

В. Ш. Курмашев

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ ПОЛИТИКИ

В статье рассмотрены особенности и проблемы региональной и муниципальной социально-культурной политики. Даны определения региональной и муниципальной политики. Рассмотрен управленческий аспект региональной и муниципальной социально-культурной политики. Особое внимание уделено программированию и консультированию в управленческом ключе.

Ключевые слова: социально-культурная политика, региональная социально-культурная политика, особенности программирования и консультирования в управлении муниципальной социально-культурной политикой.

V. Sh. Kurmashev

PECULIARITIES OF REGIONAL AND MUNICIPAL SOCIO-CULTURAL POLICY ORGANIZATION

The article considers peculiarities and problems of regional and municipal socio-cultural policy organization. The definitions are given for regional and municipal policy. The managerial aspect of regional and municipal socio-cultural policy is studied. Special attention is paid to programming and consulting in management aspect.

Keywords: socio-cultural policy, regional socio-cultural policy, peculiarities of programming and consulting in managing municipal socio-cultural policy.

Региональная культурная политика – понятие многозначное и широко применяемое в последнее время в различных смыслах. Можно выделить три основных круга проблем, при характеристике которых он чаще всего используется:

1. При характеристике различного рода отношений между федеральными структурами и субъектами федерации по поводу организации на местах культурной деятельности.

2. При характеристике того или иного вмешательства в развитие культуры в отдельных территориальных образованиях с целью преодоления имеющихся различий в культурном обслуживании.

3. При характеристике собственной культурной политики в субъектах федерации.

В подавляющем большинстве под региональной культурной политикой подразумевают систему целей и задач по организации культурной деятельности в каком-нибудь конкретном регионе.

Общество в целом, отдельный человек живут в системе взаимодействия политических, экономических и культурных полей. К сожалению, долгие годы задачи экономики решались без учета национально-исторических и культурных факторов, что естественно нанесло значительный урон во взаимосвязи че-

ловека и природы. Вместе с тем культура тоже не может игнорировать экономику, социально-политическую ситуацию или иные существенные факторы жизни общества и человека.

Еще в начале 80-х годов прошлого века А. Ф. Шарова сформулировала задачи обеспечения благоприятных условий для повсеместного равного приобщения к культуре населения разных регионов [2].

Она указывала, что управление сферой культуры заключается в создании соответствующих условий для развития творческого потенциала каждого субъекта действия. Отсюда главной задачей субъекта управления считались поиск инвестиций, укрепление материально-технической базы.

В качестве главного направления преобразования всей системы управления, предложенной исследовательской группой НИИ культуры под руководством В. Г. Родионова, был избран кардинальный переход от управления только учреждениями (подотраслями или группами учреждений), строящими свою работу на основе заданных ведомственных ориентиров, к более гибкому механизму регулирования развития культуры (культурных процессов) на основе интеграции всех возможных субъектов культурной деятельности [1]. Соответствующие проектные предложения по интеграции действий всех субъектов, участвующих в развитии сферы культуры, в том числе инициативной культуротворческой деятельности населения и появления нового, коллективного субъекта управления. Под коллективным субъектом имелась в виду прежде всего система единых органов управления развитием культуры на разных уровнях.

В 70–80-х годах были предприняты и другие попытки приблизить систему управления к реальным потребностям практики. Были созданы культурно-спортивные комплексы, различные централизованные си-

стемы (библиотечные, в частности). Они позволили более свободно оперировать с финансами на местах, использовать дополнительные источники финансирования сферы культуры. Стало возможным, например, финансирование культурных мероприятий разными ведомствами (через аккумуляцию средств в культурно-спортивном комплексе). Однако по своей форме эти организационно-управленческие нововведения были отражением административной системы. С точки зрения управления реальной деятельностью это было неэффективно и вносило неопределенность в работу учреждений культуры. В этой ситуации реальные проблемы так и продолжали оставаться проблемами, т. к. система не работала на их решение.

