**Социальное управление городом: методологические основы исследования и тенденции развития**

Н.А. Костко, Кафедра маркетинга и муниципального управления, Тюменский государственный нефтегазовый университет

Глобализация, все в большей степени охватывающая все сферы современного общества, предполагает интенсификацию всех видов связи и отношений, усиление интернационализации и взаимозависимости, что в конечном итоге приводит к двум взаимоисключающим тенденциям: усилению отдельных полюсов власти, силы и капитала в общемировой системе и врастанию значимости и роли каждого отдельного элемента системы, будь то национальное государство, отдельный регион или город. Современные мировые тенденции требуют более пристального внимания к городам, где эти тенденции наиболее ярко проявляются и отчасти зарождаются, приобретая глобальные формы.

Город – это целостный организм, открытая, сложная и специфическая система, подвергаемая изнутри воздействию не менее сложных элементов, осуществляющих свои действия в его рамках и подчас расшатывающих эту целостность (например, действия администрации предприятий, вмешательство вышестоящих структур в дела города). Все это сказывается на механизме управления городом и требует изыскания новых форм взаимодействия всех элементов системы.

Город является одной из форм организации пространства, одним из факторов формирования и определения границ региона. Как форма организации пространства, которая в настоящее время трансформируется, город приобретает новые черты и свойства. Город представляет собой широкую урбанизированную зону, сложную систему с многоуровневыми связями и отношениями, возникающими между ее различными элементами, которые сами по себе являются общественными организмами, имеющими свои закономерности существования и тенденции развития.

Социальное развитие в городах - часть социального развития в системе общественного целого, оно детерминированно обществом. В то же время социальные процессы в городе имеют свою специфику, закономерности, вызванные теми процессами, которые являются частью, подсистемой социума.

Говоря о городе как о социологической категории, нельзя не упомянуть о имевшем место противопоставлении различных форм поселения (особенно крупных и малых форм поселения). Основное внимание, средства и силы были направлены на развитие крупных городов. В последнее время среди ученых-урбанистов наметился отход от такого отношения к малым формам расселения. Каждое из поселений имеет право на жизнь и развитие на объективной основе общественного территориального разделения труда для выполнения своей специфической социальной роли.

Независимо от форм расселения город должен выполнять свою главную функцию - создание благоприятных условий для развития сущностных сил человека, без решения этой задачи не только человек обречен на жалкое существование, но и сам город.

Существует целый ряд методологических подходов к определению сущности города как социальной системы. Например, видение города как организации, предприятия. Данный подход имеет методологическое обоснование в трудах немецких ученых по региональной экономике конца XIX века: Иоганна Тюнена, Альфреда Вебера, Александра Кристаллера – теории регионального штондорта, обосновавших возможность получения экономического преимущества в случае учета пространственного фактора размещения - аллокации, что имеет место и широкое распространение и в настоящее время во многих европейских государствах. Территория признается конкурентоспособной не только вследствие близости источников сырья, рынков сбыта и производства, но и качества рабочей силы, комфортной и безопасной среды окружения, способности населения и, прежде всего, власти к инновациям, использования в системе управления законов менеджмента.

Городское сообщество в целом стало рассматриваться как корпорация, управляемая квалифицированным менеджментом в лице городских властей. В основе данного подхода лежит методологическая посылка о тождестве организации и системы. В качестве механизма объединения интересов жителей муниципальных образований предлагается корпоративизм, когда «каждый житель, являясь членом муниципального образования, удовлетворяет свои потребности и интересы в индивидуальном развитии путем реализации интегральных корпоративных интересов через взаимовыгодную совместную деятельность»[8,с.22].

Интересен сам подход к территориальному пространству города, во–первых, как к целостной системе, особому элементу в конкурентной борьбе за лучшие условия жизнедеятельности в рамках как национального государства, так и мирового сообщества в целом. Во-вторых, определяется место городов в общей системе мироустройства. Речь идет о новом этапе, который уже получил свое идентификационное определение в понятии «глобализация», когда конкуренция перерастает границы конкретных предприятий и корпораций и захватывает в свою орбиту новых участников, но уже в лице целых народов, стран и континентов.

Город становится той первичной ячейкой, где закладываются основы успешности всей нации, через его экономику, социальную среду и население, активно участвующее в данном процессе. И кто имеет набор наилучших показателей, тот и побеждает.

Экономический подход к обоснованию понятия города как системы во многом был сориентирован концепциями «полюсов роста» и «центров роста» (Ф. Перру, Дж. Фридман, Ж.-Р. Будвиль), где локализационная составляющая рассматривается в качестве фактора развития и экономического роста.

