

Key words: control, social control, corruption, civil society, state and municipal authorities.

*© Lukyanova V.V., 2016

Lukyanova Valentina – associate Professor of chair of state and municipal management, Samara University

Д.В. Прохоров¹

К ВОПРОСУ О МЕТОДОЛОГИИ ИССЛЕДОВАНИЯ УЧАСТИЯ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ В ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ²

Согласно социокультурному подходу регион и муниципальное образование являются, прежде всего, территориальными сообществами, сложившимися исторически и образованными в результате деятельности социальных акторов – его жителей [1].

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 является преодоление и изменение традиционных ценностей, препятствующих социально-экономическому развитию, – на смену им должны прийти ценности, мотивирующие социальных акторов на расширение инновационной деятельности [2]. 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. Соответственно, структуру ценностей необходимо исследовать не только в региональном [3], но и в муниципальном плане, так как именно на этом уровне такие базовые ценности как жизнь, семья, порядок, независимость,

¹ © Прохоров Д.В., 2016

Прохоров Д.В. – доцент кафедры государственного и муниципального управления Самарского университета.

² Выполнено при финансовой поддержке фонда РГНФ, грант «Социокультурный портрет Самарской области: эволюция и модернизация региона», проект № 15-13-63004 а(р).

благополучие, работа и другие наиболее отчетливо проявляют себя в деятельности, связанной с развитием территории своего 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 понимаются 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 [4, с. 123].

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, различными видами искусства), 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 данной территорией. А свои интенции они более способны реализовать практически, чем отдельные индивиды [5, с. 238].

Таким образом, для организации текущей жизнедеятельности и для дальнейшего развития территории (и региона, и отдельных муниципальных образований) 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.

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 [6, с. 73]. 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 органов территориального управления 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 [7; 8; 9], адекватные задаче включения местных сообществ в территориальное управление.

Управление всегда – искусство постановки целей и организации ресурсов для их достижения. В общем виде, управление всегда обращено к трем основным предметам: целям, ресурсам и оргуправленческим технологиям. В управлении регионом или отдельным муниципальным образованием все эти предметы нравственно, концептуально и прагматически оказываются связанными с местными сообществами. Нравственно, поскольку местные сообщества, собирающие и выражающие интересы людей, не могут не рассматриваться среди основных участников целеполагания управления территорией и «оценщиков» его результативности. Концептуально, поскольку, не обращаясь к анализу жизнедеятельности местных сообществ, их эволюции и взаимоотношениям, невозможно понять, как строится жизнь территории, какие тенденции определяют его эволюцию. Прагматически, поскольку ни один управляющий не свободен от так или иначе зафиксированных обязательств перед теми или иными определенными местными сообществами, и поскольку, строя сколь-нибудь масштабные программы муниципального и регионального развития, он не может избежать решения задачи вовлечения местных сообществ в работу по их реализации. Проблема, однако, состоит в том, насколько отчетливо и точно понимаются взаимоотношения, существующие между деятельностью по осуществлению территориального управления и жизнью местных сообществ, каковы глубина и масштаб этого понимания, какие

организационные технологии, позволяющие строить работу с местными сообществами и определяющие ее, находятся в распоряжении управляющих.

Основной разрыв, возникающий между территориальным управлением в его наблюдаемом сегодня состоянии и местными сообществами, – это разрыв между процедурно организованной деятельностью, которая строится в ориентации на организованное функционирование, рационализацию и технологизацию, на соответствие определенным нормам и правилам, и спонтанностью и прихотливостью жизненных процессов, на которые настроены местные сообщества. Таким образом, особенности жизни местных сообществ не улавливаются организованностями деятельности муниципального управления, и, наоборот, организация деятельности муниципального управления неорганична жизненному устройству местных сообществ. В методологическом смысле именно здесь находится ключевая точка проблемы участия местных сообществ в территориальном управлении, а, следовательно, полноценного участия в социокультурном развитии территории.

В управленческом плане, этот разрыв может быть сформулирован и как разрыв между уровнями, определяющими процесс целеполагания, подготовки и принятия решений разного масштаба. На нижнем этаже этой разноуровневости находятся ситуации, требующие локальных решений, лежащих в зоне предметной профессиональной компетенции и ответственности управляющего. Такие решения могут и должны приниматься именно этим управляющим, по их поводу не надо собирать референдумы и проводить опросы общественного мнения. Но, поднимаясь к решениям, захватывающим (актуально или потенциально) более сложные системы отношений и интересов, мы сталкиваемся с задачей и проблемой вовлечения этих отношений и интересов в процесс подготовки и принятия соответствующего решения. По мере увеличения масштаба деятельности будет расти сложность задачи учета этих интересов и отношений и их вовлечения в процесс подготовки и принятия управленческих решений. Соответственно, будет изменяться и набор требований к управленческой квалификации, необходимой для работы на разных уровнях.

Задача становится еще более сложной при постановке вопроса о механизмах, способных обеспечивать взаимосогласованность работы, осуществляемой на разных уровнях, за счет которых решение, принимаемое на верхних управленческих уровнях, не искажается (порой до неузнаваемости) при переходе к его выполнению на нижележащих уровнях.

