

В. В. КАФИДОВ



Современные
методологические
подходы
к стратегическому
управлению
и развитию городов
различных типов



Издательский дом ЛЕРО

Россия: вызовы модернизации. Экономика

Валерий Кафидов

**Современные
методологические
подходы к стратегическому
управлению и развитию
городов различных типов**

«РАНХиГС»

2015

УДК 332.1
ББК 65.050.23

Кафидов В. В.

Современные методологические подходы к стратегическому управлению и развитию городов различных типов / В. В. Кафидов — «РАНХиГС», 2015 — (Россия: вызовы модернизации. Экономика)

В монографии дается анализ методологических подходов, понятийного аппарата, особенностей развития городов различных типов и выработаны концептуальные подходы к их стратегическому развитию. Проведено сравнение концепций развития города «город для жителей» и «город для людей». Исходя из выбранной концепции и в зависимости от размеров и развития городов обоснованы подходы к построению системы управления и миссии города.

УДК 332.1
ББК 65.050.23

© Кафидов В. В., 2015
© РАНХиГС, 2015

Содержание

Введение	6
1. Город как социально-экономическая система. Система управления городом	8
1.1. Понятие города как социально-экономической системы, типология и особенности городов	8
1.2. Система управления городом, структура системы, понятие среды города	37
Конец ознакомительного фрагмента.	39

В. В. Кафидов
Современные методологические
подходы к стратегическому управлению
и развитию городов различных типов

© ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2015

Введение

В последние десятилетия наиболее остро проявляется потребность в стратегическом развитии городов. Причина – высокий процент дотационных муниципальных образований, передача государственных функций на муниципальный уровень без достаточного обоснования ресурсной базы, регулярная смена властных структур, различия в изменении среды. Существенным стимулирующим фактором разработки планов стратегического развития городов должен оказаться Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Анализируя различные подходы к пониманию формы и сущности такого явления как город, следует отметить, что по форме город представляет собой территорию для поселения жителей. По содержанию город предстает как среда жизнедеятельности и социализации этих жителей.

Подходы, применяющиеся к определению системы управления городом, принятые методики ориентируются на разработку стратегических планов без учета принципов стратегического управления и понимания природы возникновения и существования городов. Отмечались даже попытки применить методологию управления крупной компанией для стратегического развития города.

Для того чтобы разобраться с методологией и методами стратегического управления городами, в данной работе поставлена *цель*: разработать методологические основы стратегического управления для городов различных типов. Для реализации этой цели определены следующие *задачи*:

- анализ существующих подходов к организации стратегического планирования и управления городами;
- анализ сходства и различий концепций стратегического и устойчивого развития городов;
- построение модели системы управления городом;
- рассмотрение города как системы и подсистемы систем более высокого уровня;
- обоснование миссии, целей и задач развития города;
- анализ особенностей стратегического управления типами городов;
- формулирование системы принципов стратегического управления городом.

В монографии сделана попытка построить необходимый понятийный аппарат, выявить особенности развития городов различных типов и выработать концептуальные подходы к стратегическому развитию этих типов городов. В книге приведены результаты анализа существующих методологических подходов к стратегическому планированию и управлению современными городами. Разработаны принципы стратегического развития и управления городами. Предложены нетрадиционные информационные базы и системы показателей, которые возможно использовать как при выработке, так и при оценке реализации стратегии.

Новизна предлагаемых результатов исследования состоит в принципиально новом подходе к анализу городов, их систем управления и миссии города в зависимости от реализуемой концепции – «город для жителей» или «жители для города».

В издании рассмотрен процесс возрастания значения стратегического управления не только мегаполисами, для которых это естественно, но и городами различных размеров и различного уровня развития. Стратегическое управление городом является логическим продолжением концепции устойчивого развития и направлено не просто на сохранение существующего города, а на выживание и развитие города в будущем.

Учен опыт разработки стратегических планов развития городов России и результаты разработки концепции стратегического развития города Сеул, выполненной совместно с гражданином Корейской Республики господином Ким Дже Боком.

1. Город как социально-экономическая система. Система управления городом

1.1. Понятие города как социально-экономической системы, типология и особенности городов

Город – одна из форм поселений. В России более 74 % населения проживает в городских поселениях. Поселение является формой включения индивида в общественную жизнь, средой его социализации. Оно формирует у него определенные социальные качества. Любой тип поселения – это непосредственная среда жизнедеятельности человека. В данном плане социальная функция поселения выражает его место в границах общества [1].

Условия, в которых человек трудится, удовлетворяет свои естественные потребности (в еде, жилье, образовании, культуре и т. д.), определяют меру возможностей в конкретном месте поселения. Это реальные условия, детерминированные профилем поселения, его численностью, административным статусом. Неоднородность условий жизни порождает социально-территориальные различия.

И город и деревня как непосредственная среда жизнедеятельности человека в широком смысле реализуют важнейшую интегрирующую функцию – *функцию социального развития человека, населения*. В отличие от предприятия, поселение опосредует почти все сферы жизни и деятельности человека – общественной жизни, культуры, образования, быта и т. д.

Исторически признано, что с одной стороны само общество выкристаллизовывалось в городах, с другой – этот процесс сопровождался более сильным и концентрированным, более разрушительным воздействием стихий. Люди искали в городе защиты, приобретали навыки жизни по нормам и правилам.

Город – это защита каждого человека (или групп лиц) и принуждение к определенному роду занятия и нормативному поведению. Город – это общемировая глобализация отношений всех видов. Город – это центр развития окружающей территории, страны [35].

На вопрос, что же представляет собой город, попытался ответить М. Вебер: «Город – это большое относительно замкнутое поселение с тесно соприкасающимися друг с другом домами и отсутствием специфического для сообщества соседей личного знакомства друг с другом. При этом необходимая величина поселения зависит от общих культурных условий. Дополнительными признаками, отличающими город от других поселений, являются известное «многообразие» занятий населения (преимущественно несельскохозяйственных) и «рынок», на котором происходит регулярный товарообмен как источник дохода и удовлетворения потребностей населения» [7].

Городские и сельские поселения в зависимости от проектной численности населения на расчетный срок подразделяются на группы (табл. 1).

По мнению Ю. А. Левады, город рассматривается в жизнедеятельности общества в плане социальной организации и в плане культуры: «В первом плане город предстает как концентрация социальных структур, групп, ролевых функций. Во втором – это средоточие культурных ценностей, образцов, определенных норм человеческой деятельности, реализация которых обеспечивает «связь времен», воспроизводство и развитие общественного целого» [19].

Таблица 1. Группы городских и сельских поселений

Группы поселений	Население, тыс. чел.	
	Города	Сельские поселения
Крупнейшие	Свыше 1000	—
Крупные	От 500 до 1000	Свыше 5
	От 250 до 500	От 3 до 5
Большие	От 100 до 250	От 1 до 3
Средние	От 50 до 100	От 0,2 до 1
Малые*	От 20 до 50	От 0,05 до 0,2
	От 10 до 20	До 0,05
	До 10	

* В группу малых городов включаются поселки городского типа.

Источник: СНиП 2.07.01–89.

Город — это качественно новые формы объединения людей на базе общественных отношений. Отделение города от деревни основывается на изменениях в производстве и имеет собственное содержание. Промышленные виды труда иным образом связаны с природой, чем сельское хозяйство. Природа не является непосредственным предметом труда, а ремесленный труд может существовать там, где есть рынок. Город достаточно автономен, обладает большей возможностью выбора места возникновения, ибо природные факторы оказывают на него меньшее влияние. Город более интенсивно осваивает территорию, так как городское производство само создает предпосылки для своего функционирования. Оно концентрирует производственный процесс на ограниченной территории.

Город становится формой преодоления ведущей роли природы в развитии человечества, «элементом», созданным обществом. В деревне же сохраняется преобладание природного начала. Но существование города зависит от развития сельского хозяйства, город заинтересован в развитии сельского хозяйства.

Города возникли вследствие крупных общественных разделений труда: а) между умственным и физическим; б) между промышленностью и сельским хозяйством; в) выделение управления в специальную область деятельности. Основа разделения труда, а следовательно, и возникновения городов – образование устойчивого излишка сельскохозяйственного продукта [23].

Разные авторы понимают под городом:

- обитателей, инкорпорированных (т. е. зарегистрированных в качестве учетной единицы) и управляемых мэром;
- грандиозное по времени существования или занимаемой площади объединение людей и строений, отличающихся особого рода деятельностью;
- сообщество людей, ведущих своеобразный образ жизни;

- центрированное поселение, большинство работающего населения которого занято несельскохозяйственной деятельностью;
- форма расселения и территориальной организации хозяйства.

Нередко городу даются весьма оригинальные определения. Российский методолог Г. П. Щедровицкий называет город формой выращивания и создания ресурсов для развития, двигателем прогресса. Он полагает, что город позволяет обществу построить встречу со своим собственным будущим. Город называют духовной мастерской человечества и интегралом человеческой деятельности [4].

По мнению Ж.-Ж. Руссо, город – есть лучшее, что создано человеческой цивилизацией за всю историю ее развития, и в то же время «город – чудовище, пожирающее человеческий род».

Просматриваются два подхода: социологический – город это устойчивое сообщество людей, проживающих на данной территории, и экономический – поселение, население которого выполняет разнообразные экономически выгодные для поселения функции. Даже философы, если считать таковым Щедровицкого, рассматривают город не просто как среду социализации и развития конкретного жителя, а как «интеграл человеческой деятельности». Всегда возникает соблазн селекции или просто смены рассады, чтобы вырастить что-то совершенное.

Таким образом, *социальный аспект города* представляется не просто населением, а устойчивым сообществом людей. С этой точки зрения реализуется подход «город для жителей». *Экономический аспект* представлен так: население выполняет функции, необходимые для города, т. е. реализуется подход «население для города».

Существует представление о городе как месте концентрации благ. С этих позиций, чем больше город, тем больше благ он может предоставить жителям или населению. Но тогда получается, что сельские поселения не способны сами обеспечить какой-либо стандарт жизненных благ, если только в сельских поселениях такая же, как в городе, система ценностей.

Одна из отличительных черт современного города заключается в превращении информационно-аналитических, интеллектуальных, управленческих и других ресурсов в источник развития города.

Рассматривая крупные и крупнейшие города, можно говорить о наличии институтов образования, здравоохранения, науки, правопорядка и др., формирующих определенный образ жизни и обеспечивающих определенное качество жизни. Количество и разнообразие организаций в городе позволяют обеспечивать трудовую занятость жителей и формировать население города, создавать конкурентные преимущества во внешней среде.

Успешность развития города зависит не только от его людности и размеров территории. С одной стороны возможности развития города зависят от его размеров, с другой – изменение численности жителей и населения зависит от характера развития города. Последнее наиболее ярко проявляется в моногородах, наукоградах, ЗАТО и т. п.

Важными для анализа развития города являются понятия: «город» (мегаполис, агломерация, конурбация и т. п.), «жители», «население» (временное в курортных городах, маятниковая миграция, транзитные пассажиры и др.) и «функции города».

В Уставе города Москвы разделили понятия «жители» и «население»:

1. Жители города Москвы (москвичи) – граждане Российской Федерации, имеющие место жительства в городе Москве, независимо от сроков проживания, места рождения и национальности. Жители города Москвы в своей совокупности образуют городское сообщество.

