

УДК 334.02

Д.В. Прохоров, В.М. Цлаф*

ЗНАЧЕНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ С МЕСТНЫМИ СООБЩЕСТВАМИ ДЛЯ СОЦИОКУЛЬТУРНОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ**

В статье показана необходимость взаимодействия органов государственного и муниципального управления и местных сообществ в процессах стратегического развития территории. Выявлены основные проблемы организации такого взаимодействия.

Ключевые слова: социокультурное развитие, местное сообщество, муниципальное образование, стратегия.

Разработка и реализация стратегий и стратегических планов развития муниципальных образований (городских и сельских) требует участия широких слоев населения в качестве участников формирования стратегических ориентиров, инициаторов разработки тех или иных стратегически важных проектов и программ и их исполнителей. Стратегическое развитие территорий (муниципальных образований и тем более регионов) невозможно силами локальных профессиональных или волонтерских групп и организаций. Основное направление стратегического развития территории – улучшение качества жизни населения. При том что этот термин имеет достаточно определенное толкование в науке и в практике государственного управления и даже измеримый показатель (индекс развития человеческого потенциала – ИРЧП), конкретные представления населения о том, «что такое хорошая жизнь», могут меняться в достаточно широких пределах в зависимости от исторически сложившихся особенностей данной территории, ее национального и конфессионального состава, преобладающих отраслей экономики, степени развития отраслей социальной сферы на начальный момент реализации стратегических изменений и других факторов. Поэтому стратегическое развитие каждой территории, региона или муниципального образования должно учитывать пожелания жителей именно данной территории, так как «хорошая жизнь» должна быть создана именно для них, а не для усредненного российского гражданина. В этом отношении можно вспомнить попытку нивелирования различий и создания единого образа «советского человека», соответствующего единому «моральному кодексу строителя коммунизма» и другим единым нормам – как известно, эта попытка не привела к успеху в отношении создания высокого качества жизни для всего советского народа, хотя, безусловно, повышала качество жизни отдельных социальных групп.

Другой аспект рассматриваемого процесса – высокое качество жизни должно быть создано для населения территории силами всего населения. Упомянутые выше профессиональные и волонтерские группы и организации, выполняя различные целевые программы и собственные инициативные действия, могут решать отдельные, чаще всего отраслевые, задачи (совершенствование ЖКХ, социальную под-

* © Прохоров Д.В., Цлаф В.М., 2015

Прохоров Денис Викторович (devipr@yandex.ru), Цлаф Виктор Михайлович (sbs@samaramail.ru), кафедра государственного и муниципального управления, Самарский государственный университет, 443011, Российская Федерация, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

** Выполнено при финансовой поддержке фонда РГНФ, грант «Социокультурный портрет Самарской области: эволюция и модернизация региона», проект № 15-13-63004 а(р).

держку инвалидов и т. п.), воздействуя на отдельные компоненты качества жизни населения, – и, как правило, не всего населения, а отдельных групп. Комплексное развитие территории, охватывающее все важные для ее населения аспекты, может быть осуществлено только силами практически всех дислоцированных на этой территории организаций: промышленных, социальных, рекреационных, финансовых, спортивных и др., – а также граждан, не объединенных какими-либо организационными структурами.

Бытует мнение, что процессы стратегического развития включают три основных компонента: институциональные изменения, инвестиционное обеспечение изменений и их кадровое обеспечение. При этом под кадровым обеспечением подразумевается наличие в организациях или на рынке труда людей, подготовленных в профессиональном отношении к решению задач, указанных в стратегии. Не отрицая важности институциональных, инвестиционных и профессионально-кадровых процессов, отметим, что ограничение процесса развития указанными компонентами противоречит важнейшему методологическому принципу теории управления, гласящему, что базовым компонентом процесса развития являются социокультурные изменения [1]. В процессе стратегического развития отдельных организаций это означает приоритетность изменений организационной культуры. Применительно к реализации стратегий развития территорий (регионов, муниципальных образований) это подразумевает постановку задачи изменения социокультурных характеристик всего населения территории.

