

УДК 33

Д.В. Прохоров*

К ВОПРОСУ О РОЛИ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ В СТРАТЕГИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Статья посвящена вопросам о сущности местных сообществ и их роли в разработке и реализации стратегии развития муниципального образования, в частности г.о. Самары. Обосновывается, что муниципальные (местные) сообщества являются основным ресурсом для реализации Стратегии при условии совпадения ценностных основ целеполагания деятельности членов местных сообществ и целей стратегического развития муниципального образования.

Ключевые слова: местное сообщество, стратегия, ценности, идеалы, идеологемы, социокультурные нормы, муниципальные ресурсы.

В период 2011–2013 гг. в нашем городе разрабатывалась Стратегия комплексного развития городского округа Самара на период до 2025 года (далее – Стратегия). Формальным итогом этой работы стало утверждение данной Стратегии решением Думы г.о. Самары №358 от 26.09.2013 г. [1]. В этой статье хотелось бы остановиться не на формально-организационной стороне процесса разработки Стратегии (хотя и здесь можно выявить весьма примечательные методологические моменты) – некоторые существенные наблюдения и выводы в этой связи уже были недавно сделаны на страницах журнала [2]. Хотелось бы содержательно рассмотреть одно из десяти направлений, по которым велась разработка Стратегии и которое, при всей важности каждого направления, является здесь ключевым – развитие местных сообществ.

Как отмечает А.Е. Балобанов, тематика развития местных сообществ, их участия в местном самоуправлении и соответствующей практики социально-проектной и организационной работы сегодня связана с развитием и углублением понимания темы местного самоуправления как такового. Идея местного самоуправления входит в круг базовых демократических идей, поэтому она всегда возникает в контексте «демократических проектов» и поддерживается «демократически настроенными силами». Как и все преобразования последних лет, запуск становления института местного самоуправления на начальном этапе осуществлялся «сверху». В соответствии с этим, основные заботы начального этапа формирования местного самоуправления сосредотачивались, главным образом, на создании инфраструктурных предпосылок – в первую очередь правовых и организационных. Законодательное обеспечение местного самоуправления инициировалось с федерального уровня, финансово-экономические возможности органов местного самоуправления и их отношения с органами государственной власти также определялись, в первую очередь, федеральным законодательством и особенностями федерального законодательного процесса, инициировавшего принятие соответствующих законодательных актов и формирование соответствующих отношений на уровне субъектов Федерации [3, с. 6].

И, как мы видим, процесс нормативно-правового регулирования (и реформирования)

* © Прохоров Д.В., 2015

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

системы отечественного местного самоуправления (далее – МСУ) «сверху» как на федеральном, так и на региональном уровнях продолжается. Затем эти государственные решения отражаются в обновлении нормативов на уровне конкретного муниципального образования – например, г.о. Самара. Свидетельство тому – последние законодательные изменения организации МСУ в муниципальных районах и городских округах [4–7]. Специальным Указом Президента РФ и последующим постановлением Правительства РФ введены показатели оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов как наиболее значительных муниципальных образований в двухуровневой системе МСУ в современной России [8; 9].

Однако наряду с указанными процессами становится все более очевидным, что развитие муниципального образования в стратегическом плане принципиально невозможно без «низового» участия – включения в этот процесс населения самого муниципального образования.

Так появляется представление о «местном сообществе» как умозрительном субъекте воли и интересов людей, проживающих на данной территории. Но для того, чтобы думать о местном самоуправлении и муниципальном управлении практически, такого ответа недостаточно. Мы хорошо знаем, что люди обычно хотят чего-то разного, понимают по-разному, интересуются разным. Ответить на вопрос, каким образом эта «разностность» может быть практически интегрирована в субъект местного самоуправления, имя которому «местное сообщество», не так просто, как может показаться на первый взгляд.

Здесь появляется целый спектр сюжетов, связанных с механизмами общественного участия в местном самоуправлении. В частности, появляется идея территориального общественного самоуправления. Оно провозглашается уровнем местного самоуправления, наиболее близким к людям, и, по сути дела, ставится вопрос о создании – уже внутри местного самоуправления – нового уровня управления, максимально непосредственно связанного с «повседневными заботами и интересами людей». В последнее время усиленно ангажируется тема организации товариществ собственников жилья (ТСЖ).

Но такая постановка не исчерпывает самого вопроса. Конечно, люди могут жить (и действительно живут) общими интересами, связанными с подъездом, домом, двором, улицей, кварталом. Но очевидно, что существует масса интересов, выходящих далеко за эти пределы и объединяющих людей не по признаку общности, а как-то иначе. На этой основе, в частности, формируются сообщества людей, привязанных к территории иначе, нежели через свой дом, улицу или квартал. Так возникает представление о «местных сообществах» как реальных объединениях людей, имеющих какие-либо общие интересы и проживающих друг от друга на расстояниях, делающих возможным повседневное общение, связанное с этими интересами.