2. Жители города Москвы, а также иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно или временно проживающие на территории города Москвы, составляют население города Москвы.

В законодательстве не защищаются права жителей. Именно поэтому решение о судьбе города могут принимать в определенных условиях люди, с этим городом не связанные исторически и культурно.

Граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. Иностранцы граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории города Нижнего Новгорода, обладают при осуществлении местного самоуправления правами в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами [75].

По характеру функций можно классифицировать города: промышленные, транспортные, научные, исторические, многоотраслевые.

Выделяют семь типов городов с различными перспективами развития, нацеленных на обоснование стратегии их развития [56]:

1. Города-лидеры с большим производственным и социально-культурным потенциалом, развитие которых целесообразно в качестве центров агломераций (например, Кемерово, Омск, Иркутск).

2. Города, имеющие благоприятные планировочные условия для размещения крупных промышленных комплексов (например, Тобольск, Абакан, Находка).

3. Формирующиеся или перспективные межрайонные центры в системе межселенного обслуживания, не имеющие благоприятных градостроительных условий, нуждающиеся в укреплении экономической базы (например, Горно-Алтайск, Бодайбо, Анадырь).

4. Города, не имеющие благоприятных градостроительных предпосылок для развития новых промышленных производств (возможно размещение отдельных некрупных предприятий) или небольших групп промышленных предприятий (например, Таштагол, Дивногорск, Певек).

5. Города, имеющие планировочные условия, допускающие размещение одиночных крупных промышленных предприятий (например, Бердск, Нерчинск, Биробиджан).

6. Города – центры горнодобывающей промышленности (например, Сургут, Норильск, Норюгри).

7. Города – закрытые территориальные образования (ЗАТО) с особыми условиями конверсии и развития научно-производственных комплексов (например, Северск (Томск-7), Железногорск (Красноярск-26), Зеленогорск (Красноярск-45)).

Классифицируют и *группы населения* городов:

1) градообразующая – трудоспособное население, работающее на предприятиях и в учреждениях градообразующего значения;

2) обслуживающая – трудоспособное население, осуществляющее коммунально-бытовое и торговое обслуживание людей, работающих на градообразующих предприятиях. Значение обслуживающей группы не распространяется за пределы данного населенного пункта;

3) несамостоятельная – пенсионеры, маломобильные группы населения, дети, студенты дневного отделения вузов и техникумов, лица, занятые в домашнем хозяйстве и т. п. [44].

В ряде случаев отдельные функции или сектора экономики, по А. Фишеру, доминируют в развитии города. Тогда город становится шахтерским, нефтехимическим, портовым, наукоградом и т. п.

Еще одним основанием классификации городов является их *специализация*, определяющая структуру занятости в городах, а также профиль производственной деятельности градообразующих предприятий. Положенный в основу классификации критерий занятости впервые был использован в 1943 г. американским ученым Ч. Гаррисом, разработавшим классификацию для 377 американских городов. На базе ее было выделено девять категорий городов: промышленные города; города со сравнительно мало выраженными промышленными функциями; города горнодобывающей промышленности; города розничной торговли; города оптовой торговли; коммуникационные города; университетские города; курортные города и многофункциональные города. Специализацию города можно определить с помощью индекса специализации.

В России по *функциональному признаку* можно выделить:

- административные центры территорий,
- промышленные,
- ресурсодобывающие,
- агропромышленные города,
- транспортные узлы и порты.

Особенностями отличаются курортные города, наукограды, закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО). Однако большинство городов, в том числе все крупные и крупнейшие города, имеют многофункциональное назначение [61].

Считается, что наибольшему риску подвергаются города, специализирующиеся на первичном и вторичном секторах экономики. Однако кризисные ситуации не исключены и при специализации на четвертичном секторе, примером чему был тяжелый кризис в городе Сарове, который выживал только за счет американских инвестиций в утилизацию российского вооружения.

Процесс постепенного вытеснения из города менее технологичных секторов экономики более технологичными секторами сопровождается освобождением территории, улучшением экологии и потребностью в более квалифицированной рабочей силе. Если это не делать на плановой основе, то сложится ситуация, при которой новые высокотехнологичные рабочие места придется заполнять за счет притока мигрантов или создавать такие рабочие места, на которых выгоднее использовать дешевую рабочую силу опять же иммигрантов. Это не может не отразиться на уровне и качестве жизни жителей города. Выбор придется делать администрации города: развивать город за счет нового населения или сдерживать развитие города, учитывая возможности и создавая условия для развития городских трудовых ресурсов.

Специалисты отмечают региональные особенности развития городов, связанные с культурой, историей, экономикой, географией и др. [61].

Западноевропейский город: корнями восходит к временам Римской империи. В центре – рыночная площадь, ратуша, собор. От центра радиально расходятся узкие улицы старого города.

Арабский город: делится на новую и старую части. Ядром старой части обычно служит укрепление (цитадель). Ее тесным кольцом окружают кварталы старого города. Главное украшение – красочные базары.

Африканский город: складывался под влиянием европейской колонизации, привнесенной ею религии – христианства, а позднее – мусульманства. Сочетаются постройки европейского типа с восточными базарами, мечетями и нищими кварталами.

Латиноамериканский город: создавался как колониальный город по единому плану, который Испания и Португалия разработали для своих владений. Центральная часть похожа на центр европейского города. На окраинах образовались пояса нищеты, в которых проживает 30–50 % населения города.

Североамериканский город: отличается специфическими чертами, прежде всего своей молодостью. Характерна четкая прямоугольная планировка с Деловым центром (даунтаун), в остальных частях города – малоэтажные дома индивидуальной застройки [61].

Традиционно возникновение городов связано с созданием экономических и промышленных комплексов, расположенных вблизи транспортных узлов и энергетических источников. Развитие городов формирует особый городской образ жизни, возникающий в процессе урбанизации.

Урбанизация (от лат. *urbs* — город) – исторический процесс возникновения, роста людности и числа городов, концентрации в них экономического потенциала. Урбанизация сопровождается повышением роли городов в жизни общества, распространением городского образа жизни и формированием систем расселения.

Содержание понятия «урбанизация» интересует представителей различных научных направлений. Сегодня, когда приток в города сельского населения существенно снизился, под урбанизацией уже не понимают только процесс перехода от сельского к городскому образу жизни и поселению. Научный интерес вызывает концентрация населения в городах и происходящие в связи с этим изменения. Город изменяется с ростом численности населения, а с изменением города изменяются количественные и качественные характеристики жителей и населения. Урбанизация заключается и в изменении городских территорий и городского пространства, их реконструкции и модернизации. Интерес вызывает и недоурбанизированность малых и средних городов.

Основные черты современной урбанизации:

- урбанизация представляет процесс количественных и качественных изменений поселения, протекающий в пространстве и времени;
- сложность урбанизации по-своему проявляется в городах разных размеров и численности населения;
- в настоящее время урбанизация приобретает черты глобального процесса, присущего не только Западу, но и Востоку, естественно, со своей спецификой;
- особенности урбанизации связаны, в первую очередь, с показателями концентрации и неоднородности населения, соотношением понятий «население» и «жители».

Урбанизация изменяет и социопсихологическое состояние населения и жителей. Происходит переход от ограниченных постоянных «первичных» социальных контактов ко многим непостоянным «вторичным» контактам. Более того, эти контакты могут быть не только дистанционными, но и виртуальными.

Оценка степени урбанизации происходит на федеральном, региональном и местном уровнях. Понятно, что только на макроуровне может использоваться коэффициент урбани-

зации, определяющий удельный вес городского населения в населении страны или региона в целом. Кроме того, в качестве показателей применяются повышение плотности населения, сокращение городского населения, занятого в «первичном секторе экономики», вызываемое увеличением числа занятых во «вторичном» и «третичном» секторах экономики, увеличение разрыва между «дневным» и «ночным» населением.

В качестве показателей, обращающих внимание на феномен оседлости населения, используются такие как сосредоточение и концентрация населения. Сосредоточение означает в первую очередь миграцию населения, а концентрация – оседание сосредоточивающегося населения в определенном месте. Город впервые формируется, когда сосредоточивающееся население в течение времени продолжает оседать на определенном пространстве. При этом оседлость человека выражается в существовании жилищ и зданий. Следовательно, изменения таких сооружений также могут служить показателями урбанизации.

Формирование центрального делового района и изменение его функций также могут служить показателями урбанизации. Пространственная разветвленность жизненных функций, которыми обладает город, порождает явление разделения деловых и жилых районов, а также разделение районов на торговые, промышленные, зеленые массивы и т. п., причем землепользование также способствует соединению одинаковых сфер деятельности и «выдавливанию» инородных. Такого рода разветвление функций также служит показателем урбанизации [15].

Пространственное разветвление жизненных функций, как и их подвижность, порождает мобильность городского населения. Эта мобильность представляет собой пассажиропотоки, движущиеся в определенное время в определенное место назначения. Она может быть разделена на регулярную, такую как поездки в учебное заведение, и периодическую, такую как покупки товаров, посещение друзей или контакты с «третьим пространством» (развлекательными заведениями), на плоскостную и трехмерную (передвижение с использованием лифта в многоэтажном здании), на передвижение людей и продукции и т. п.

По некоторым оценкам, города и другие техногенные образования на Земле занимают примерно 5 % ее суши. Но эта доля постоянно растет. Ожидается, что в городах в ближайшее время будет проживать 50 % населения мира.

Сознание живущих в городе людей обладает своей спецификой. По сравнению с живущими в сельской местности людьми, в их сознании особенность, рациональность выражены сильнее традиционности, индивидуализм – коллективизма, равенство и непосредственность – авторитаризма. Распространение такого рода структуры сознания может использоваться как показатель урбанизации.

В качестве показателей используются изменения количества территориальных организаций, имеющих городской характер, а также половые пропорции (мужское население на 100 женщин), средние объемы поколений, удельный вес населения в трудоспособном возрасте, удельный вес не вступивших в брак, удельный вес лиц, работающих по найму, удельный вес населения, родившегося в городе, степень телефонизации, распространение водопровода и канализации и т. д. Все эти показатели предлагаются в качестве одного из звеньев усилий по пониманию феномена урбанизации, и каждый из них делает возможным рассмотрение изменений города.

Анализ проблем урбанизации невозможен без рассмотрения такого явления, как *мегаполис*.

К середине этого столетия ожидается появление 30 мегаполисов, 18 из которых появятся в Юго-Восточной Азии. В то же время массового роста числа мегаполисов не намечается. В нашей стране считаются мегаполисами два города – Москва и Санкт-Петербург, хотя по численности населения в полной мере мегаполисом может считаться только один город – Москва.

Роль мегаполисов возрастает, и они приобретают статус мировых центров, концентрирующих экономические, политические и культурные силы и возможности современного общества. Они задают глобальные стандарты и формируют модель развития современного общества.

Значение особых территориально-общественных образований, точек роста очень коротко и точно охарактеризовал Фернан Бродель, назвав их мирами-экономиками. Мировые экономики существовали всегда, по крайней мере с очень давних времен.

Мир-экономика (economie-monde) затрагивает лишь часть Вселенной, экономически самостоятельный кусок планеты, способный в основном быть самодостаточным, такой, которому его внутренние связи и обмены придают определенное органическое единство.