Управление стратегическим развитием муниципальных образований в рамках принятых стратегических нормативных актов осуществляется органами местного самоуправления (ОМС). Исходя из сказанного выше очевидно, во-первых, что это должно быть именно *самоуправление*, а не нижний уровень государственного управления, к чему фактически сведена роль ОМС во многих муниципальных образованиях. Во-вторых, реализация такого управления требует наличия механизмов взаимодействия ОМС с организациями всех форм собственности и организационно-правовых форм, расположенными на территории (в том числе официально зарегистрированными на других территориях, но фактически расположенными на данной). В-третьих, и это можно считать главным требованием, необходимо наличие механизмов взаимодействия ОМС с населением, позволяющих не только осуществлять предусмотренные законодательством управленческие функции, но и активно влиять на социокультурные характеристики населения. Это невозможно сделать «давлением на население сверху вниз» – эта задача требует прежде всего осознания и ОМС, и населением необходимости реализации *партнерского* взаимодействия ОМС и населения в деле стратегического развития территории и практической реализации такого взаимодействия.

Взаимодействие ОМС с организациями существенно ограничено федеральным законодательством [2], ограничивающим полномочия ОМС вопросами местного значения. Эта проблема чрезвычайно важна для реализации стратегического развития муниципальных образований, но требует отдельного рассмотрения и выходит за рамки настоящей работы.

Анализ практики взаимодействия ОМС с населением в г.о. Самаре и ряде других крупных муниципальных образований показывает, что, во-первых, опыт партнерского взаимодействия ОМС с населением чаще всего отсутствует, реже – проявляется в отдельных элементах муниципального управления и крайне недостаточен. Во-вторых, инструментарий воздействия на социокультурные характеристики населения почти не известен ни работникам органов ОМС, ни представителям «общественности» муниципальных образований. Эти два фактора формируют важ-

нейший сегмент проблемного поля стратегического развития муниципальных образований.

Указанные проблемы не в меньшей степени относятся и к процессам стратегического развития регионов.

Согласно социокультурному подходу, регион является прежде всего территориальным сообществом, сложившимся исторически и образованным в результате деятельности социальных акторов – жителей данного региона [3].

Из признания приоритета социокультурных изменений в процессе территориального развития следует, что важнейшим фактором развития является влияние ценностей населения, организованного в различные сообщества, на изменение актуализированных социокультурных норм.

Согласно подходу, принятому в исследовании глобальной модернизации как процесса, разделенного на три основные стадии (первичную, вторичную и интегрированную, представляющую скоординированное развитие первых двух), решающим фактором этого процесса становится преодоление и изменение традиционных ценностей, препятствующих социально-экономическому развитию, – на смену им должны прийти ценности, мотивирующие социальных акторов на расширение инновационной деятельности [4]. Следовательно, процесс модернизации в социокультурном плане напрямую относится к жизни отдельных людей – от того, насколько каждый человек ценностно (и уже на основе ценностной трансформации – деятельностью) будет включен в модернизацию, зависит изменение качества жизни населения в целом.

Население российского региона распределено по муниципальным образованиям, входящим в состав того или иного субъекта РФ. На наш взгляд, структуру ценностей необходимо исследовать не только в региональном [5], но и в муниципальном плане, так как именно на этом уровне такие базовые ценности, как жизнь, семья, порядок, независимость, благополучие, работа и другие, наиболее отчетливо проявляют себя в деятельности, связанной с развитием территории проживания.

Очевидно, что *территориальное сообщество*, как и вообще общество, как целое неоднородно, в том числе и в ценностном отношении. Требуется осуществить декомпозицию этого целого, представляя его в виде совокупности однородных элементов. В качестве таких элементов можно рассматривать естественные социальные организации, сложившиеся прежде всего по самоопределению их членов – *местные сообщества*.

Под местными сообществами мы понимаем такие объединения, которые связаны с данной территорией общностью интересов людей, живущих на расстояниях, в пределах которых возможно связанное с этими интересами повседневное достаточно комфортное общение друг с другом.