Институционалисты обратили внимание на необходимость учета не только экономических факторов, но и социальных, которые, как правило, носят качественный характер и напрямую связаны с социокультурной сферой общества. Они же в структуру социальной системы, необходимой для успешного экономического развития, включили целый ряд показателей социального характера, такие как: стабильное общество, легитимность институциональных основ общества, доверие между субъектами рыночной экономики, человеческий капитал. Социокультурные и экономические показатели скорее рассматриваются как равные составляющие взаимосвязи и взаимодействия по достижению целей развития социальной системы, которой является город.

Город как сообщество, как социум предполагает наличие объединительных характеристик, прежде всего идентификационных. М. Кастельс указывал, что поиск идентичности можно соотнести с формированием, осознанием национальной идеи как объединяющего символа страны. «Идентичность – процесс, через который социальный актор узнает себя и контролирует смыслы, главным образом на основе данного культурного свойства или совокупности свойств, исключая более широкую соотнесенность с другими социальными структурами»[6,с.43]. Идентификация как объединительная характеристика является продуктом жизнедеятельности города и населения на протяжении всего его пути развития.

Если исходить из теории И. Гоффмана, социальная идентичность – это естественная роль индивида, которая есть результат освоения ситуации, в которой находится индивид. Он может менять роль, и здесь достаточно много вариаций. П. Бергер и Т. Лукман рассматривают социальную идентичность скорее как роль, навязываемую ситуацией, именно она манипулирует индивидом, который в результате может потерять свою идентичность. В первом случае, индивид осваивает ситуацию – «определяет ситуацию» (термин У. Томаса). Во втором, - ситуация управляет индивидом.

Согласно интерпретациям как И. Гоффмана, так и Бергера и Лукмана можно управлять социальной идентичностью, в первом случае – косвенно, во–втором – планово. Другой вопрос, как возникает эта ситуация, кто тот, или что создаёт эти ситуации? По мнению П. Бергера и Т. Лукмана, «реальность ситуации тождественна повседневной реальности, она существует как самоочевидная и непреодолимая фактичность»[7,с.100].

Идентификационная среда обитания - это всё городское пространство, какая-то его часть или части, характеризующиеся, прежде всего, элементами своей социокультурной и исторической неповторимости, своеобразием застройки, планировки, облика, традиций, устоев, образа жизни горожан.

Одним из вариантов достижения данного условия является нацеленность городского управления на полицентричность развития города, когда каждый район составлял бы идентификационную среду обитания, был оптимальным, функциональным, комфортным, удобным и безопасным для проживания горожан.

В структуре городского сообщества присутствует целый набор элементов в виде локальных сообществ, отношения и связи внутри которых могут быть охарактеризованы как более тесные, что обусловлено общностью интересов, статусов, положения в обществе и другими социальными проявлениями, то есть первичными признаками локального сообщества. Локальное сообщество существует в рамках городского сообщества и имеет с ним общие границы, что отличает его от, скажем, сообщества организации, где границы более жесткие и определенные.

И на локальном уровне возможно решение проблем социального развития, направленного на достижение удовлетворения потребностей человека.

Для более детального анализа проблемы можно использовать методологию М. Вебера. Веберовская трактовка идеального типа предполагает, что это «теоретическая конструкция, представляющая определенный аспект социальной реальности в индивидуальном своеобразии, логической непротиворечивости и рациональной правильности»[5,с.355]. При этом мы можем рассматривать идеальный тип как определенную норму, которую можно использовать в исследовательской работе в качестве ориентира, определенной аналитической модели для обоснования как самой социальной реальности, так и нормы, образца с которым можно сверять возможные отклонения, считывать их, изучать в динамике, что позволит найти факторы, оказывающие влияние на отклонения, и даст возможность управлять этим процессом.

Можно сказать, что мы, тем самым, с помощью логического моделирования апробируем на идеальной модели все те процессы, которые могли бы быть, но которых в реальной жизни необходимо избежать. Другими словами, это позволяет осуществить социальный эксперимент при минимальных социальных последствиях и издержках, который, в свою очередь, может быть и многовариантным, а также корректируемым реальной практикой.

Принципиально важным является положение М. Вебера о том, что в ходе построения идеального типа исследователь идет по пути выделения ценностей, которые определяют изучаемое социальное явление, и уже на данном этапе осуществляет оценивание и обособление отдельных элементов из объективной реальности. Таким образом, происходит процесс их акцентации как в ходе исследования, так и в реальной жизни.

В связи с этим, не менее важным является вопрос о критериях, отборе тех или иных объектов или явлений реальности, из которых в последствии будет сконструирована идеальная модель. В качестве таковой выступает в данном случае город как социальная система, в рамках которой посредством социального управления активизируются её основные элементы.