«При изучении какого угодно мира-экономики первая забота – это очертить пространство, которое он занимал. Обычно его пределы легко уловить, ибо они изменялись медленно. Зона, какую охватывал такой мир-экономика, представляется первейшим условием его существования. Не существовало мира-экономики без собственного пространства, значимого по нескольким причинам:

- у этого пространства есть пределы, и очерчивающая его линия придает ему некий смысл подобно тому, как берега характеризуют море;

- оно предполагает наличие некоего центра, служащего к выгоде какого-либо города и какого-либо уже господствовавшего капитализма, какова бы ни была форма последнего. Умножение числа центров свидетельствовало либо о некой форме молодости, либо же о какой-то форме вырождения или перерождения. В противоборстве с внутренними и внешними силами и в самом деле могло наметиться, а затем и завершиться смещение центра: города с международным признанием, *города-миры*, беспрестанно друг с другом соперничали и сменяли одни другими;

- будучи иерархизованным, такое пространство было суммой частных экономик; из них одни бывали бедными, другие – скромными, и одна-единственная в центре мира-экономики оказывалась относительно богатой. Отсюда возникали различные виды неравенства, разность потенциалов, посредством которых и обеспечивалось функционирование всей совокупности».

«Мир-экономика всегда располагал городским полюсом, городом, пребывавшим в центре сосредоточения непрременных элементов, обеспечивавших его деловую активность: информации, товаров, капиталов, кредита, людей, векселей, торговой корреспонденции – они притекали сюда и вновь отправлялись отсюда в путь. Законодателями там были крупные купцы, зачастую неимоверно богатые.

Города – перевалочные пункты окружали такой полюс на более или менее почтительном расстоянии, выступая как компаньоны и соучастники, а еще чаще они бывали прикованы к своей второстепенной роли. Их активность согласовывалась с активностью метрополии: они стояли вокруг нее на страже, отклоняли в ее сторону поток дел, перераспределяли или отправляли богатства, которые метрополия им доверяла, помогали ее кредита или страдали от него... Город-мир не мог достигнуть и поддерживать высокий уровень своей жизни без вольных или невольных жертв со стороны других. Тех других, на которые он был похож – город есть город, но от которых и отличался: то был сверхгород. И первый признак, по которому его узнаешь, – как раз то, что ему помогали, служили» [5].

Бродель описал сложную систему отношений городов, отличающихся не столько численностью населения, сколько геополитическим и экономическим положением, структурой, уровнем и качеством жизни населения, структурой городского хозяйства, уровнем инфраструктуры и др.

Современную роль таких точек роста выполняют мегаполисы, которые концентрируют все лучшее и худшее. Однако наиболее значительным фактом, касающимся мегаполисов, является то, что вовне они связаны с глобальными сетями и глобальными сегментами их собственных стран, в то время как внутри страны они исключают (из глобальных сетей) местные популяции, которые являются либо функционально ненужными, либо социально подрывными. Именно эта отличительная черта глобальной «включенности» и локальной «исключенности», физической и социальной, делает мегаполисы новой городской формой. Подробный анализ развития мегаполисов проведен в работах [15; 38; 39].

Все мегаполисы имеют общие черты, формирующиеся под воздействием численности и плотности населения. Вместе с тем разные мегаполисы имеют разные роли и статусы в масштабах государства и в международной кооперации.

Современный мегаполис притягивает окружающие поселения с их ресурсами и социально-экономическим и культурным потенциалом, формирует социальные институты, определяющие внутреннее развитие города и развитие среды. В отличие от несколько утопической концепции устойчивого развития, концепция стратегического развития мегаполиса предполагает его выживание и прогрессивное развитие за счет установления динамического баланса внутренней и внешней среды.

Рост числа мегаполисов – это результат естественной самоорганизации общества, в результате которой растет взаимосвязанность людей. Мегаполисов не должно и не может быть много. Это полюсы концентрации ресурсов развития общества.

Одним из путей формирования мегаполиса является создание агломерации. Не всегда существует четкая граница мегаполиса, хотя может быть определена его юридическая граница. В составе агломерации могут быть города и другие поселения, которые физически трудно выделить. Растущий город начинает поглощать окрестные села, сливаться с пригородами и городами-спутниками.

Так образуется городская *агломерация* (от лат. *agglomerare* — присоединять, сосредоточивать) – скопление близко расположенных населенных пунктов, имеющих сплошную, общую транспортную инфраструктуру и тесные производственные связи. Юридические границы каждого из поселений не всегда согласуются с реальной границей агломерации, которая определяется по конечным пунктам маятниковых миграций. В силу этих причин данные о численности населения крупных городов и агломераций зачастую различаются в зависимости от того, в каких границах они приводятся.

Ранее считалось, что рост и развитие современных городов связано, прежде всего, с экономическими выгодами, так называемой агломерационной экономией. Эффект заключается в концентрации производителей и потребителей на ограниченной территории, что само по себе становится источником дополнительных доходов из-за снижения издержек производства на выпуск единицы продукции и сокращения транспортных расходов: близость покупателей и продавцов, создание общей инфраструктуры.

Многие исследователи обращают внимание на то, что, с точки зрения эффективности, масштабы города имеют предел. Экономический выигрыш от роста площади и численности населения города увеличивается лишь до определенных пределов – до тех пор, пока неминуемо возрастающие транспортные расходы на перевозку промышленных товаров, сырья и пассажиров будут выгодны при данных издержках производства. Но эти рассуждения справедливы для традиционного города с традиционной промышленностью. При этом следует знать, а существует ли социальный выигрыш от увеличения размеров города.

Положение в крупных и крупнейших городах усугубляется обострением экологических проблем крупных городских агломераций, развитием личного транспорта и современных средств связи. Эти факторы ведут к оттоку населения в пригородные зоны субурбанизации. Этому явлению в значительной степени способствуют более дешевые цены на

земельные участки вне городов, перемещение в загородные промышленные парки наукоемких отраслей, для которых значимость агломерационного эффекта невелика.

Субурбанизация – территориальное разрастание крупнейших центров за счет ближайшей и дальней негородской и городской периферии. Одновременно как бы происходит и субурбанизация и децентрализация и, в конце концов, деурбанизация исторически сложившихся центральных кварталов, из которых горожане переселяются жить и нередко работать в периферийные более благоприятные, экологически чистые районы и городки. Это важное и интересное явление получило название «городская жизнь вне города». Такое явление имеет и культурное значение. Ведь горожане, переезжая в пригороды и более отдаленные районы, способствуют распространению городского образа жизни.

Таблица 2. Число мегагородов с населением свыше 8 млн человек, 1970–2015 гг.

Регионы	1970 г.	1994 г.	2000 г.	2015 г.
Весь мир	11	22	25	33
Развивающийся мир:	5	16	19	27
Африка	0	2	2	3
Азия	2	10	12	19
Латинская Америка	3	4	5	5
Европа	2	2	2	2
Япония	2	2	2	2
Северная Америка	2	2	2	2
Развитый мир	6	6	6	6

Источник: World urbanization. The 1994 Revision. N. Y.; U.N., 1995. P. 6.

К концу прошлого столетия 33 % городского населения мира сосредоточивалось в городах-миллионерах и 10 % – в мегагородах с населением свыше 8 млн человек [79]. Глобальная тенденция – мегаполизация урбанистического процесса в развивающихся странах (особенно в тех, в которых вообще не было сложившейся системы городов или она оставалась в зачаточном виде) – приобретает гипертрофированные формы. О реальности данного процесса (громадной концентрации горожан, экономического потенциала, политической и социокультурной деятельности и активности в мегагородах) свидетельствует специальный показатель – «индекс централизации»: процентное отношение численности самого крупного города ко всему городскому населению. В развитых странах уже ощутимо действует тенденция снижения «индекса централизации».

Современные метрополитенские ареалы развивающихся стран имеют численность населения, давно превышающую 10 млн человек, и все они, как правило, либо столицы своих государств, либо главные центры штатов, провинций. По этой причине речь может идти не о мегаполизации, а точнее о метрополизации городского развития – чрезмерной урбанистической концентрации в столичных районах.

Если основываться на концепции «устойчивого развития», то от всех без исключения стран требуется предоставление жителям возможности реализовать свои устремления к лучшей жизни и удовлетворить свои основные потребности. Нужно поддерживать гармоничное соотношение численности населения и экономического прогресса с существующим продуктивным потенциалом биосферы. Необходимо согласование с настоящими и будущими потребностями эксплуатации ресурсов, сфер вложения капиталов, ориентации технологического прогресса и институциональных преобразований. Нужно переориентировать деятельность национальных и международных организаций так, чтобы экологические аспекты политики рассматривались одновременно и как экономические, энергетические, торговые и др., и наоборот.

По существующим представлениям, *устойчивое развитие* — это комплексное понятие, включающее обеспечение потребностей живущих людей, не лишая будущие поколения возможности удовлетворения своих потребностей. Согласование образа жизни с экологическими возможностями региона. Определенные ограничения в эксплуатации природных ресурсов, связанные со способностью биосферы Земли справляться с последствиями человеческой деятельности. Согласование роста численности населения Земли с производительным потенциалом экосистемы.

Предлагается считать устойчивым жизнеспособное общество, в котором приняты решения о сохранении ресурсов; устойчивое развитие государства подкрепляется устойчивым развитием составляющих его штатов, признана необходимость справедливости и права, разработаны процедуры для своевременного решения всех конфликтных ситуаций, соблюдается здоровая интеграция [74].

В процессе развития города и при организации перехода депрессивного города в фазы развития важно, чтобы это развитие было устойчивым.

Градостроительный кодекс РФ дает следующее определение устойчивого развития: устойчивое развитие – развитие территорий и поселений при осуществлении градостроительной деятельности в целях обеспечения градостроительными средствами благоприятных условий проживания населения, в том числе ограничение вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду и ее рациональное использование в интересах настоящего и будущего поколений.

В основе эволюции расселения – механизмы территориальной концентрации производства и населения, выступающей в трех последовательных формах: точечного города, городской агломерации и субурбанизации. Следующей формой расселения может стать создание на базе городских агломераций интегрированных систем городских и сельских населенных мест.

Чем больше город, тем сильнее его влияние на окружающую территорию. Это влияние проявляется, в частности, в том, что близость к крупному городу резко улучшает условия ведения сельского хозяйства [48].

Особенностью является то, что абсолютное большинство рентабельных хозяйств России располагалось и располагается в зоне полутора – двухчасовой доступности до областного центра. А урожайность и продуктивность животноводства в ближних районах Московской области примерно в 2 раза выше, чем в дальних районах.

Для того чтобы не пришлось сдерживать приток сельских жителей в крупные города, нужно сосредоточить усилия на том, чтобы сделать более пригодными для жизни агломерации и сельские поселения вблизи крупных городов. Крупные и сверхкрупные города и городские агломерации – это наше будущее. Мы должны быть готовы принять его как естественное следствие современного развития.

Одной из оптимальных форм человеческих поселений сегодня считается *экополис*. Под термином «экополис» обычно понимают городское поселение (город, поселок), при планировании, проектировании и строительстве которого учитывается комплекс экологических потребностей людей, включая создание благоприятных условий для существования многих видов растений и животных в его пределах.