Понятно, что такие сообщества отличаются от общности жителей дома, улицы, квартала или микрорайона. Они, в общем случае, более сплочены, чем последние, поскольку связаны не случайностью совместного проживания, а чем-то таким, что они выбрали сами как значимое для них. При этом неважно, идет ли речь об общих увлечениях (например, охотой или музыкой), общих корнях (например, культурно-национальных), принадлежности к общей конфессии или общему делу (например, одной профессии). По характеру своих интересов такие сообщества чаще всего не имеют территориальной окраски, более того, часто они транстерриториальны, но, поскольку они живут и действуют на территории данного Места¹, то у них неизбеж-

¹ Главенствующему значению категорий пространства и места в онтологии и методологии, на базе которой проводилась работа над Стратегией, посвящена уже упоминавшаяся здесь статья В.М. Цлафа [2].

но появляются те или иные интересы, связанные именно с этим пространством (Местом). А свои интересы они часто могут оформлять гораздо отчетливее и более определенно, чем отдельные люди. Кроме того, такие сообщества представляют собой серьезный ресурс с точки зрения организации жизни и развития муниципального пространства. С ними может быть связан культурный и нравственный потенциал территории, самой своей активностью они во многом складывают ее социально-культурную ткань. Кроме того, они явно или латентно выступают как референтные группы при решении многих вопросов, связанных с жизнью муниципального пространства, а также в связи с идеями, проектами и программами развития. Наконец, при условии их заинтересованности, они непосредственно могут проделывать большие объемы работы, необходимой для организации жизни и развития места.

Таким образом, местное сообщество, как и вообще общество, как целое неоднородно. Требуется осуществить декомпозицию этого целого, представляя его в виде совокупности однородных элементов. В качестве таких элементов можно рассматривать естественные организации, сложившиеся по самоопределению их членов – сообщества.

Сообществом будем называть социальную группу, члены которой декларируют общие ценности и самоопределяются как члены сообщества. Соответственно *местное (муниципальное) сообщество* – это социальная группа, членов которой объединяют общие ценности, самоопределение в качестве членов этой группы и пространство (территория, место), в пределах которого они живут и проявляют свое самоопределение.

Вернемся к Стратегии. Методология «стратегирования» развития Самары предполагает, что желаемое Будущее строится не как возможное, а именно как желаемое – происходит формирование стратегического видения (*vision*), что уже достаточно давно и успешно применяется при построении корпоративных стратегий. Здесь применяется телеологический подход – точка, к которой следует стремиться, ставится в Будущем исходя из ценностей людей, а из этой точки «обратным курсом» прокладывается путь к Настоящему. Тем самым желаемое Будущее становится возможным. Такой подход предполагает, что стратегическое развитие – процесс искусственный, управляемый. Он соединяет желаемое и возможное [2, с. 197]. При этом следует учитывать, что в отличие от корпоративных стратегий при разработке региональных и муниципальных стратегий, соответственно, надо знать желания и предпочтения максимального количества жителей территории. Для этого, конечно, организуются опросы и стратегические сессии, но этого недостаточно и, что важнее, это не является наиболее эффективным способом привлечения жителей муниципального образования к стратегическому проектированию развития своей территории, своего Места и к реализации этого проекта. А вот как раз привлечение местных сообществ способно дать максимальный эффект.

Однако проблема заключается в противоречии между тем, как *возможно* 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 пространства как «носителя» результатов их деятельности. В сущности речь идет об ощущении радости от того, что «*мне* (музыканту, художнику, педагогу, спортсмену, ценителю архитектуры и т. д.) *интересно* жить здесь». А это значит, что здесь будет интересно жить и таким же, как я.

В этом смысле Стратегия г.о. Самары представляет стимул для изменения самого отношения жителей Самары, объединенных по каким-либо интересам в сооб-

щества, к своему городу. Но, к сожалению, этого стимула недостаточно для формирования действенной мотивации. Для появления такой мотивации необходимо изменение социокультурных норм, на которых строится стереотипное поведение участников местных сообществ. Объясним, почему.

По А.И. Пригожину, важно различать два вида ценностей: идеалы и идеологемы. Идеалы – то, к чему человек стремится в будущем. Идеалы, как правило, недостижимы, но определяют вектор движения к будущему. Идеологемы – то, что человек стремится сохранить из настоящего в динамичном мире, исходя, в основном, не из прагматической полезности, а из иррационального идеологического представления, что реализация данной ценности есть долг человека, признаваемого принадлежащим к определенному социальному страту. Идеалы – ведущие ценности для агентов развития, устремленных в будущее [10, с. 15-43].