В качестве методологической базы для анализа социального развития можно использовать концепцию устойчивого развития. Тем более, что к выводу о возможности ее использования в качестве управленческого инструментария подводит весь ход мирового современного развития, тенденции и процессы, которые связывают с понятиями глобализации, новой информационно-технологической революции, её информационно-коммуникативными технологиями. Помимо этого, изменены способы производства и скорость происходящих изменений. Подобные глобальные трансформации привели к новому состоянию экономики, она приобретает дисперсный характер.

Изменение способа производства – рассредоточение производства, уход от вертикальной структуры производства и управления, создание сложных сетевых структур создает предпосылки для устойчивого развития в рамках региона, поскольку сегодня любая территория может стать центром развития и инноваций.

Именно город обладает рядом конкурентных преимуществ, позволяющих ему стать такой территорией, это:

– доступность (территориальный фактор, сосредоточение транспортных путей);

– наличие инфраструктуры, в том числе, информационно-коммуникативной;

– благоприятный экономический, политический, законодательный климат;

– наличие высоко профессиональных кадров.

Особое значение в данном процессе приобретает социальное управление.

Здесь необходимо уточнить соотношение и сущность некоторых терминов. Первое – местное самоуправление рассматривается в качестве организационно-правовой основы жизнедеятельности городского сообщества. Второе – муниципальное управление рассматривается в качестве специфической формы определенного уровня управления – городского, местного управления. Муниципальное управление осуществляется в границах муниципального образования, которое в данном исследовании ограничено рамками города. Третье – муниципальное управление рассматривается не только как управление муниципальной собственностью и хозяйством, но и как управление жизнеобеспечением и жизнедеятельностью всего городского сообщества, в связи с чем можно считать понятия «муниципальное управление» и «городское управление» в нашем контексте тождественными. Они могут рассматриваться в расширительном толковании как условие и инструмент воспроизводства населения на определенной территории.

Считаю не правомочным отождествлять муниципальное управление только с муниципальной службой и сводить содержание муниципальной деятельности к «координации усилий активной части граждан, (курсив мой – Н.К.), составляющих местное сообщество, и субъектов, хозяйствующих на рассматриваемой территории, с использованием имеющихся ресурсов»[8,с.23].

Индивид, местное сообщество закрепляют посредством норм права свою волю, возможность и необходимость на самоуправление, что является результатом естественно-исторического развития человеческого сообщества. Местное самоуправление есть одна из форм стремления человека к демократии и свободе.

Существует несколько форм участия населения в управлении городом: пассивные и активные.

К пассивным формам участия населения в управлении можно отнести: контактную работу депутатского корпуса и различных служб администрации города с населением, посредством работы с обращениями граждан, публикации документов и материалов по проблемам развития городского управления, выступления первых лиц городской власти в средствах массовой информации, общение в режиме on-line, информационные страницы городских властей в Интернете.

К активным формам участия населения в управлении городом можно отнести: создание различных общественных союзов и объединений населения для решения проблем, собрания, референдумы, работа ТОСов, обращения и запросы граждан и др., где также требуется поддержка активности населения со стороны властных структур, в том числе, через расширение доступа к информации и возможности выражения мнения горожанами.

Кроме того, отвечая на вопрос, почему в настоящее время такой большой интерес вызывает местное самоуправление и все, что с ним связано, приходишь к пониманию, что это обусловлено во многом теми функциями, которые выполняются органами местного самоуправления на определенной территории.

Эти функции определены законодательно в Конституции РФ, на федеральном и региональном уровнях. Однако они гораздо шире и объёмней, так как непосредственно и прямо затрагивают жизнедеятельность каждого человека на конкретной территории. Главная и определяющая функция – это создание условий для формирования социальной общности людей в рамках социально ориентированного государства, что, в свою очередь, является целью развития российского общества и нормой конституционного права.

Местное самоуправление представляет собой горизонтальный срез управления в государстве, обеспечивающий единство всего общества. Кроме того, местное самоуправление является реальным механизмом активизации общественной инициативы снизу для достижения поставленных целей не только местного сообщества, но и государства в целом.

Повышение эффективности городского управления необходимо рассматривать в качестве условия не только достойного удовлетворения потребностей жизнеобеспечения людей, но и как фактор конкурентоспособности и развития всего городского сообщества.

Городское сообщество прежде всего рассматривается как партнерское сообщество равных ассоциированных членов, каждый из которых от данного взаимодействия получает не просто какие-либо виды преференций, а долгосрочные условия для решения и достижения каждым из участников взаимодействия своих проблем и интересов в режиме бесконфликтности и непротиворечивости. Например, частный бизнес благодаря взаимодействию с властью минимизирует свои риски, муниципальный сектор экономики оптимизирует свою деятельность как равный партнер рыночных отношений, тем самым выполняя функцию управляющего собственностью от имени населения, что в свою очередь оказывает влияние на местные власти.