Считается, что экополис должен отвечать трем основным требованиям [51]:

- соразмерность архитектурных форм (домов, улиц и др.) росту человека;
- пространственное единство водных и озелененных площадей, создающих хотя бы иллюзию вхождения природы в город и расчленяющих его на «субгорода»;
- приватизация жилища, включающего элементы природного окружения непосредственно у дома и квартирное озеленение (на балконах, вертикальное озеленение улиц, создание газонов на крышах домов и т. п.).

В целом же экополис – это главным образом малоэтажный город с обширными включениями природных ландшафтов. Самая сильная идея в концепции экополиса – «озеленение». Возможности для создания экополисов существуют и в России при освоении новых территорий. Причем строительство нового города обходится гораздо дешевле, чем реконструкция старых территорий.

Современная городская жизнь, создавая предпосылки для интеллектуального, духовного и профессионального роста горожан, будет, и достаточно жестко, требовать от них проявлений этого роста. Город должен выступать не просто как место, где живет много людей или работает много заводов: он должен служить двигателем развития общества. Это – один из очень перспективных вариантов консенсуса между властью и обществом. К нему должна быть готова, прежде всего, сама власть.

Гигантская концентрация людей в городах усиливает нагрузку на окружающую среду, вызывая истощение природных ресурсов территории городов и прилегающих к ним районов. Многократно возрастают объемы поставок воды, энергии и продуктов питания. Вновь прибывающие в растущие города переселенцы часто вынуждены занимать малопригодные для проживания и наиболее подверженные опасным природным процессам участки территории городов: склоны холмов, поймы рек, заболоченные и прибрежные территории, места бывших городских свалок и т. д.

Следует отметить, что развитие современной урбанизации, и в частности мегаполизации, приводит к снятию существующих на протяжении многих веков противоположностей между городом и деревней. Под воздействием таких глобальных тенденций, как интернационализация капитала и функционирование транснациональной экономической системы международных банковско-финансовых организаций, уже сегодня складывается совершенно новая мировая городская структура со своей иерархией городов независимо от того, где они находятся – на Западе или в развивающихся странах. В мировую городскую структуру входят следующие группы городов [46]:

- «глобальные центры», или «театры мировой аккумуляции», в них сосредоточены транснациональные корпорации, международные банки и организации, от которых зависит принятие тех или иных стратегических решений международного значения;
- «национальные метрополии», или «театры национальной аккумуляции», они участвуют в выработке «тактических решений и действий»;
- «региональные центры», или посредники в осуществлении «стратегических» и «тактических» решений;
- все остальные города.

По-разному в этих городах происходят процессы, вызываемые концентрацией и централизацией национального и транснационального капитала, и «диффузия» достижений науки и культуры.

Ученые, исследующие процессы, протекающие в городской среде, всерьез обеспокоены нарастающей «атомизацией» общества в мегаполисе, отчуждением человека от тех культурных и социальных ценностей, которые обусловили «городской вектор развития» нашей цивилизации. Технократический мегаполис XX в. дал своим жителям немислимую прежде свободу и динамику передвижений и коммуникаций, обеспечил широким слоям населения уровень комфорта, прежде доступный только представителям высших классов. Но платой за это стали потери в развитии человеческой личности, экологический кризис, а также взрывной, «мутационный» рост «язв больших городов» – наркомании, проституции, самоубийств, этнопреступности, деятельности тоталитарных сект.

В современной социологии родилось понятие «*социополис*» — новая модель городской жизни, приходящая на смену технополису. В западном понимании город будущего должен обеспечивать максимальные возможности для общественной самореализации индивидуума; в нем должны быть продуманы механизмы снятия напряжения между личностью и социумом, человеком и технологической средой, между различными общинами и стратами. Восстановление баланса «город – окружающая среда», развитие «чистых» информационных технологий, социальная интеграция, основанная на возрождении традиционных нравственных ценностей, архитектурный дизайн, формирующий невраждебное человеку урбанистическое пространство, – такими представляются основные «градостроительные площадки» социополиса [71].

Вместе с тем крайне сложно или даже невозможно построить автономный идеальный город. Особенно сложно осуществить такой проект в России, с ее территориями, многонациональным составом, климатическими различиями, законодательной базой и другими особенностями.

В малых и средних городах, например, нет возможности и необходимости иметь свой университет, театр или музей, медицинскую клинику. Нужно обеспечить минимально необходимый уровень доступности к этим благам на месте благодаря фельдшерским пунктам, библиотекам, начальной школе и информационным технологиям. Чтобы полностью удовлетворить свои потребности, жители могут воспользоваться благами, сосредоточенными в других крупных городах. Однако расстояние между поселениями стали измерять уже не километрами, а рублями. И эти расстояния увеличиваются и становятся недоступными для некоторых групп населения.

Неравенство в условиях функционирования городов связано с большими климатическими различиями, влекущими затраты на отопление, содержание городского транспорта, уборку и ремонт дорог, озеленение и др.

В основном исчерпаны для большинства городов источники пополнения жителей за счет миграции сельского населения. Этот источник говорит о не благополучности сельских поселений и еще больше истощает их. С другой стороны, это приводит к размыванию городской культуры и изменению образа жизни горожан. Некоторые исследователи отмечают, что к моменту распада СССР городские жители в большинстве своем были горожанами в первом-втором поколении. В настоящее время данное положение усугубляется внешней миграцией неквалифицированных и малообразованных выходцев из стран бывшего СССР. Так что, несмотря на высокий уровень городского населения страны, сопоставимый с уровнем США и Канады, отмечается малая глубина урбанизации, связанная с городским образом жизни в городах России.

Авторы обзора «Социальный атлас российских регионов» [72] из Независимого института социальной политики отмечают, что помимо 1100 городов есть еще 1286 поселков

городского типа, расположенных преимущественно вблизи промышленных и транспортных предприятий, в которых проживает около 8 млн человек и условия их проживания не дотягивают до городских стандартов. В ходе муниципальной реформы наметилась тенденция сокращения числа поселков городского типа. Вхождение их в городские округа позволяет приблизить условия проживания в них к городским.

Численная урбанизация наиболее интенсивно происходила с 1959 по 1989 г. с 52,2 до 73,4 %. Далее этот процесс перешел, главным образом, в качественные характеристики. Если XX в. стал веком города, то XXI в. может стать веком гармонии города с пригородами. Расширение городской черты Москвы происходит примерно каждые 25 лет: 1917, 1935, 1960, 1985, 2012 г.

Впрочем, городской образ жизни проявляется в полной мере, по разным оценкам, в городах с числом жителей более 100 тыс. или даже 250 тыс.

Мегаполисы отличаются гораздо более сложным административно-территориальным делением, большой численностью постоянно проживающего и иммигрирующего населения, значительным социально-экономическим потенциалом и весомыми политическими возможностями. При этом по мере роста численности населения власть постепенно отдалается от граждан, которые теряют возможность влиять на нее непосредственно и доносить до нее свои повседневные требования.

При подобных масштабах местное самоуправление перерождается в государственное и становится, как правило, неэффективным. Выход из этого противоречия нередко ищут в раздроблении города федерального значения на более мелкие части, где расстояние между властью и гражданами было бы не таким большим. Однако необходимость поддерживать единство инфраструктуры в большом городе делает этот путь весьма тернистым.

Специфика:

- неравномерность размещения объектов производственной и социальной инфраструктуры;
- расселение, связанное со связями между местами труда и проживания;
- неделимость объектов социальной инфраструктуры;
- размытость территориальных границ реальных «сфер обитания» жителей, связанных с удовлетворением их разнообразных потребностей;
- не все объекты удовлетворения потребностей населения являются объектами местного значения;
- большое количество объектов культурного наследия страны.

Устойчивость и адаптивность обеспечиваются локально как «стабилизатор» развития, сетевое – как «стимулятор».

В административные центры стекается от 40 до 80 % инвестиций каждого региона, и эта доля растет ежегодно. Но 75 % городов, в которых проживает ровно треть городского населения, находятся за чертой такого городского стандарта. Только 12 городов относятся к миллионникам, из них только два мультимиллионера (Москва и Санкт-Петербург). Правда есть еще агломерации с численностью жителей более миллиона, таких более 20 городов (табл. 3).

Таблица 3. Доля городского населения, проживающего в городах и поселках городского типа разной величины, %

Население (чел.)	1989 г.	2002 г.	2010 г.
Всего	100,0	100,0	100,0
Менее 10 тыс.	8,3	7,0	23,0
От 10 до 19 тыс.	7,3	6,8	
От 20 до 49 тыс.	11,6	11,5	
От 50 до 99 тыс.	10,5	10,5	10,3
От 100 до 249 тыс.	12,1	13,0	13,4
От 250 до 499 тыс.	14,0	13,4	11,5
От 500 до 999 тыс.	9,8	12,7	15,0
1 млн и более	26,6	25,1	26,8

Недоурбанизированность России намного лучше видна при расчетах структуры всего населения. Более 52 млн человек, или 36 % населения страны, живет в основном в «сельских» условиях – в селах, поселках городского типа, малых городах (менее 20 тыс. жителей). Примерно такую же долю (39 %) составляют жители более благополучных крупных городов с населением свыше 250 тыс. чел. Остальная часть населения живет в полуурбанизированной городской среде. Это соотношение объясняет многие трудности социальных трансформаций в России [72].

В данном случае интуитивное представление о степени урбанизации и, тем более, доступности благ, ценности этих благ связывается только с размерами города. Раньше в этом был смысл, так как нормы градостроительства (СНиПы) предполагали «положенность» тех или иных благ в зависимости от группы, к которой относился город по численности населения.

Количество не всегда предполагало качество. Как определить, что лучше: зеленый малоэтажный и, следовательно, большой по площади город или компактный по территории за счет многоэтажных строений город с легкой транспортной доступностью и развитой социальной инфраструктурой? Нужны общепринятые критерии оценки качества жизни в городах. Например, показатель объема вводимого нового жилья не говорит об удовлетворении потребности в жилье, его могут покупать новые жители, увеличивающие нагрузку на социальную инфраструктуру и отбирающие, пускай в конкурентной борьбе, выгодные рабочие места. Для города это выгодно. Но город для жителей или жители для города?

Важны факторы кооперации городов, распределения между ними функций. Для учета этих факторов оценивается степень урбанизации региона. Так, в Москве, Санкт-Петербурге, Московской и Самарской областях в городских агломерациях проживает подавляющее большинство жителей. И это один полюс. На другом полюсе Республика Алтай, Чечня и Ингушетия, где только треть населения проживает в городах.

Крайне важна доступность городов, густота их сети. В Европейской части, где расположено 77 % всех городов страны, среднее расстояние между городами составляет более 70 км, в том числе в наиболее освоенном Центральном районе – 45 км. Для сравнения, в

Западной Европе этот показатель составляет 20–30 км. В восточных районах России среднее расстояние между городами превышает 225 км, в том числе в наиболее освоенной южной зоне Западной Сибири – 114 км, а на обширном Дальнем Востоке – 300 км. Малочисленность городов и значительные расстояния между ними имеют очевидные социальные последствия. Во-первых, это невысокая территориальная подвижность населения, неразвитость маятниковых миграций даже в пределах агломераций (за исключением Московской столичной), что не позволяет жителям находить лучшие места приложения труда и реализовывать свой потенциал без существенных затрат на смену места жительства. Во-вторых, это медленная модернизация образа жизни и гораздо худшая адаптация к реформам в обширных внеагломерационных пространствах [62].

