления и сообща важнейших проблем – это лишь некоторые из имеющихся возможностей.

IV. КЛЮЧЕВАЯ ТЕМА: СИСТЕМАТИЧЕСКОЕ ОБУЧЕНИЕ РАБОТНИКОВ СФЕРЫ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

34. В современном мире управление представляет собой такой вид деятельности, который делает парадигматический скачок от традиционных понятий и концепций к намерениям более широкого масштаба, чтобы добиться более научных и более точных знаний в области управления. Это отвечает самым конкретным требованиям. Без высшего управления с большим концептуальным размахом, эпистемологической твердости и приспособляемости организации могут остаться за пределами компетенции перед лицом реальности, характеризующейся сложностью, неопределенностью и геоэкономической и geopolитической интернационализацией.

35. В социальной области эти требования приобретают еще большую актуальность. Программы в этой области окружены такой средой, турбулентность которой требует сложных и крайне чувствительных методов толкования, на основании которых можно принимать эффективные решения.

36. Вместе с тем систематическая подготовка работников сферы управления к конкретным условиям осуществления социальных программ в развивающемся мире несомненно отстает от требований времени. Наметилась тенденция заполнять эти управленческие должности специалистами по конкретным секторам, которые в любом случае должны иметь какую-то подготовку по вопросам традиционного управления.

37. Управление в социальной области требует более широкой подготовки по сравнению с традиционной. Реальная задача полностью выходит за рамки тех задач, которые работники сферы управления изучали по обычным учебниками; их учили абсолютно формально планировать, координировать, организовывать, руководить и контролировать. Стоящая задача значительно отличается от этой модели и скорее соответствует той, которую описывает Рондинелли:

"Наиболее ценные управленческие навыки – это необязательно способность действовать по заранее намеченной схеме составления перспективных планов или проектов, а скорее способность принимать новаторские решения, экспериментировать, модернизировать, улучшать и играть ведущую роль – способности которой зачастую подавляются жесткими структурами и централизованно контролируемыми процедурами в области управления. К успеху может только привести способность работников сферы управления изобретать новое и одновременно руководить, а также постоянно проверять на практике новые идеи и методы независимо от обстоятельств и условий, в которых они находятся" 5/.

38. Каким должен быть облик работника социальной сферы управления? В чем состоит его специфическая особенность? Среди других основных аспектов необходимо назвать его возможности в стратегическом плане, которые описываются ниже 6/ 7/.

A. Умение справляться с трудностями

39. Для того чтобы справляться со сложной текстурой и меняющейся динамикой социальных программ, работник социальной сферы управления должен сменить модель оценки реальности, которой руководствуется традиционный работник, на другую модель, которая означала бы резкий перелом в сознании.

40. По традиционной модели, как отмечает Гарет Морган, реальность рассматривается с неподвижной точки зрения; в соответствии с моделью, которая необходима в настоящее время, в умении необходимо держать одновременно целый ряд сценариев. По традиционной модели, руководитель судит по-своему и постоянно находится в плену своих суждений, в то время как необходимо быть всегда готовым изменить свое мнение или отказаться от него до тех пор, пока не появится комплексное видение ситуации. По традиционной модели, если его мнение расходится с мнением его подчиненных или с мнением людей на других уровнях, руководитель пытается заставить их принять его подход, в то время как необходимо исходить из того, что проблемы можно рассматривать под разными углами зрения, и пытаться воспользоваться этим 8/.

41. В целом необходимо избавляться от наивных упрощенных оценок, которые, как правило, основаны на том, что существует только одно решение. Для того чтобы добиться эффективности, необходимо исходить из двойственности ситуации, многочисленности возможных сценариев, возможности адаптации, многодисциплинарного мышления и возможности альтернативных решений.

B. Межорганизационное управление

42. Эффективность в социальной области каждый раз все больше будет увязываться, как уже отмечалось, с возможностью создания межорганизационных сетей и соответствующего управления ими. И готовить руководителей социальной сферы необходимо именно в этом направлении. Как отмечает Барбара Кое, самый приемлемый подход к управлению отличается восприятием всего сценария в качестве какой-то метаорганизации и осознанием, принятием и стимулированием ценностей, интересов, идей, функций, лидерства и сотрудничества со всей совокупностью заинтересованных групп в рамках данной метаорганизации 9/.

43. Умение действовать в рамках таких сетей или метаорганизаций отличается от традиционных навыков. Речь идет не о том, чтобы использовать какую-то иерархию или демонстрировать власть. Речь идет о таких представлениях, как так называемый "многосторонний маклер", который постоянно ведет переговоры о программах и отношениях в рамках данной сети и обладает способностью находить общие точки зрения, убеждать, поощрять, договариваться и собирать совпадающие мнения.