От простого механического объединения жителей микрорайона, квартала, улицы или отдельного дома такие сообщества отличаются более высокой степенью интенсивности коммуникации и деятельности – ведь связаны они не «объективностью» совместного проживания, а осознанным субъективным выбором ценностно значимых факторов. Это могут быть общие увлечения (например, спортом), общие корни (например, культурно-национальные), общее вероисповедание или общее дело (профессия или хобби). Участники таких сообществ – по интересам – как правило, не рассматривают территориальный критерий в числе основных для идентификации своего объединения (можно сказать, что сообщества «по интересам» транстерриториальны, особенно в современном мире с существующим уровнем развития коммуникаций). В то же время их участники живут и действуют на

данной территории, что ведет к появлению тех или иных деятельностных устремлений, связанных именно с этой территорией. А свои интенции они более способны реализовать практически, чем отдельные индивиды.

Таким образом, для организации текущей жизнедеятельности и для дальнейшего развития территории указанные *местные сообщества* представляют собой весьма серьезный ресурс. Именно они – эти сообщества – своей субъективно значимой деятельностью формируют социокультурную сферу определенной территории. Важно, что реакция членов этих сообществ на решения органов управления является наиболее выраженным индикатором отношения населения к тому, насколько верно власти понимают общественно значимые цели развития территории через реализуемые проекты и программы. Участники сообществ способны осуществлять большой фронт работ в рамках принятых проектов и программ территориального развития, в том числе безвозмездно, если их интересы совпадают с целями, декларируемыми в этих проектах и программах.

Таким образом, местные сообщества могут рассматриваться как основные субъекты организации социокультурной сферы территории. Такая постановка исследовательской проблемы требует подробного анализа самого устройства социокультурной сферы территории – того, какие организованные объединения людей ее формируют, условий и механизмов их возникновения, оформления, жизнедеятельности, взаимодействия и исчезновения.

Таким образом, местное сообщество – это не только и не столько люди, объединенные общей территорией проживания (регионом, городом, микрорайоном, кварталом, домом). Если вопрос ставить именно таким образом, то мы получаем социальную группу, выделенную по «внешнему» признаку – месту жительства. Но данное объединение людей вовсе не обязательно будет *осознавать* общность интересов.

Учитывая все вышесказанное, дадим собственное определение понятия «местное сообщество». Местное сообщество – самоорганизующееся, самобытное, самовоспроизводящееся, независимое объединение мотивированных людей различной степени формализации, члены которого, имея возможность повседневного – как опосредованного, так и непосредственного – общения, декларируют общие ценности и самоопределяются как члены данного сообщества (подробнее о проблеме определения понятия местного сообщества см. [6–8]).

Исследование взаимодействия ОМС с местными сообществами позволяет определить основные проблемы.

Во-первых, необходимо выделить нравственный аспект: местные сообщества, аккумулирующие и выражающие весь спектр интересов людей, должны в обязательном порядке фигурировать в числе основных акторов целеполагания деятельности по управлению территорией и деятельности по оценке полученных результатов. Во-вторых, нужно обозначить концептуальный аспект: без анализа структуры, эволюции, взаимодействия местных сообществ невозможно ни понять современное социокультурное состояние территории, ни спроектировать ее развитие. В прагматическом плане органы ОМС, политические функционеры, менеджеры коммерческих и некоммерческих организаций несут обязательства перед сообществами, представляющими интересы местного населения. Без поиска механизмов привлечения местных сообществ и стимулирования их активности невозможна реализация стратегий муниципального развития. Следовательно, основную проблему можно проявить в несоответствии (а точнее, в степени соответствия) между содержанием деятельности по управлению территорией и жизни местных сообществ.

Основным «разрывом» между территориальным управлением в его наблюдаемом сегодня состоянии и жизнью местных сообществ следует назвать явное несоответствие между спонтанной естественностью жизненных процессов, протекающих в

местных сообществах, и содержанием рационализированной, технологизированной, ориентированной на искусственно упорядоченное, процедурное функционирование бюрократической деятельности. В итоге организация деятельности в сфере государственного и муниципального управления не может адекватно отражать специфику жизни местных сообществ. В методологическом плане именно это противоречие представляет собой проблему совместного участия ОМС и местных сообществ в управлении процессами стратегического социокультурного развития территории.