Новый подход к программированию в сфере культуры формировался в рамках управленческого консультирования, проектирования, развития городской среды. Стержнем его являлась организация процесса программирования как непрерывного взаимодействия между всеми участниками программы и согласования интересов, целей и приоритетов культурного развития. Новизна данного подхода основана на принципе индивидуализации территориального развития и демократическом механизме формирования культурных приоритетов с опорой на тех социально активных агентов, которые действуют на данной территории. В данном случае механизм формирования культурной политики идет «снизу вверх», а не так как было раньше из центра. Однако заметим, что руководители местных органов управления культурой в большей степени склонны заимствовать нововведения из других регионов или принимать политические установки центра (то есть действовать «по образцу»), чем, опираясь на анализ местных условий и проблем», самостоятельно формулировать приоритеты культурного развития.

Анализ функционирования сферы культуры показывает, что структура управления культурой пережила несколько периодов, каждый из которых отражал подходы и ситуацию своего времени.

Такой подход привел к тому, что в государственной системе шла дифференциация структур управления, их расширение, а в системе общественного саморегулирования культурой происходил обратный процесс – от многообразия организаций и многослойности структур к их унификации.

Современный подход к выработке региональной культурной политики нацелен, прежде всего, на:

Специфику исторического развития региона, сложившихся традиций, национальные и конфессиональные отличия;

Развитость инфраструктуры, в том числе учреждений культуры, средств массовой коммуникации;

Кадровый потенциал в его связи с национально-историческими и культурными особенностями региона.

Конечно, подобные проблемы существуют и при управлении экономикой и социальной сферой. Но в области культуры эти проблемы имеют свою доминанту.

На взгляд автора, региональный подход к культуре связан с ограниченными возможностями централизации, недоучета самобытности, оригинальности культурной жизни. И задача культурной политики заключается в том, что невозможно учесть из единого центра огромной страны всю специфику культурной сферы, требующей постоянного внимания области жизни общества и человека. Однако эти особенности чаще всего поддаются учету при развитии федерализма и местного самоуправления. Именно развитие культурной политики региона – путь борьбы с централизацией, местничеством, национал-сепаратизмом.

Рыночные отношения вносят существенные изменения в культурную жизнь

регионов. Они передают «инструменты» культурной политики от государства в руки новых владельцев и, тем самым, способствуют созданию многосубъектной, многоканальной системы финансирования культуры, что несет в себе альтернативы и для творческой личности, и для учреждений культуры.

Рыночные отношения сразу же выявляют различия между официальной культурой (государственной (региональной), несущей в себе принципы общегосударственной культурной политики), и реально существующим многообразием структурных образований в обществе: по уровням развития, характеру потребностей и ценностей, субъектами собственности и управления.

Децентрализация управленческой сферы культуры региона дает возможность не только расширению культурной самостоятельности на региональном уровне, но и созданию нового механизма взаимодействия государственных и общественных структур управления. Включенность потребителей в общественно-государственное самоуправление становится очевидной необходимостью. Следует, вероятно, заменить жесткие типы административного управления общественным управлением культурными процессами. При этом необходим отказ от диктата центра и переход от директивного управления к партнерским отношениям.

Региональная система культуры – важнейший базовый элемент управленческой конструкции, с помощью которой эффективно может осуществляться культурная политика на местах, а также и государства в целом.

Правомерно выделить три уровня регулирования культурной жизни, что схематично представлено на рисунке 1:

1. Местный (муниципальный) – районный;

2. Региональный (область, край, автономное образование);
3. Федеральный.