Наряду с численностью жителей важное значение имеет статус городского поселения. В ряде муниципальных районов административным центром является поселок городского типа, но у него уже больше возможностей для концентрации экономических и административных ресурсов, чем у других поселений района. В последние годы повышается роль административных центров субъектов Федерации. В них создается больше высокооплачиваемых рабочих мест, что приводит к повышению средней заработной платы по отношению к средней по региону (табл. 4).

Таблица 4. Соотношение средней заработной платы в региональных центрах и регионах в 1990–2009 гг. (%) *

Региональные центры с населением (тыс. чел.)	1990 г.	1998 г.	2009 г.
Свыше 1000	102	117	126
500–1000	101	118	124
250–500	103	120	120
100–250	102	116	121
Менее 100	112	132	122
Все центры в среднем	103	119	122

* Без Тюменской, Московской и Ленинградской областей.

Также предполагается, что на социально-экономическую устойчивость города и дальнейшее его развитие существенное влияние оказывает многофункциональность города, о чем говорилось ранее.

Монофункциональных городов больше всего в старопромышленных регионах Центра, Урала и в регионах нового освоения. В 13 регионах РФ доля таких городов превышает 60 % (табл. 5). Хотя более 74 % монофункциональных городов – малые и средние, с населением менее 50 тыс. чел., концентрация населения в них достаточно высока. Только в Свердловской области в монофункциональных городах проживает 1,5 млн человек (42 % городского населения), в моногородах республик Хакасия и Коми, Тюменской, Вологодской, Архангельской областей – более половины всего городского населения. На долю монофункциональных городов приходится более 40 % городского населения Сибири [72].

Таблица 5. Регионы с максимальной численностью и долей монофункциональных городов

	Количество городов, всего	В том числе монофункциональных	Доля монофункциональных городов, %
Свердловская область	47	33	70
Нижегородская область	25	17	68
Кемеровская область	20	14	70
Ивановская область	16	12	75
Республика Карелия	13	10	77

Источник: Монопрофильные города и градообразующие предприятия: обзорный доклад/под ред. И. В. Липсица. М.: Хроникер, 2000. С. 28.

Еще один фактор весьма характерен для нашей страны – это географическое положение города. Кроме упоминавшихся градообразующих факторов: близость крупных транспортных магистралей, побережье рек и морей – определенные преимущества дает расположение в пределах крупных агломераций, в пограничных районах с другими странами и др. Но географическое положение может представлять и трудности для развития.

«Богатые» в советское время монофункциональные города Крайнего Севера и Дальнего Востока к концу 1990-х гг. резко обеднели: более трети имели заработную плату населения ниже среднероссийской (с поправкой на региональный прожиточный минимум), около четверти – близкую к средней по РФ, и лишь в четверти городов сохранилась заработная плата в 2–3 раза выше средней по РФ, причем 80 % таких городов расположены в Тюменской области [72].

Около 25 тыс. мелких населенных пунктов, значительное количество крестьянских (фермерских) хозяйств и отдельных поселений не имеют подъездов с твердым покрытием. Это значит – дополнительные крупные затраты на перевозки. Они в 3–4 раза выше, чем по дорогам с усовершенствованным покрытием. По данным [72], 307 сельских населенных пунктов не связаны автомобильными дорогами с твердым покрытием с республиканскими, краевыми и областными центрами и с магистральными автодорогами. Около 50 тыс. населенных пунктов не имеют круглогодичной связи по автомобильным дорогам. Правда, по данным Минсельхоза России, в 2012 г. введено в эксплуатацию 526,6 км (84 % от плана) автодорог. Соединены 232 населенных пункта, в которых постоянно проживает около 78 тыс. жителей. На 2013 г. предусмотрена государственная поддержка бюджетам субъектов Российской Федерации на строительство (реконструкцию) автодорог – подъездов к сельским населенным пунктам в объеме 7,0 млрд руб. Исходя из этих данных, невозможно понять,

когда будет решена проблема. Это характерно для всех российских планов и программ. Следовало бы сказать, сколько населенных пунктов не будут оторваны от остального мира и сколько таких поселений еще останется.

Видимо, мы плохо знаем истинное положение дел, особенно с состоянием малых городов, в которых проживает треть городского населения. Всегда считалось, что малые города неустойчивы и есть тенденция к сокращению их числа. Вместе с тем в работе [72] утверждается, что за последние 20 лет число их увеличилось на 60 единиц, главным образом за счет проведенной муниципальной реформы. Однако городских стандартов жизнеобеспечения они не достигли.

На деле же общие для страны тенденции депопуляции проявились в малых городах наиболее остро. Смертность в них превышает рождаемость в среднем в 2 раза. Бюджеты малых городов глубоко дотационны, муниципальные и социальные стандарты существенно ниже, чем в других категориях городов. Градообразующая база, как правило, разрушена, компенсирующие производства не созданы. Отсюда безработица и низкий уровень доходов населения.

Эти города еще очень долго могут находиться в состоянии так называемой агрессивной стабилизации, порождая социальные проблемы, а страна будет и дальше терять значительную часть экономического и трудового потенциала [72].

В работе [45] фонда «Институт экономики города» ставится назревший вопрос о понимании предпринимаемых на государственном и муниципальном уровне программ.

Около 75 % российского населения проживает в пределах городской черты, однако, похоже, этого никто не замечает. Страна борется за урожай и добывает нефть. Структура ВВП – негородская. Город – другая экономика, максимально далекая от нефтяной. Нефтяной сектор – всего лишь страховка. Есть все основания полагать, что мы имеем дело с так называемой «ложной урбанизацией».

Отрасли экономики, ранжированные по их совместимости с «городом», выглядят следующим образом:

- услуги;
- финансы/торговля;
- строительство;
- пищевая промышленность;
- машиностроение;
- металлургия;
- добывающая промышленность;
- сельское хозяйство.

Структура экономики формально «городской» России практически полностью противоположна:

- добывающая промышленность;
- металлургия;
- пищевая промышленность;
- машиностроение;
- строительство;
- финансы/торговля;
- услуги;
- сельское хозяйство.

Столь резкое несоответствие ранжированных перечней для страны, где городское население составляет около 75 %, позволяет предположить, что обстоятельства развития городов в России сильнее, чем сама городская среда.

Среди этих обстоятельств имеет смысл выделить следующие:

- «садово-огородный менталитет» («город смотрит в огород»). Районы иммиграции, как правило, ксенофобны и политически консервативны, за исключением Москвы и Санкт-Петербурга;
- этнический панцирь национальных республик – столицы национальных республик не могут играть роль крупных межрегиональных центров;
- неудачное местоположение – город здесь не нужен. Искусственная система расселения – ее нельзя поддерживать;
- градообразующее предприятие – город как рабочий поселок при предприятии [45].

Анализ современных решений, принимаемых на разных уровнях управления, свидетельствует о непонимании сущности системного подхода, и потому – бессистемное управление без четкого понимания и формулирования целей. Системное, стратегически ориентированное и учитывающее развитие городской среды и среды города планирование может позволить учесть все факторы, влияющие на развитие города в их динамике. Однако стратегическое планирование малоэффективно, если не является частью стратегического управления.

Возрастает значение стратегического управления не только мегаполисами, для которых это естественно, но и городами различных размеров и различного уровня развития. Стратегическое управление городом является логическим развитием концепции устойчивого развития, направленным не только на сохранение существующего, а на выживание города в будущем.

Естественно, что стратегическое управление городом начинается с определения его системы управления.

В разработке модели стратегического управления городом целесообразно использовать системный подход. Следует определить исследуемую систему, ее свойства и разобраться с системой управления.

Сущность системного подхода заключается в том, чтобы выделить систему того уровня, на котором может и должна быть решена проблема. Источник преобразований системы или функций находится обычно в самой системе. *Система* — обособленная сознанием часть реальности, элементы которой обнаруживают свою общность в процессе взаимодействия. Описание свойств системы определяют основные элементы модели.

Целостность. Стратегия развития города должна быть ориентирована на поселение в его административных границах или в границах агломерации. Такая ситуация наблюдается в Москве и Московской области. Организационная разобщенность существенно затрудняет стратегическое развитие мегаполиса. Целесообразно определить границы и систему управления всей агломерации.

Эмерджентность. Это свойство только и позволяет достичь системного, синергетического эффекта развития объекта управления и системы в целом. Разработка комплексных целевых программ позволяет скоординировать усилия государственных и муниципальных органов на территории города. Эмерджентность достигается и сочетанием функций, осуществляемых муниципальными и коммерческими организациями. Эмерджентность обеспечивает синергетический эффект развития города.

Иерархичность. Это свойство дает представление о направленности стратегического анализа, какие элементы воспринимать как факторы окружающей среды, а какие – как элементы исследуемой системы. Это и означает выделить систему того уровня, на кото-

ром может быть решена проблема, потенциал решения которой находится внутри системы. Город, особенно малый и средний, с его самоуправлением и собственной экономикой получает экономический эффект от кооперации с другими городами и входит элементом в региональную систему. Однако город не является объектом управления в региональной системе управления. Скорее всего поселения всех видов составляют среду функционирования региональной системы управления.

Самоорганизация. Данное свойство сложных систем в контексте рассматриваемых проблем города характеризует естественность возникновения города и действие целого ряда законов организации, в частности закона самосохранения. Самоорганизация в городе проявляется в виде организации местного самоуправления. Стратегическое развитие должно учитывать действие этого закона и с точки зрения противодействия инновационным устремлениям субъекта управления.

Существуют и другие классификации свойств города как системы. Однако они не дают возможности решить вопрос о том, возможно ли рассматривать данный вид организации как систему.

Рассмотрим некоторые свойства систем применительно к городу [61].

Состояние — мгновенная (статическая) характеристика системы, ее параметры, множество свойств, которыми она обладает в данный момент времени. Без знания состояния города в данный момент принятие обоснованного решения по какому-либо вопросу невозможно.

Поведение — способность и закономерности перехода системы из одного состояния в другое, изменения ее параметров. Если состояние города — это его статическая характеристика, то поведение — динамическая. Анализ ситуации в городе всегда должен производиться в динамике.

Коммуникативность — характеристика степени тесноты связей (коммуникаций) системы с внешней средой. Как уже отмечалось, для города она весьма велика. Речь идет о производственных, транспортных, культурных, научных, информационных и прочих связях, которые необходимо учитывать в управлении городом.

Устойчивость — важное условие нормальной жизнедеятельности города. Для города важны внешние воздействия, благоприятно влияющие на его изменение и устойчивое развитие. Город должен быть устойчивым к неблагоприятным воздействиям, обладать запасом устойчивости. С устойчивостью системы связана адаптивность — способность приспосабливаться к изменяющимся условиям функционирования.

Самоорганизация — свойство социальных и социально-экономических систем. Люди ставят перед собой частные цели и имеют интересы, далеко не всегда совпадающие с целью системы как единого целого. Для достижения общих целей системы люди должны договориться между собой, в известной мере ограничить свои частные интересы во имя системных (общих) интересов, что и является самоорганизацией. Самоорганизация города как системы, построенной на принципах местного самоуправления, проявляется в формах прямого волеизъявления населения (например на референдуме, решения которого обязательны для всех), а также в деятельности органов местного самоуправления, наделенных необходимыми полномочиями от имени населения.