Для того чтобы преодолеть выявленный разрыв, необходимо вопрос об участии местных сообществ в территориальном управлении рассмотреть двусторонне. Во-первых, необходимо исследовать структуры жизнедеятельности самих местных сообществ и присущие их жизнедеятельности организационные формы. Во-вторых, требуется найти управленческие технологии, в более общем случае – методы управления [9–11], адекватные задаче включения местных сообществ в территориальное управление.

Вовлечение местных сообществ в процесс стратегического социокультурного развития предусмотрено Стратегией комплексного развития городского округа Самары на период до 2025 года (далее – Стратегия), утвержденной решением Думы г.о. Самары № 358 от 26.09.2013 г. [12]. Одним из ключевых направлений Стратегии стало направление «Развитие местных сообществ».

Однако проблема заключается в противоречии между тем, как *возможно* или *нужно* (в соответствии с целями Стратегии) жить и проявляться местным сообществам и как их участники *желали бы* это делать в городском пространстве. Необходимым условием реализации *всей* Стратегии является соответствие ценностей членов местных сообществ основным положениям Стратегии. В сущности, речь идет об ощущении радости от того, что «*мне* (музыканту, художнику, педагогу, спортсмену, ценителю архитектуры, любителю спорта, определенного музыкального стиля и т. д.) *интересно* жить здесь, в этом городе. А это значит, что здесь будет интересно жить и таким же, как я».

Авторы считают необходимым дополнить сказанное выше тем, что именно местные сообщества могут стать той социальной силой, которая сможет сначала «реанимировать» городские и сельские муниципальные образования (и, соответственно, регионы), а дальше работать на развитие их благоустройства (понимаемого в широком смысле как *устройства для жизни*).

Библиографический список

1. Цлаф В.М. Методология современного менеджмента. Самара: Изд-во «Самарская губерния», 2004. 159 с.
2. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
3. Регионы в России: социокультурные портреты регионов в общероссийском контексте: монография / сост., отв. ред. Н.И. Лапин, Л.А. Беляева. М.: Academia, 2009. 807 с.
4. Обзорный доклад о модернизации в мире и Китае (2001–2010): пер. с англ. / под ред. Н.И. Лапина. М.: Весь мир, 2011. 256 с.
5. Самарская область. Социокультурный портрет: монография / А.М. Исупов, И.В. Карпов, С.А. Мартышкин [и др.]; под ред. С.А. Мартышкина, Д.М. Шабунина. Самара: Издательство «Глагол», 2012. 320 с.
6. Прохоров Д.В. К вопросу о роли местных сообществ в стратегическом развитии муниципального образования // Вестник Самарского государственного университета. 2015. № 2. С. 235–241.
7. Прохоров Д.В. Понятие местного сообщества как предмет проблематизации процесса организации местного самоуправления в современной России // Математика, экономика и управление. 2015. № 1 (1). С. 120–124.

8. Прохоров Д.В. Значение муниципальных (местных) сообществ в стратегическом развитии муниципального образования (на примере г.о. Самара) // Современные проблемы управления: сб. науч. ст. / под ред. С.А. Ключникова. Вып. 8 Самара: Издательство «Самарский университет», 2015. С. 75–82.

9. Цлаф В.М. Знание и мышление в менеджменте. // Известия Самарского научного центра РАН. Специальный выпуск «Актуальные проблемы гуманитарных наук». Самара, 2002. С. 195–201.

10. Цлаф В.М. Технологии в управленческой деятельности. // Вестник Самарского государственного университета. 2007. № 3 (53). С. 55–62.

11. Цлаф В.М. Профессионализм управленца: мышление и творчество vs технологии. // Экономинфо. 2007. № 8. С. 72–75.

12. Об утверждении Стратегии комплексного развития городского округа Самара на период до 2025 года: Решение Думы г.о. Самара от 26 сентября 2013 г. № 358 // Самарская газета. 2013. 3 октября. С. 1–5.