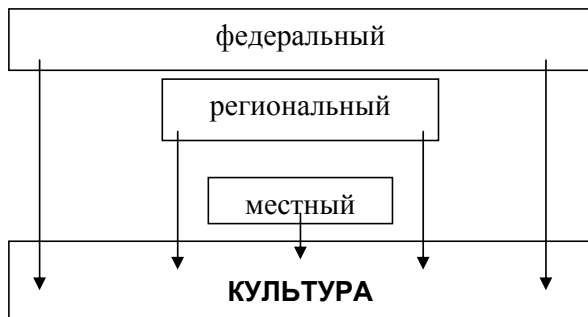


Рис. 1. Схема регулирования культурного процесса

Очевидно, что культурная жизнь (даже если ее отдельные факты или явления приобретают общенациональное или общегосударственное значение) существует и развивается на региональном и муниципальном уровне. Сегодня эти уровни превратились в своеобразные центры, где перекликаются буквально все интересы: политические и территориальные, личные и производственные, коллективные и государственные, культурные. Именно на уровне территорий сосредотачиваются и наиболее рельефно проявляются все «болезни» нашего общества, концентрируется мнение населения о ходе экономических реформ и реализации других решений органов власти и управления.

Сегодня на региональном и муниципальном уровнях создаются предпосылки для формирования и реализации культурной политики, которая существенным образом отличается от прежней.

Рассмотрим более подробно три уровня регулирования культурной жизни.

Федеральная культурная политика напрямую связана с деятельностью Министерства культуры России. Федеральная культурная политика должна, очевидно, строиться таким образом, чтобы инициировать и стимулировать активность раз-

нообразных субъектов культурной жизни, в том числе местных органов, а в случае необходимости поддерживать эту активность ресурсами. В рамках подобной парадигмы управления местные органы будут выступать уже не в роли исполнителей директив, а как партнеры. Такое расширение субъектов культурной политики – объективная закономерность общественного развития на переходном этапе. В связи с этим необходим поворот от аппаратного принятия решений о распределении средств в рамках государственных целевых программ и соответствующих правительственных ассигнований.

Задача культурной политики на региональном уровне определяется значимостью регионов как крупных социокультурных единиц, являющихся средоточием культурных различий, культурной специфики. Соответственно успехи или неудачи решения социально значимых проблем на этом уровне характеризуют улучшение или ухудшение социокультурной ситуации в обществе в целом. Содержание задач культурной политики в этом случае связано с построением программ регионального развития.

Следует принимать во внимание, что базовое различие регионов определяется по нескольким основаниям. Наиболее значима в этом отношении этническая специфика, в особенности в кризисной ситуации, когда межнациональные отношения обостряются. Задача культурной политики в подобных случаях, как свидетельствует мировой опыт, связывается субъектами управления с целями национального возрождения, сохранения национальной самобытности. Важным основанием специфики региона является его историко-культурный статус. Устойчивость сложившихся структур расселения и хозяйствования, историческая память, удерживающая традиционные пути, связывающие население,

памятные места и исторические ценности – вот тот культурный потенциал, который не должен быть утрачен.

Соответственно задачи культурной политики определяются необходимостью найти приемлемые для жителей регионов соотношения традиционных и модернизирующихся культурных форм. На наш взгляд, этот уровень в современных условиях еще недостаточно четко обозначил свои функции. Ибо, в связи с принятием Закона о Местном самоуправлении, большая часть полномочий, связанных с развитием культуры регионального уровня, перешла на муниципальный. Вопросы, связанные с финансированием, расстановкой кадров, развитием материально-технической базы учреждений культуры и многие другие, сегодня решает сама администрация муниципального уровня. В то же время региональный уровень располагает значительным научным и творческим потенциалом, который необходим для развития культуры на муниципальном уровне при осуществлении культурной политики.

Важным источником решения социокультурных проблем региона являются внебюджетные средства. Достаточно сказать, что общая величина средств, аккумулирующихся в этих фондах, порой превышает величину федерального бюджета. Именно внебюджетный фонд, на наш взгляд, является одним из важных рычагов регулирования социокультурных процессов на региональном уровне. Но для этого необходимо законодательно утвердить выделение средств на развитие культуры региона, т. к. нормативные акты по данному вопросу на сегодняшний день отсутствуют.

Возрастающая значимость городской культуры в динамике общества является важнейшим аспектом развития муниципального уровня. С этой точки зрения города – региональные центры выполняют особые функции в развитии регионов. Сюда со всей их территории поступает информация

о локальных социокультурных проблемах и затруднениях. Здесь концентрируются институциональные структуры и культурный потенциал для решения проблем в регионе.