C. Развитие чувства самоподдержки

44. У работника социальной сферы управления должна быть в качестве ориентировочной закрепленной посылки идея о том, что во всех случаях главная цель его работы заключается в закреплении социальных связей между секторами, с сохранением собственной самостоятельности. Патерналистские отношения и стремление манипулировать необходимо заменить постоянным поиском благоприятных условий, с тем чтобы работники могли развивать собственные потенциальные возможности. Для этого необходимо решительно поддерживать все передовые начинания, чтобы добиться лучшей связи и организованности. С этой целью в работнике социальной сферы управления необходимо развивать качества, способствующие истинному желанию способствовать участию, заставлять его осознавать тончайшие и неисчислимые признаки лицемерия патернализма и манипулирования и обогатить его прочными знаниями тех прогнозируемых трудностей, которые могут встретиться в процессе участия и при осуществлении соответствующих стратегий.

D. Факторы организационных изменений

45. Работник социальной сферы управления должен быть предвестником изменений в направлениях, указанных в предыдущем разделе. Поэтому его необходимо учить пересматривать собственную организацию труда, добиваться гибкости, децентрализации и умения жить в постоянном согласии с гражданским обществом. Он не должен смотреть на себя как при традиционной модели управления, как на всемогущего и единственного, кто может принимать решения, как на ниспосланного Провидением, а наоборот, он должен играть координирующую роль в системе, которая будет функционировать более эффективно, если ее удастся расширить за счет согласованных действий с внешними организациями и если удастся повысить ее эффективность, передав ряд функций территориям и муниципальным органам.

46. Вместе с тем работа современной открытой и гибкой организации требует, в свою очередь, практики необходимого участия по нисходящей. Только таким образом можно добиться эффективного подключения сотрудников к процессу достижения цели, добиваться творческого отношения к вопросам организации и многосторонней оценки под различными углами зрения, с тем чтобы можно было по ходу корректировать свои решения.

E. Приверженность делу общества

47. Работник социальной сферы управления осуществляет программы с огромной степенью восприятия, которые могут повлиять на повседневную жизнь тысяч людей. Чисто технократические позиции в этой области необходимо заменить решительной приверженностью поставленным целям и твердой ориентацией на эффективное содействие решению проблем общества.

v. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНОЕ ЗАМЕЧАНИЕ

48. Реальная проблема в области проведения реформы социального сектора заключается в том, чтобы преодолеть те ограничения, которые связаны с его действительными очертаниями, характеризующимися изолированными организациями, практически полностью лишенными гибкости, централизованными сверх меры, не воспринимающими реальное участие, не учитывающими проблемы борьбы за власть, отрицающими согласованность действий, имеющими ограниченный вес в государственном аппарате, без систематизированной специализации в области управления, без руководителей, специализирующихся в социальных вопросах; организаций, участие которых в определении обстоятельной экономической политики ограничено. Замена традиционных понятий о

реформе вышеприведенными положениями открывает путь к осуществлению нетрадиционных стратегий в области проведения реформ, которые могут позволить добиться крупных успехов в деятельности данного сектора.

Примечания

1/ Подробный анализ данного вопроса см. в Bernardo Kliksberg, "Participation of stakeholders: some strategic issues" (United Nations, 1995).

2/ Dennis A. Rondinelli, Development Projects as Policy Experiments: An Adaptative Approach to Development Administration, Nueva York: Methven, 1983, p. 74.

3/ См. Myrna Mandell, "La gerencia intergubernamental en redes interorganizacionales: una perspectiva revisada", в Bernardo Kliksber, editer, Pobreza: un tema impostergable (Fondo de Cultura Económica, 1994).

4/ Предполагаемое видение преимуществ муниципализации в области питания можно найти в работе Александро Шехтмана "Gestión local y seguridad alimentaria", Бернардо Кликсбера "Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras" (Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1990)

5/ Dennis Rondinelli, op. cit., p. 79.

6/ Данный вопрос подробно рассматривается в работе Бернардо Кликсбера "¿Cómo formar gerentes sociales? Elementos para el diseño de estrategias", Бернардо Кликсбера "¿Cómo enfrentar la pobreza? (Grupo Editor Latinoamericano, 1992).

7/ Периодически прилагаются усилия по расширению сферы охвата, с тем чтобы содействовать профессиональной подготовке работников социальной сферы управления в новом Межамериканском институте социального развития, созданном недавно Международным банком развития в Вашингтоне, О.К.

8/ См. Gareth Morgan, Images of Organization (Sage, 1986).

9/ См. Bárbara Coe, "Enfoque abierto: ejecución de proyectos en entornos multiorganizacionales", Bernardo Kliksberg, editor, Pobreza: un tema impostergable, op. cit.

/...