Корректируя ценности, нельзя пытаться изменить базовые ценности личности согласно какому-либо «проекту». Такая попытка неприемлема (и преступна) с позиций этики. В основном, этот запрет относится к попыткам программируемого изменения идеалов. Изменению могут подлежать лишь идеологемы. Но и такие изменения чрезвычайно важны в практической плоскости.

Если бы обуславливающие поведение социокультурные нормы (другими словами, ценности-идеологемы) представителей большинства самарских сообществ были ориентированы на развитие города уже сейчас, то, наверное, в рамках двухлетнего обсуждения Стратегии, ее содержания и структуры идея разрабатывать целое направление именно *по развитию* сообществ изжила бы себя и не нашла отражение в итоговом документе. Но данное направление включено в Стратегию и признается разработчиками как ключевое.

Следовательно, на сегодняшний день потребность обеспечения совместимости целей Стратегии и социокультурной среды г.о. Самара является одной из самых насущных для города.

Достижение такой совместимости – задача такая же сложная, как и важная. На сегодняшний день рабочей группой на базе кафедры государственного и муниципального управления ведется разработка методологии и механизмов осуществления социокультурных изменений в среде местных сообществ².

Библиографический список

1. Стратегия комплексного развития городского округа Самары на период до 2025 года: официальное опубликование // Самарская газета. 2013. 3 октября.
2. 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.
3. Балобанов А.Е. Местные сообщества в местном самоуправлении как образовательная задача // Местные сообщества в местном самоуправлении. М.: МОНФ, 2000. С. 6–20.

² В числе формальных результатов пока можно назвать проведение 10 декабря 2014 года открытого методологического семинара «Управление развитием городских сообществ», на котором была обоснована актуальность воздействия на местные сообщества и изложены методологические основания такого воздействия. Семинар собрал широкую аудиторию, состоящую из организаторов разработки реализации Стратегии и представителей большинства самарских вузов. Доклад рабочей группы (в составе В.М. Цлафа, Д.В. Прохорова, Д.Н. Евсеевой, А.П. Милосердовой, Р.Р. Бахтиева, Е.П. Селиверстовой) вызвал большой интерес аудитории и бурное обсуждение.

4. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 27 мая 2014 г. №136-ФЗ // Российская газета. 2014. 30 мая.

5. О порядке формирования органов местного самоуправления муниципальных районов и поселений Самарской области: Закон Самарской области от 11 июня 2014 г. №66-ГД // Российская газета. 2014. 13 июня.

6. О порядке избрания главы городского округа Самара Самарской области: Закон Самарской области от 25 сентября 2014 г. №79-ГД. URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW256;n=62291;fld=134;from=64133-7;rnd=0.2967116688378155> (дата обращения: 30.01.2015).

7. Об избрании главы городского округа Самара Самарской области: Решение Думы г.о. Самара от 24 ноября 2014 г. №476. URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/> (дата обращения: 30.01.2015).

8. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW;n=136553;req=doc> (дата обращения: 30.01.2015).

9. О мерах по реализации указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. №607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта “и” пункта 2 указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»: Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. №1317. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base> (дата обращения: 30.01.2015).

10. Пригожин А.И. Цели и ценности. Новые методы работы с будущим. М.: Издательство «Дело», 2010. 432 с.

References:

1. Strategy for the integrated development of the city of Samara for the period up to 2025: the official publication. *Samarskaia gazeta*, 2013, 3rd October [in Russian].

2. Tslaf V.M. Strategy of complex development of the city of Samara for the period up to 2025: peculiarities of development and realization. *Vestnik Samarskogo gosudarstvennogo universiteta* [Vestnik of Samara State University], 2014, no. 8, pp. 194–200 [in Russian].

3. Balobanov A.E. Local communities in local government as an educational task. *Mestnye soobshchestva v mestnom samoupravlenii* [Local communities in local government]. М., MONF, 2000, pp. 6–20 [in Russian].

4. Concerning the Introduction of Amendments to the Article 26.3 of the Federal Law “On general principles of the organization of legislative (representative) and executive bodies of subjects of the Russian Federation” and the Federal Law “On general principles of organization of local government in the Russian Federation”. Federal Law dated 27 May, 2014 number 136-FZ. *Rossiiskaia gazeta*, 2014, May 30 [in Russian].

5. On the order of formation of local government authorities of the municipal districts and settlements of the Samara Region. Samara Region Act dated June 11, 2014 № 66-DG. *Rossiiskaia gazeta*, 2014, June 13 [in Russian].

6. On the procedure of electing of the head of the city district of Samara of the Samara Region. Samara Region Act dated September 25, 2014 №79-DG. Retrieved from: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW256;n=62291;fld=134;from=64133-7;rnd=0.2967116688378155> (accessed 30.01.2015) [in Russian].

7. On the election of the head of the city district of Samara of the Samara Region: Decision of the Duma of the city district of Samara dated November 24, 2014 № 476. Retrieved from: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/> (accessed: 30.01.2015) [in Russian].