Описанную ситуацию можно интерпретировать в терминах управления и политики. Решения на уровне, обозначенном нами как «нижний этаж», как правило, не связаны с необходимостью поиска компромиссов между принципиально несовместимыми интересами, и управляющий, обладающий достаточной профессиональной компетенцией, может самостоятельно выработать решение, отражающее консенсус существующих позиций. На более высоких уровнях управления «обойти» несовместимость интересов не удастся, в связи с чем приходится прибегать к комбинированию собственно

управленческих и политических методов. Но если такое комбинирование удается на уровне принятия решений (при, снова скажем, достаточной компетентности лиц, принимающих решения, что встречается в жизни отнюдь не часто), то на уровне исполнения оно оказывается непосильным для понимания и реализации исполнителями.

Задача эффективного привлечения потенциала местных сообществ к процессу социокультурного развития, регулируемому местными властями, нашла отражение в Стратегии комплексного развития городского округа Самара на период до 2025 года (далее – Стратегия), утвержденной решением Думы г.о. Самара №358 от 26.09.2013 г. [10]. Одним из десяти направлений, по которым велась разработка Стратегии и которое признается самими разработчиками Стратегии ключевым, стало направление «Развитие местных сообществ».

Но, как показали первые шаги по реализации принятой Стратегии, и всего этого недостаточно и, что важнее, все это не является наиболее эффективным способом привлечения жителей муниципального образования к стратегическому проектированию развития своей территории, своего Места, и к последующей реализации этого проекта. А вот как раз привлечение местных сообществ способно дать максимальный эффект.

Основная 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 наличие и укрепление взаимосвязи у членов того или иного сообщества своих интересов с развитием города, с повышением его культурной и социально-экономической привлекательности и одновременно восприятие ими городского (сельского) или регионального пространства как «носителя» результатов их деятельности. 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. А это значит, что здесь будет интересно жить и таким же, как я».

Итак, исследование взаимодействия органов территориального управления с местными сообществами позволяет выделить основные проблемы этого взаимодействия. 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 выделить 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.

В заключение статьи следует отметить, что все нормативно-правовые усилия по общественно-политическому, социально-экономическому и социокультурному развитию различных территорий (регионов и отдельных муниципальных образований) в нашей стране базируются на той идее, что именно участие жителей в управлении своими городами и селами сможет кардинально улучшить социально-экономическое и социокультурное состояние соответствующих территорий. Соглашаясь с этим тезисом, автор считает необходимым уточнить, что именно 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*). На сегодняшний день рабочей группой на базе кафедры государственного и муниципального управления Самарского университета ведется разработка методологии и механизмов эффективного взаимодействия государственных и муниципальных управленческих структур и местных сообществ.

Библиографический список

1. Регионы в России: социокультурные портреты регионов в общероссийском контексте: монография / сост., отв. ред. Н.И. Лапин, Л.А. Беляева. М.: Academia, 2009. 807 с.
2. Обзорный доклад о модернизации в мире и Китае (2001-2010): пер. с англ. / под ред. Н.И. Лапина. М.: Весь мир, 2011. 256 с.
3. Самарская область. Социокультурный портрет: Монография / А.М. Исупов, И.В. Карпов, С.А. Мартышкин, Д.В. Прохоров, В.М. Цлаф, Д.М. Шабунин. Под ред. С.А. Мартышкина, Д.М. Шабунина. Самара: Издательство «Глагол», 2012. 320 с.
4. Прохоров Д.В. Понятие местного сообщества как предмет проблематизации процесса организации местного самоуправления в современной России // Математика, экономика и управление. 2015. №1. С. 120-124.
5. Прохоров Д.В. К вопросу о роли местных сообществ в стратегическом развитии муниципального образования // Вестник Самарского государственного университета. 2015. №2. С. 235-241.
6. Цлаф В.М. Профессионализм управленца: мышление и творчество vs технологии. // Экономинфо. 2007. №8. С. 72-75.

7. Цлаф В.М. Технологии в управленческой деятельности. // Вестник Самарского государственного университета. Гуманитарная серия. 2007. №3. С. 55-62.

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

9. Isupov A.M., Martyshkin S.A., Prokhorov D.V. The Methodological Aspects Of Interaction Of Both State And Municipal Public Authorities With Local Communities // Modern approaches to the management of economic systems in the conditions of global transformation: Proceedings of the II International scientific and practical conference. 2016. С. 135-147.

10. 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.

11. Цлаф В.М. Стратегия комплексного развития городского округа Самара на период до 2025 года: особенности разработки и реализации // Вестник Самарского государственного университета. – 2014. – №8. – С. 194-200.

D.V. Prokhorov*

TO THE QUESTION ABOUT THE METHODOLOGY OF INVOLVEMENT OF LOCAL COMMUNITIES IN TERRITORIAL MANAGEMENT

The article explains that an active participation of local communities in a strategic development of a territory (a region or a municipality) is necessary. It's showed that the situation of a necessity of synthesis of public authorities' and local communities' efforts, on one hand, and an absence of their partnership experience, on the other hand, is a problem. Different approaches to local communities substance are considered in the article. The role of communities in the process of working out and realizing a municipal development strategy (particularly in Samara city) is discovered. There is founded that local communities activity is a main factor of strategic sociocultural development.

Keywords: sociocultural development, local community, region, municipality, strategy, research methodology.

* Prokhorov D. V., 2016

Prokhorov Denis Victorovich – postgraduate of the Samara University, "State and municipal management"