Необходимость муниципальной политики в условиях регионального многообразия усугубляется разнокачественностью городов – региональных центров. «Центральные функции» города-столицы, города-исторически промышленного центра, города-центра исторически сложившихся сельских регионов, города с большой историей торговых связей, города – преимущественно историко-культурные центры, города-новостройки. В то же время эта неоднородность имеет ограничители, обусловленные для всей территории страны правовыми установлениями, – с одной стороны, и намеченных общегосударственных решений культурной политики – с другой. Кроме того, имеется определенное сходство культурных проблем в различных городах-исторических центрах. Это позволяет выделить некоторые общие принципы муниципальной политики.

Учитывая вышеизложенное, задачу культурной политики на муниципальном уровне можно определить как организацию и поддержание в приемлемом состоянии городской среды при активном участии горожан. В решении этой задачи выделяются два основных направления: воспроизводство уже сложившегося социально-приемлемого уровня городской культуры и решение существующих и предполагаемых социально значимых проблем в городе. Какой бы аспект культуры этого уровня не был затронут, он везде связан с необходимостью постановки и решения различных проблем культурной политики. Именно этот уровень наиболее тесно связан с природными факторами, которые обуславливали традицию в культуре и являлись основным источником жизнедеятельности социума. В то же вре-

мя он в наибольшей степени ощутил на себе разрушительные последствия культурных традиций. Под угрозой полной гибели оказалась самобытность культуры, ее созидательно-творческая сущность. Поэтому так важно сегодня вернуть народу нравственно-эстетический потенциал народной культуры, расширить взаимодействие национальных культур, а самое главное – учитывать природный фактор в жизнедеятельности человека и этой взаимосвязью стимулировать культурное состояние общества, которое на сегодня утрачено.

Ситуация усугубляется проблемами экономическими: нет четкой экономической программы муниципального уровня, его культуры, а отсюда – практически утрачены прогностические функции этого звена. Ясно одно, что ни теоретических, ни правовых, ни кадровых оснований к переходу в новые условия, в новое качество сделано не было. А неизбежность перемен диктует время. Все опережающая электронная информация, развитие видеоиндустрии приводит к окончательному отставанию многих работников отрасли от «злобы дня». Средства массовой информации, и прежде всего радио и телевидение, обрушили на человека поток новых «досуговых услуг», с которыми учреждения культуры во многом конкурировать не могут. Необходимо проанализировать ситуацию, сделать переоценку прежним методам и подходам. Не срабатывает ориентация на массовую аудиторию. Важно найти нечто иное. Скажем, вместо усредненных методик, рассчитанных на «массу», разработать методики работы с людьми талантливыми, помочь посетителям преодолеть пассивное восприятие, пассивное потребление и стать активным субъектом культурного творчества.

На основе краткого анализа всех трех уровней (федерального, регионального,

муниципального) можно отметить, что в силу сложившихся политических, экономических, социокультурных обстоятельств данные уровни несомненно могут являться самостоятельными субъектами культурной политики. Но каждый уровень, по-нашему мнению, имеет свою палитру, свои отличительные особенности, которые должны создать нечто единое – общенациональную культурную политику. Эта политика должна отражать все те краски местных культур, которые бы раскрепощали, творчески развивали, учитывали природу человека, а главное обеспечивали его жизнедеятельность. Будущее культурной политики видится в равноправном, свободном взаимодействии всех трех уровней.

Культурный суверенитет субъектов Федерации и культурно-национальная автономия, провозглашенные сегодня в России, вовсе не абсолютное благо. Они хороши настолько, насколько разгораживают ее естественное пространство не искусственными заборами национальных, административных и прочих границ. С другой стороны, общенациональная культурная политика – это вовсе не руководство нижестоящими уровнями, а лишь стимулирование многообразия в культуре как первичном условии ее выживания и развития.