Слабая структурированность — состав подсистем и элементов, а также взаимосвязи между ними характеризуются некоторой долей неопределенности. Поведение такой системы не может быть описано с помощью строгих математических формул, однако современные методы системного анализа и имитационного моделирования позволяют осуществлять вероятностное прогнозирование поведения этих систем.

В рассмотренном примере смешаны свойства города как организации со свойствами системы как мысленного образа, с помощью которого возможно рассмотрение города как системы. Рассматривая городскую организацию как социальную систему, следует отметить некоторые теоретические предпосылки.

Теория формирует принципы, законы и закономерности, отражающие объективный мир в ее предметной области. В нашем случае предметной областью является управление городской организацией (рис. 1).

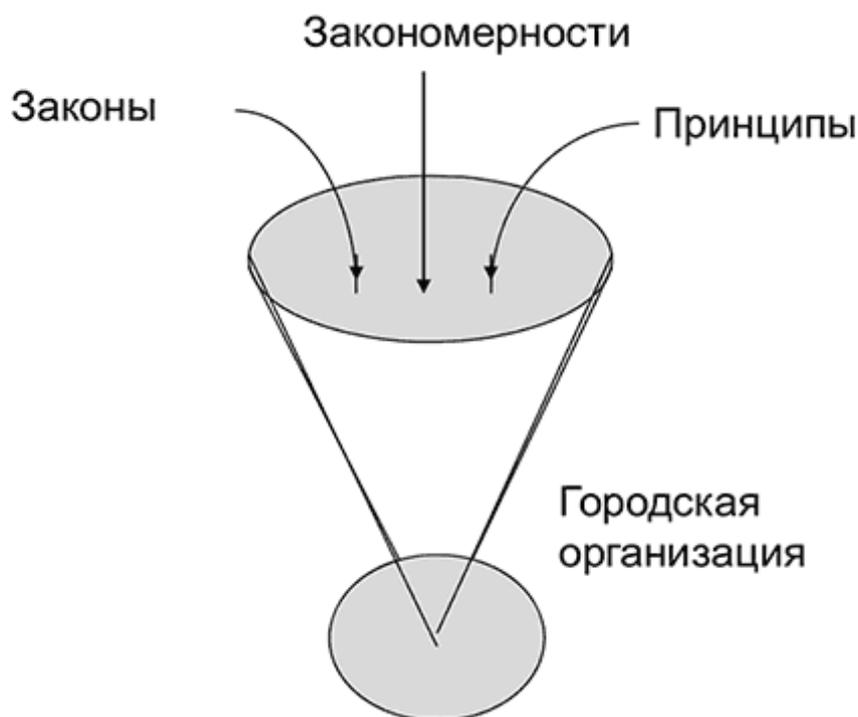


Рис. 1. Объект и предмет теории городской организации

Естественные законы природы давно были людям известны и понятны. А вот в общественной природе впервые законы были выявлены Шарлем Монтескьё. Так Шарль Луи Монтескьё в трактате «О духе законов» установил связь между политическим режимом и обществом. Он предложил количественные характеристики общества. По его мнению, каждый из трех типов правления (табл. 6) соответствует определенным размерам территории, занимаемой данным обществом. Республика, по своей природе, требует небольшой территории, иначе она не удержится. Монархическое государство должно быть средней величины, иначе защищенные от быстрых карательных мер законами и обычаями влиятельные лица вдали от двора могли бы перестать повиноваться государю. Обширные размеры империи – предпосылка для деспотического управления.

Таблица 6. Связь между политическим режимом и обществом

Форма правления	Республика	Монархия	Деспотия
Природа	Власть народа или его части	Один человек управляет посредством неизменных законов	Единоличная власть
Принцип	Добродетель	Честь	Страх
Территория	Небольшая величина	Средняя	Обширные территории

Установление таких закономерностей имеет важное современное звучание при рассмотрении города. При фиксированных каналах и средствах коммуникации увеличение расстояния между индивидами, группами, городскими сообществами, происходящее при разрастании города, приводит к централизации и бюрократизации власти, к затруднению взаимодействия. А без взаимодействия нет и организации, городской организации.

В социологии сформировалось понимание, что взаимодействие людей дано там, где поведение одного индивида, в одних случаях сопровождаемое сознанием, в других – нет, является функцией поведения другого или других людей. Элементами явления взаимодействия выступают: два или большее число индивидов, обуславливающих поведение и переживания друг друга; акты, посредством которых они обуславливают взаимные переживания и поступки; проводники, передающие действие или раздражение актов от одного индивида к другому (различают акты делания и неделания).

Предпринято много попыток объяснить механизм взаимодействия. Внутри деловой организации взаимодействие определяется правилами внутреннего распорядка, моральными кодексами, нормами сложившейся организационной культуры. С правилами взаимодействия в городской среде, в условиях анонимности большого города все обстоит гораздо сложнее. Особенно если жители города имеют малый ценз оседлости и не имеют влияния на формирование населения, культуру города. Это выражается в глубине урбанизации города.

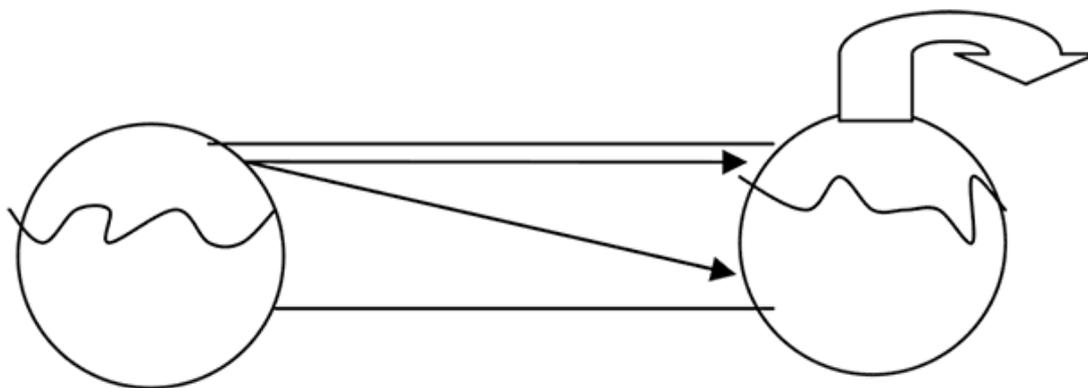


Рис. 2. Модель процесса взаимодействия

Взаимодействуя с позиций символического интеракционизма, сформулированных Джорджем Гербертом Мидом, люди наделяют воздействующие на них стимулы определенным значением и реагируют в первую очередь на эти значения или символы, а не на сами стимулы внешнего мира. Символами, на которые реагируют люди, могут быть слова, предметы, дистанция между общающимися людьми, выражение лица и поступки. *Теория менеджмента впечатлений* Эрвина Гоффмана процесс взаимодействия объясняет тем, что люди сознательно принимают на себя роли, чтобы воздействовать на других, произведя впечатление. А такие роли мы играем ежедневно: роль водителя, роль пассажира и др. *Психоаналитическая теория* Зигмунда Фрейда объясняет поведение людей воспроизведением их детского опыта.

Формирование культуры города предполагает движение от стимулирования к мотивации, от норм поведения к осознанному поведению. Несоблюдение дисциплины и отсутствие соответствующих санкций приводит к коррупции, к ущемлению прав законопослушных людей. Например, можно разработать размер штрафа за проезд по выделенной полосе. Законопослушные водители будут тесниться в оставшихся полосах, а «джиперы» будут ехать по выделенной полосе в расчете на то, что их никто не остановит, а если оштрафуют, то размер штрафа будет несуществен. Для решения таких вопросов можно обратиться к работам Джорджа Каспара Хоманса, который анализировал поведение людей на основе принципа поощрений и наказаний – люди склонны возобновлять такие формы поведения, за которые они в недавнем прошлом в той или иной форме были вознаграждены (похвала, восхищение, любовь, деньги и т. д.).

В достаточно законченном виде «теорию кар и наград» сформулировал Питирим Александрович Сорокин.

Основной смысл теорем мотивационного влияния наказаний и наград на поведение людей сводится к следующему:

- сила воздействия награды и наказания на поведение человека зависит от близости момента их выполнения. Эта зависимость обратно пропорциональна уровню развития человека и прямо пропорциональна уверенности в неизбежности награды или наказания;
- влияние награды или наказания на людей зависит от того, насколько нуждается на определенном этапе жизни человек в удовлетворении потребности, с которой связаны санкции;
- воздействие награды или наказания выше, если «требуемое» ими поведение совпадает с тем, которое в данный момент человек считает «должным» и «справедливым».
- Всякая совокупность взаимодействующих индивидов представляет коллективное единство или реальную совокупность.
- Для того чтобы возникло взаимодействие, нужно одностороннее или двустороннее влияние людей друг на друга, для чего необходимы:
 - пространственная близость;
 - проводники взаимодействия (могут заменить непосредственную близость);
 - частота взаимодействия.

Коллективное поведение формирует четыре типа элементарных коллективных групп: действующая толпа, экспрессивная толпа, масса и общественность.

Первоначально интересы социологов, занимавшихся коллективным поведением, заострились на толпе. Классической в этом направлении является работа «Толпа» (1897) Гюстава Ле Бона.

Одним из первых он попытался теоретически обосновать наступление «эры масс» и связать с этим общий упадок культуры. Он полагал, что в силу волевой неразвитости и низкого интеллектуального уровня больших масс людей ими правят бессознательные

инстинкты, особенно тогда, когда человек оказывается в толпе. Здесь происходит снижение уровня интеллекта, падает ответственность, самостоятельность, критичность, исчезает личность как таковая.

В работе «Психология народов и масс» Гюстав Ле Бон сформулировал основные законы поведения толпы.

Каждый народ имеет глубинные и поверхностные характеристики. Скоплению людей различного происхождения в результате длительных скрещиваний и одинаковых условий жизни в тождественной среде удается образовать расу, т. е. сформировать коллективную душу (общие чувства, интересы, верования). Проявления цивилизации – внешние проявления души народа. Цивилизация приводит к дифференциации индивидов и рас. Примитивные же народы – однородны. Дифференциация приводит к различному восприятию внешнего мира – разногласия, расовые войны.

Элементы цивилизации не могут передаваться другим народам иного психического склада. Чужеземное влияние приводит к разложению души народа. Формирование и развитие – процесс длительный, а падение может быть быстрым.

Характер, душу народа формируют идеи, верования и вожди. Идеи действуют только после превращения в чувства. Число идей небольшое, например религия. Новый бог – новая цивилизация и в основе вера, сомнения приводят к концу цивилизации. Разрушение религиозных, политических и социальных верований + открытия в области науки и промышленности влекут обновление цивилизации.

Судьбы наций зависят теперь от могущества масс, от души толпы. Массы мало склонны к теории, но очень склонны к действию. Цивилизации создавались и оберегались горсткой интеллектуальной аристократии и никогда – толпой.

Владычество толпы – варварство. Цивилизация – правила, дисциплина, рациональность, предвидение будущего, культура. Толпой нельзя руководить посредством справедливых правил, нужно создать впечатление.