References

1. Tslaf V.M. Methodology of contemporary management. Samara, izd-vo «Samarskaia guberniia», 2004, 159 p. [in Russian].

2. The Federal Law dated 06.10.2003 № 131-FZ «Concerning the General Principles of the Organization of Local Government in the Russian Federation» [in Russian].

3. Regions in Russia: sociocultural portraits of regions in the All-Russian context: monograph. N.I. Lapin, L.A. Belyaeva (Eds.). M., Academia, 2009, 807 p. [in Russian].

4. Review report on modernization in the World and in China (2001–2010): Transl. from English. N.I. Lapin (Ed.). M., Ves' mir, 2011, 256 p. [in Russian].

5. Isupov A.M., Karpov I.V., Martyshkin S.A., Prokhorov D.V., Tslaf V.M., Shabunin D.M. Samara Region. Sociocultural portrait: monograph. S.A. Martyshkin, D.M. Shabunin (Eds.). Samara, Izdatel'stvo «Glagol», 2012, 320 p. [in Russian].

6. Prokhorov D.V. On the question about the role of local communities in strategic development of municipality. *Vestnik Samarskogo gosudarstvennogo universiteta* [Vestnik of Samara State University], 2015, no. 2, pp. 235–241 [in Russian].

7. Prokhorov D.V. The concept of local community as subject of the process of organization of local self-government problematization in modern Russia. *Matematika, ekonomika i upravlenie* [Mathematics, Economics and Management], 2015, no. 1 (1), pp. 120–124 [in Russian].

8. Prokhorov D.V. The value of municipal (local) communities in municipality's strategic development (on the example of Samara city). *Sovremennye problemy upravleniia. Vypusk 8: Sbornik nauchnykh statei* [Modern problems of management. Issue 8: Collection of research papers]. S.A. Klyuchnikov (Ed.). Samara, Izdatel'stvo «Samarskii gosudarstvennyi universitet», 2015, no. 8, pp. 75–82 [in Russian].

9. Tslaf V.M. Knowledge and thinking in management. *Izvestiia Samarskogo nauchnogo tsentra RAN. Spetsial'nyi vypusk «Aktual'nye problemy gumanitarnykh nauk»* [Proceedings of Samara scientific center of Russian Academy of Sciences. Special issue «Topical issues of humanities»], 2002, pp. 195–201 [in Russian].

10. Tslaf V.M. Technologies in managerial activity. *Vestnik Samarskogo gosudarstvennogo universiteta. Gumanitarnaia seriia* [Vestnik of Samara State University. Humanitarian series], 2007, no. 3(53), pp. 55–62 [in Russian].

11. Tslaf V.M. Professionalism of manager: thinking and creativity vs technologies. *Ekonominfo*, 2007, no. 8, pp. 72–75 [in Russian].

12. On approval of the Strategy for the integrated development of the city district of Samara for the period up to 2025: decision of the Duma of the city district of Samara dated 26 September, 2013 №358. *Samarskaia gazeta* [Samara Newspaper], 03.10.2013, pp. 1–5 [in Russian].

*D.V. Prokhorov, V.M. Tslaf**

**VALUE OF INTERACTION OF STATE AND MUNICIPAL PUBLIC
AUTHORITIES WITH LOCAL COMMUNITIES FOR SOCIOCULTURAL
DEVELOPMENT OF TERRITORIES****

The necessity of an interaction of both state and municipal public authorities with local communities in strategic territorial development processes is considered. The basic problems of such a process organizing are exposed.

Key words: sociocultural development, local community, region, municipality, strategy.

Статья поступила в редакцию 19/IX/2015.
The article received 19/IX/2015.

* *Prokhorov Denis Viktorovich* (devipr@yandex.ru), *Tslaf Viktor Mikhailovich* (sbs@samaramail.ru), Department of State and Municipal Management, Samara State University, 1, Acad. Pavlov Street, Samara, 443011, Russian Federation.

** *The work is performed at financial support of the Russian Foundation for the Humanities, grant «Sociocultural portrait of the Samara Region: evolution and modernization of the region», project № 15-13-63004 a(p).*