Выжить регионы могут только во взаимодействии друг с другом, ибо ни одна территория Российской Федерации не имеет полнопрофильной, самодостаточной инфраструктуры культуры: учебных заведений, предприятий которые выпускают оборудование для учреждений культуры и т. д. – центр должен создать эти условия для многообразия культурных политик регионов и координировать, то есть обслуживать их взаимодействие.

Ведь централизация и регионализм сами по себе вовсе не означают автоматического освобождения культуры от администрирования и произвола.

Культурный регионализм, возрождение и благополучие локальных и «местных» культур в их взаимодействии. В России это взаимодействие может стать реальностью только под воздействием инициатив и стимулов как «сверху», так и «снизу». И на наш взгляд, важно усвоить и мировой опыт, из которого следует, что культура существует саморазвитием, но при существенной поддержке со стороны государства. И процветает она благодаря равноценности локальных (местных) культур и распадается, когда страна не имеет общенациональной объединяющей культурной политики.

Надо наконец осознать, что свобода творчества малопродуктивна, если напрочь исчезает регулирование социальных и экономических условий творческой деятельности, что культурной развитие обеспечивается инициативами снизу, но обращая в хаос, если такое развитие лишено всякого планирования.

Суммируя вышеизложенное, необходимо отметить, что до сих пор вся структура управления в сфере культуры предполагала единую модель функционирования культуры, которая основывалась на утопических идеологемах социальной справедливости и предполагала выравнивание всех субъектов культурной политики по низшему уровню социокультурной активности, взятому как социальный эталон. Эта модель, действовавшая долгие годы в сфере культуры, фактически игнорировала множественность интересов и потребностей субъектов культурной политики.

Развитие культуры представлялось преимущественно в категориях «количества» (благ, услуг, сети учреждений и др.), т. е. в форме обезличенных показателей и бесчисленных ведомственных нормативов.

Реформа в сфере культуры предполагает совершенно иную логику програм-

мирования, и прежде всего, – от мифов стандартизированного, унифицированного планирования. Оно неизбежно уступит место предвидению, выработке долгосрочного курса действий.

Переход к новой методологии формирования культурной политики должен быть основан на специфических методах принятия решений, системного и ситуационного (сценарного) подхода к будущему сферы культуры.

Новая идеология заключается в отказе от мифологии национально-культурного и социального равенства и отказе от революционного нигилизма, опустошившего нашу национальную культуру.

Возрождение истории, традиции, социальной памяти народной культуры определяют целый комплекс проблем регулирования сферы культурно-исторического наследия: правовых, научно-технических, организационно-управленческих решений, которые уже не вписываются в старую парадигму.

Автор считает, что важнейшие ориентиры и организационно-экономические механизмы культурной политики можно сформулировать следующим образом:

1. Признание «многоукладности культуры», ее многообразия и равноправие субъектов культурной деятельности, поиск форм сотрудничества этих субъектов, что означает обновление функций управления и переход от курирования к «партнерским» отношениям;

2. Сочетание централизации и децентрализации как изменение структуры функций управления, преобладание в этой структуре функций стратегического опережающего управления;

3. Демонополизация и демократизация системы финансирования, а также использования целевого финансирования куль-

турной деятельности для взаимодействия различных субъектов культурной политики в рамках общих интересов.

4. Культурная политика должна обеспечить эволюционный переход от централизованной системы управления к государ-

ственно-общественной, для этого предстоит нивелировать вертикальные связи между различными уровнями и создать полноценные, всесторонне и глубоко учитывающие условия всех субъектов культурной политики.

Литература

1. Состояние и тенденции совершенствования управления развитием культуры. Научный доклад НИИК. – М., 1987. – С. 5; а также: Родионов В. Г. Разработка схемы управления: опыт и перспективы / Актуальные направления совершенствования и реструктуризации в сфере культуры: сб. науч. тр. НИИК. – М., 1988. – № 6. – С. 9.
2. Шарова А. Ф. Региональная система культуры как объект управления / Принципы исследования и планирования региональной системы культурного обслуживания населения. – Свердловск, 1982. – С. 2.