Толпа может быть не только преступной, но и героической. Это зависит от внушения, от движущих сил. Новое качество толпы создается благодаря анонимности и безответственности участников, восприимчивости к внушению, заражению. Для внушения идей требуются утверждение, повторение, зараза, утверждаемые с помощью пропаганды и рекламы.

Доля сознательного в человеке ничтожна. Наши сознательные поступки вытекают из субстрата бессознательного. Люди различаются элементами сознательного (математик и сапожник), но одинаковы страстями, инстинктами, чувствами. На них и основывается создание толпы.

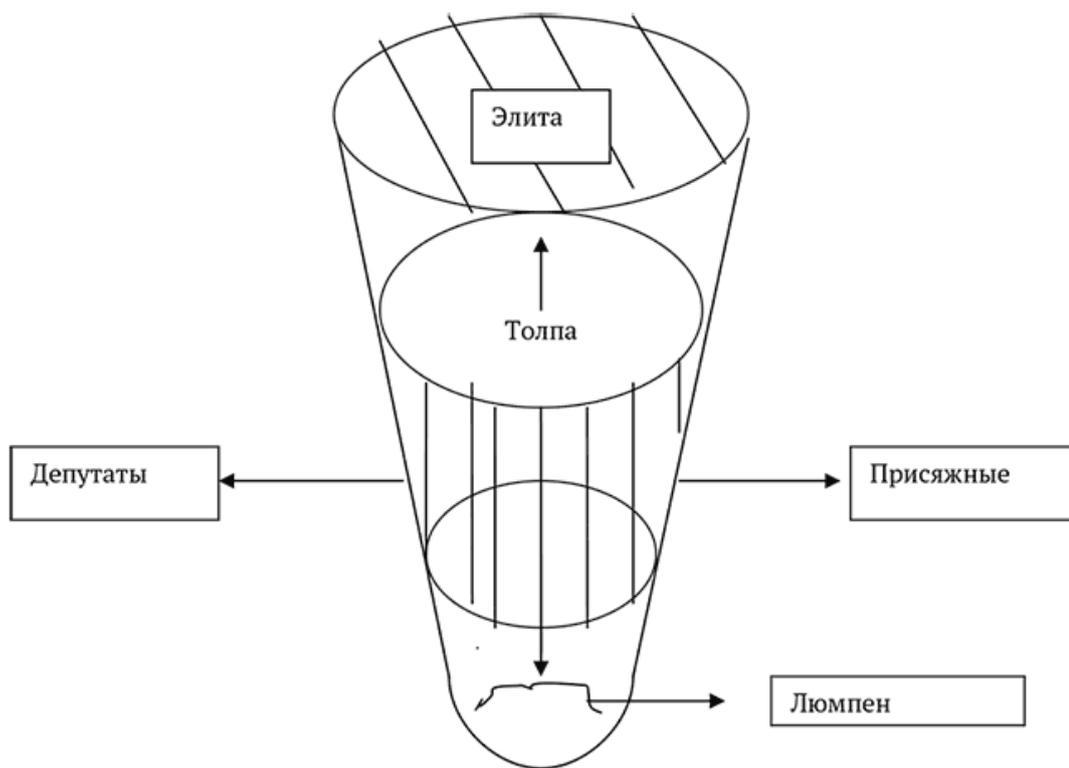


Рис. 3. Модель общества по Ле Бону.

Ле Бон широко трактовал понятие толпы. Толпа разнородная, в его представлении: анонимная (уличная толпа); неанонимная (присяжные, парламент). Толпа однородная: секты (политические, религиозные); касты (военные, духовенство, рабочие); классы (буржуазия, крестьянство и др.). Самые опасные по его мнению – касты!

Чтобы предотвратить образование сборища или рассеять его, необходимо переориентировать внимание (направить на разные объекты) и создать агрегат индивидов, а не толпу, объединенную тесным контактом. В отличие от действующей толпы, экспрессивная (танцующая) толпа характеризуется интровертностью (обращенностью на самое себя).

Толпа — совокупность людей, часто собрание людей, обладающих новыми свойствами, временной коллективной душой (одухотворенная толпа). При этом внутри толпы сознательная личность исчезает, а у всех включенных чувства и идеи принимают одно и то же направление.

Исследования показали, что индивидуальный член толпы:

- теряет самоконтроль и способности к критическому суждению;
- переполняется порывами и эмоциями, обычно подавленными;
- ощущает возрастание своей значимости;
- подвержен внушению со стороны окружения.

Для городской организации важно и нужно формировать организационную культуру, в результате чего освобождать личность.

Масса действует путем совпадения индивидуальных выборов. Характерной чертой массы является индивидуальное самосознание ее членов, стремление каждого индивида ответить на собственные нужды. Объект интереса находится за пределами локальных культур и групп. Масса состоит из анонимных и, как правило, не взаимодействующих, членов (хотя современные зрители сериалов могут обмениваться мнениями), имеет очень рыхлую

организацию и не способна действовать. Когда массовое поведение организуется в движение (структура, программа, культура), оно становится общественным.

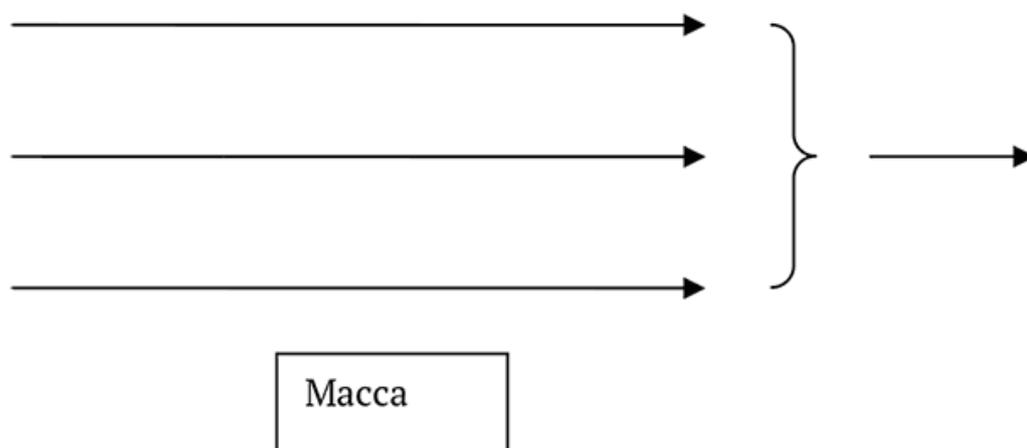


Рис. 4. Модель массового поведения

Общественность возникает только вместе с какой-то проблемой, она не имеет формы или организации общества. В ее рамках люди не имеют никаких фиксированных статусных ролей. Нет у общественности и никакого сопереживания или сознания своей идентичности. Общественность возникает не в результате замысла, а в качестве отклика на определенную ситуацию. Общественность приобретает свой особый тип единства и возможность действовать благодаря достижению коллективного решения или выработке коллективного мнения, так как установленных правил по поводу решения проблемы не существует. Общественное мнение не однородно, оно скорее центральная тенденция.

Заинтересованные группы стремятся манипулировать мнением с помощью пропаганды (воздействие на коллективное поведение) и рекламы (индивидуальное поведение). В определенных условиях общественность может превратиться в толпу, но чаще общественность подменяется массой. В обыденном понимании зачастую смешивают понятия «масса» и «общественность», массовое и общественное мнение.

Длительно существующее коллективное единство из неорганизованного становится организованным. Отсутствие организованности ведет к отмиранию организации. Когда между людьми устанавливается устойчивое взаимодействие, происходит становление ролей или совокупности ожиданий, определяющих поведение личности. Устойчивые образцы взаимодействия наиболее полно реализуются в группах. Поведение членов группы стремится соответствовать предписанным стандартам (нормам) или разделяемым большинством членов группы. Групповые нормы могут способствовать или препятствовать достижению формальных целей организации. Примером нормы, способствующей достижению целей формальной организации, является высокая ценность коллективизма внутри группы, который может способствовать единству целей и действий при условии, что они устремлены в направлении достижения целей организации.

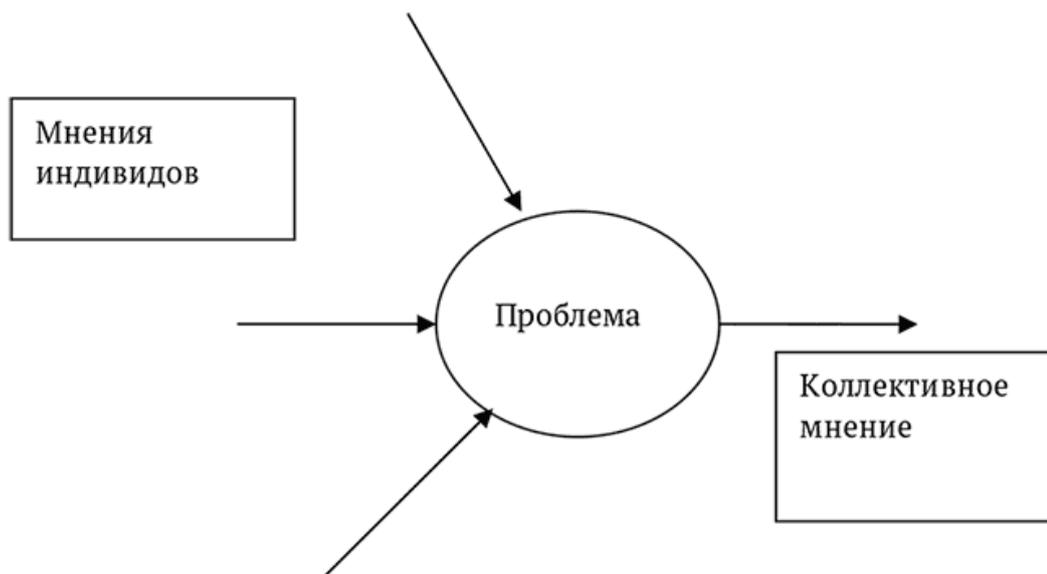


Рис. 5. Модель поведения общественности

Основным типом группы является *организация* — социальная группа, сформированная для достижения определенных целей и представляющая целостное образование.

Одно из определений организации, практически используемое в теории управления и теории организации, следующее: организация – это группа людей, деятельность которых сознательно координируется для достижения общей цели или целей. Для существования такой организации требуется:

- наличие двух или более людей, которые считают себя частью этой группы (полноценная организация состоит из трех и более человек);
- наличие хотя бы одной общей для всех членов группы цели;
- наличие членов группы, намеренно работающих вместе, чтобы достичь общей цели.

Организации, как правило, представляют собой системы открытого типа, поэтому зависимы от внешней среды, которая характеризуется:

- взаимосвязанностью факторов: сила, с которой изменение одного фактора воздействует на другие факторы;
- сложностью: число и разнообразие факторов, значимым образом влияющих на организацию;
- подвижностью: относительная скорость изменения среды;
- неопределенностью: относительное количество информации о среде и уверенность в ее точности.

Для рационального соединения всех элементов организации в единое целое формируется структура управления, а для координации действий членов организации осуществляется планирование, мотивация и контроль, т. е. деятельность по управлению, и появляется потребность в лидере. Таким образом, внутри организации возникает внутренняя (рабочая) среда.