8. On performance evaluation of activity of bodies of local government of urban and municipal districts: Russian Federation Presidential Decree dated 28 April, 2008 № 607. Retrieved from: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW;n=136553;req=doc> (accessed 30.01.2015) [in Russian].

9. On measures of implementation of the Russian Federation Presidential Degree dated April 28, 2008 №607 «On the assessment of effectiveness of activity of local government of urban and municipal districts» and subparagraph “and” paragraph 2 of the Russian Federation Presidential Decree dated May 7, 2012 № 601 «On main directions of improving the system of public administration”. Decree of the Government of the Russian Federation dated December 17, 2012 № 1317. Retrieved from: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base> (accessed 30.01.2015) [in Russian].

10. Prigozhin A.I. Goals and values. New methods of work with future. M., Izdatel'stvo «Delo», 2010, 432 p. [in Russian].

*D.V. Prokhorov**

ON THE QUESTION ABOUT THE ROLE OF LOCAL COMMUNITIES IN STRATEGIC DEVELOPMENT OF MUNICIPALITY

The article is devoted to the questions of local communities' essence and their roles in development and realization of the strategy of municipal development, for example, the strategy of the city of Samara. It is proved that municipal (local) communities are the main resource for the realization of the Strategy on condition of coincidence of valuable bases of a goal-setting of activity of members of local communities and purposes of strategic development of municipality.

Key words: local community, strategy, values, ideals, ideologems, sociocultural norms, municipal resources.

Статья поступила в редакцию 27/XII/2014.
The article received 27/XII/2014.

* *Prokhorov Denis Viktorovich* (devipr@yandex.ru), Department of State and Municipal Management, Samara State University, Samara, 443011, Russian Federation.

УДК 334.723

*Г.А. Хмелева, Ю.И. Муругова**

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ЧАСТНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО ПАРТНЕРСТВА И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ В РОССИИ ПРИ СТРОИТЕЛЬСТВЕ ОБЪЕКТОВ СОЦИАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

В статье раскрыт зарубежный опыт ЧГП и перспективы его применения в России при строительстве объектов социального значения в сфере образования. Предлагаемая к использованию в российской практике форма ЧГП «частная финансовая инициатива» имеет преимущества для образовательного сектора: повышение качества услуг при строительстве объектов социального значения в сфере образования за счет привлечения квалифицированных застройщиков на конкурсной основе; образовательный сектор не несет затраты на капитальные ремонты и содержание объектов, а лишь оплачивает материалы и кадровые расходы. Определенные преимущества получает и частный сектор, принимая участие в схеме ЧФИ: получает стабильную и долгосрочную работу от проверенного крупного заказчика; получает дополнительный доход от государства за выполненную работу в виде процентов и т.д.

Ключевые слова: частно-государственное партнерство (ЧГП); объекты социального значения; строительство; частная финансовая инициатива (ЧФИ); зарубежный опыт.

Частно-государственное партнерство (ЧГП) как способ привлечения инвестиций в социально значимые отрасли достаточно хорошо себя зарекомендовал в нашей стране. Вместе с тем следует признать, что еще недостаточно изучен зарубежный опыт, лучшие практики которого могут быть взяты на вооружение в нашей стране [1].

Стоит отметить, что в сфере ЧГП мировыми лидерами признаны такие страны как Великобритания, Германия, Франция и США.

В Германии ЧГП изначально было принято в проектах кооперативного строительства. Еще в середине 19-го века на основе частных инициатив были созданы первые некоммерческие строительные общества. Но наибольшую популярность частно-государственное партнерство в Германии приобрело в 1980-е годы, что связано с перестройкой городской инфраструктуры в Северном Рейн-Вестфалии. В начале 90-х годов здесь были созданы агентства развития, главной целью было восстановление заброшенных вследствие структурного кризиса экономики этой территории земель.

Во Франции так же имеются свои уже сложившиеся традиции в области частно-государственного партнерства. В этой стране популярны деятельность «Сообществ смешанной экономики», а так же концессии. На законодательном уровне «Сообщества смешанной экономики» стали регулироваться в 1966 году.

В США совместная работа частного сектора и государства широко распространена на муниципальном уровне. Согласно статистике Национального Совета в сфере частно-государственного партнерства, в США почти из 70-ти базовых видов деятельнос-

* © Хмелева Г.А., Муругова Ю.И., 2015

Хмелева Галина Анатольевна (galina.a.khmeleva@yandex.ru), кафедра экономики, Самарский государственный университет, 443011, Российская Федерация, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

Муругова Юлия Ивановна (juliabikeeva@yandex.ru), кафедра государственного и муниципального управления, права и региональной экономики, Самарская академия государственного и муниципального управления, 443084, Российская Федерация, г. Самара, ул. Стара-Загора, 96.