Исходя из рассмотренных определений, элементами организации являются: люди, коммуникации, структура, культура, видение, миссия, цели и задачи, принципы, нормы и правила.

Городская организация жителей в полном смысле невозможна. В зависимости от возникающих проблем появляются массы, общественность, толпа и организация. Возможна организация местного самоуправления и организация городского хозяйства. Для этого город нуждается в коммуникациях как между жителями, так и между жителями и системой городского хозяйства.

Город в рамках самоорганизации вырабатывает нормы поведения, которые могут основываться, в том числе, на теоремах кар и наград. При этом в настоящее время принижено значение именно наград.

Городская организация и культура могут возникнуть только в результате существования постоянных жителей и оптимального соотношения коренных и новых жителей города, жителей и населения. Жители должны гордиться проживанием, а население и туристы – пребыванием на территории города.

Подводя итоги проведенному анализу, можно сделать ряд выводов.

Анализируя различные подходы к пониманию формы и сущности такого явления как город, следует отметить, что по форме город представляет собой территорию для поселения жителей. По содержанию город предстает как среда жизнедеятельности и социализации этих жителей.

Формирование города может происходить естественным путем, когда жители сами обустроят свои жилища и территорию, создавая для этого органы местного самоуправления. В этой модели первичными являются жители, а вторичными – органы управления, определяющие и институционализирующие функции, которые необходимо выполнять городу для удовлетворения потребностей жителей (оседлых и связывающих свою жизнь и жизнь своей семьи с данным поселением) и всего населения, включающего людей, обеспечивающих жизнедеятельность жителей и всего населения, управление органами и процессами реализации функций города. Со временем часть населения становится жителями города, адаптируясь к местной культуре или привнося в нее определенные изменения. Жители города стремятся сохранить сложившуюся культуру, которая гарантирует безопасность их поселения и контроль над органами управления городом. Вымывание этой культуры приводит к потере контроля жителей над городом. Следовательно, скорость процессов ассимиляции и прирост населения должны быть достаточными для сохранения городской культуры. Жители должны задавать вектор развития города, которому должны следовать органы местного самоуправления.

Искусственное формирование происходит за счет главенства функций города и создания органов управления городом, обеспечивающих наиболее эффективное осуществление этих функций. Создание благ для населения города подчинено функциональным задачам города, хотя собственно города как среды социализации жителей в этом случае может и не быть. Для формирования городской среды создается местное самоуправление. Однако возможностей, прежде всего финансовых, у органов местного самоуправления может оказаться недостаточно для решения вопросов жизнеобеспечения жителей. Множество таких примеров можно обнаружить в моногородах. В результате проведения муниципальной реформы хозяйствующие субъекты сбросили жилищно-коммунальное хозяйство и социальную инфраструктуру муниципалитетам этих городов.

При переходе к рыночной экономике градообразующие предприятия, которые в основе своей были тесно связаны с решением вопросов жизнеобеспечения, сбросили на муниципалитеты все затратные элементы своего хозяйства. На местную власть были возложены полномочия по содержанию инженерных коммуникаций, жилищного фонда и решению социальных проблем населения. Это потребовало значительного и, главное, постоянного вливания финансовых и материальных ресурсов, т. е. как раз того, чего, как правило, лишены

наши муниципальные образования. И в результате местное самоуправление в большинстве небольших городских поселений оказалось не в состоянии кардинально изменить ситуацию. Инвестиционная привлекательность малых городов падает, инфраструктура ветшает, трудовой потенциал вымывается [63].

Новые задачи городских властей в этих случаях состоят и в защите от угрозы, связанной с прекращением осуществления ведущей экономической функции, путем функциональной диверсификации. Управление таким городом требует от его руководителей и специалистов профессионализма и понимания сущности городского поселения.

Город объединяет людей не на основе родственных связей, а на основе общественных отношений. Непосредственное общение заменяется виртуальными связями в виртуальных сообществах (телефон, телевидение, Интернет, *sms* и др.).

По мере повышения уровня жизни населения происходит переориентация его ожиданий от предоставления городом материальных жизненных благ к качеству жизни (состояние окружающей среды, безопасность, эстетика и психологическая сбалансированность внутренней городской среды, инфраструктура, социальная поддержка, медицинское обслуживание и т. п.).

Город, как правило, существует для внутренней среды – населения и зависит от внешней среды, в которой происходит кооперация реализации необходимых функций города. Малые и средние города не смогут выжить без такой кооперации, и самым надежным способом их выживания является агломерация. Современные города и агломерации являются полюсами притяжения и для эффективного сельского хозяйства.

Чем больше город или выше его статус, тем больше функций он может реализовывать и тем он становится более устойчивым и представляющим больше возможностей для жизни и реализации жизненных планов населения. Вместе с тем менее ценными для города становятся жители и более ценным – население. Больше проявляется формула «население для города». В первую очередь такая ситуация характерна для мегаполисов.

Надо отдавать себе отчет в том, что значительной части населения Земли предстоит и далее жить в городах и мегаполисах. Эта реальность мотивирована особенностью жизни людей, их труда, уровнем современной техники и многими другими причинами. Надо принять эту реальность и научиться строить мегаполисы так, чтобы по возможности избегать характерных для них сегодня проблем.

1.2. Система управления городом, структура системы, понятие среды города

Если город это территориальное поселение, то управление требуется для организации поселения на данной территории. Для этого создается система управления.

Существуют разные подходы к понятию системы управления. При одном из подходов под системой управления исследователи понимают часть сложной системы, подсистему, обеспечивающую функции управления. Этот подход применяется главным образом в исследовании автоматизированных систем управления. Именно в этом случае имеет место такое определение: управление это воздействие на систему для достижения цели.

Другие специалисты рассматривают субъект управления как иерархическую подсистему, в которую входят руководители всех уровней. Этот подход не согласуется с системным подходом и свойством систем – иерархичностью. Глава администрации, например, непосредственно не управляет каждым служащим администрации, а начальник управления не является субъектом управления для всей администрации.

С точки зрения теории организации наиболее приемлем подход, при котором всю организационную систему отождествляют с системой управления, в которой выделяются две подсистемы – субъект и объект управления, которые, в свою очередь, можно рассматривать как самостоятельные системы.

Применяя системный подход к рассмотрению города, остановимся на третьем подходе и в качестве рабочего определения примем следующее: *система управления* — организационная система, состоящая из двух подсистем, представляющих субъект и объект управления, прямых и обратных связей между ними. В качестве системы управления рассматривается организационная система того уровня, на котором может быть решена проблема.

Если проблема возникла и может быть решена в отдельной подсистеме, то, как система управления, должна рассматриваться эта подсистема. Все остальное по отношению к ней рассматривается как внешняя среда.

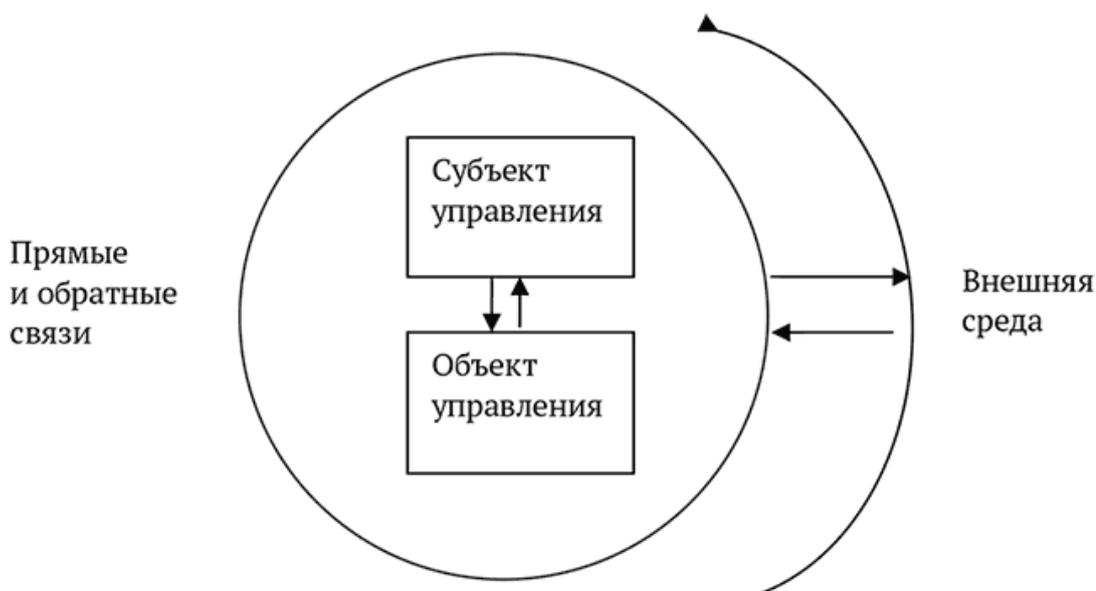


Рис. 6. Модель системы управления

Приведенная модель системы управления имеет принципиальные отличия при рассмотрении деятельности коммерческой организации и органов государственного и муниципального управления.

Весь процесс управления осуществляется в рамках рассматриваемой системы, элементы, не входящие в систему, но оказывающие на нее влияние или воспринимающие воздействие системы, составляют внешнюю среду. Объект управления не может быть субъектом управления в одной и той же системе. Для этого следует рассмотреть другую систему.

Очень часто происходит путаница в понимании самого определения управления. Так, один из авторов утверждает, что управление – это воздействие, «поступающее» в систему извне. Используется кибернетическое определение: воздействие на систему для достижения поставленной цели. А тогда самоуправление – это внутреннее воздействие, вырабатываемое самой системой.

Управление в социальных (в широком смысле слова) системах, или социальное управление, возможно как государственное или муниципальное управление, администрирование, которые заключаются в создании таких условий во внешней среде, которые обеспечивают перевод системы в заданное состояние или поддержание заданного состояния. Управление направлено на социальную реальность – проявление человеческого существования, сферу свободы. Социальная реальность – это общество как социальная система, как целостный организм. Созвучно этому представлению определение А. И. Пригожина о том, что *социальное управление*, в широком смысле слова, управление всеми и любыми общественными процессами, в отличие от управления в биологических и технических системах: в узком смысле – управление процессами и явлениями социальной сферы общественной жизни, средство реализации социальной политики. Социальное управление осуществляется путем воздействия на условия жизни людей и их ценностные ориентации.

В системе управления городом уместно такое определение: управление – процесс взаимодействия субъекта и объекта управления для достижения целей системы.

В данном случае важно определить, что считать системой управления и что средой.

По мнению одного из известных специалистов в области государственного и муниципального управления, город Москва является субъектом Федерации и фактически одновременно – субъектом самоуправления [55]. Однако как город, поселение может быть субъектом самоуправления? И вообще имеет ли смысл говорить о субъекте самоуправления. В данном случае самоуправляется не город, а его население. Из определения поселения ясно, что само поселение, в нашем случае город, является средой жизнедеятельности населения и функционирования предприятий.

Территорию города характеризуют две основные составляющие: природный комплекс и созданная человеком планировка и застройка. Сочетание этих факторов формирует городскую среду.

Городская среда – это совокупность множества природных, архитектурно-планировочных, экологических, социально-культурных и других факторов, в которых обитает городской житель и которые определяют комфортность его проживания на данной территории.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.