Население получает основные дивиденды в виде новых рабочих мест, повышения уровня и качества жизни и т.д. Однако требуется разработка целого механизма по налаживанию системы отношений, взаимной увязки и согласования интересов.

Элементы и отношения взаимодействия, формирующие основания для городского сообщества как определяющего фактора всей системы муниципального управления, представлены на рис. 1.

|  |
| --- |
| Граждане |

|  |
| --- |
| Законодательная ветвь власти |

|  |
| --- |
| СМИ |

 Экономические Исполнительная

 сообщества ветвь власти

Общественно-политические

организации

Рис. 1. Элементы и отношения городского сообщества

В Европе в последнее время получил распространение термин «частно-общественное партнерство» в рамках городского сообщества[9,с.54-57]. Частно-общественное партнерство нужно рассматривать скорее как форму отношений заинтересованных сторон. Например, в Германии – это форма экономических отношений, организационное соединение интересов бизнеса, власти и населения, своего рода новый вид предприятия, действующий в условиях усложняющейся конкуренции. Данному предприятию отводится ряд специфических функций: работа на городское сообщество; обязательное при этом достижение экономических целей, что является определяющим в создании частно-общественного партнерства.

В данном опыте интересна идея взаимодействия и определяющей роли взаимной зависимости сторон (власти, бизнеса и населения) в процессе достижения конкретной цели, существенным дополнением которой должен стать приоритет социальных целей, а экономическая эффективность рассматривалась бы в качестве одного из инструментов их достижения.

Следует обратить внимание и на тот факт, что в настоящее время нет ни правовых, ни моральных, ни иных сдерживающих механизмов (даже в Германии) превращения структур частно-общественного партнерства в обыкновенных хозяйствующих субъектов, в предприятия с частными интересами и с целеполаганием на достижение только прибыли любыми средствами, что подтверждает мысль о невозможности рассматривать данные объединения как предприятия нового поколения, которые органично должны встроиться в социально ориентированную модель государства.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления», ст.32, п.2 присутствует норма, согласно которой органы местного самоуправления в праве координировать участие предприятий, учреждений и организаций в комплексном социально-экономическом развитии территории. Вопрос в том, каков механизм координации. Механизмы реализации взаимодействия между активными элементами социальной системы, коей является город видится в:

– формировании целей, направлений, приоритетов и способов перспективного развития региона;

– разработке концептуальных основ взаимодействия власти, бизнеса, науки и образования;

– законодательном оформлении концептуальных основ взаимодействия;

– разработке социальных заказов для каждого участника взаимодействия;

– использовании социальных технологий управления.

Кроме того, необходимо разрабатывать интеграционную модель развития города, которая предусматривает комплексный подход в достижении поставленных целей и задач социально-экономического развития. Данный подход должен включать:

– анализ демографической ситуации в городе, прогноз его состояния на перспективу с возможными выводами об изменении структуры населения, особенно относительно его пространственного расселения;

– определение функциональной направленности городских зон, т.е. отнесение отдельных районов к промышленной, селитебной, рекреационной, социокультурной зонам;

– определение значения и роли центра города, переходных зон, окраин и новостроек различных районов города, пригорода, определение тенденций развития города;

– обеспечение города дифференцированными (т.е. для различных социальных слоёв, половозрастных групп, с учетом разнообразия интересов и потребностей) и многообразными объектами социальной инфраструктуры, жильём, зелеными зонами;

– экономический блок городского хозяйства должен включать в себя отрасли экономики инновационного характера, которые могут работать на перспективу и удовлетворять как экономическим целям, так и социальным;

– изучение возможности имеющегося рынка труда удовлетворять потребностям перспективного развития города;

– включение в программу раздела комфортности проживания в данном городе, одним из вариантов является нацеленность городского управления на полицентричность развития города, когда каждый район города составлял бы идентификационную среду обитания, был оптимальным, функциональным, комфортным и безопасным для проживания горожан;

– изучение внутрирегиональных связей и интеграции между различными районами, городами;

– определение основных способов достижения поставленных целей, управленческих механизмов, ориентирующихся на кооперацию четырех составляющих современного управления: это собственно власть, бизнес, наука и образование, гражданское общество с опорой на имеющиеся ресурсы.

**Список литературы**

Архангельская Н. Меланхолический Ницше // Эксперт. – 2002.– №17.

Берк Э. Правление, политика и общество. / Пер. с англ., сост., вступ. ст. и коммент. Л. Поляковой. – М.: «КАНОН – пресс- Ц», «Кучково поле», 2001.

Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. Учебное пособие. – М.: Дело, 1998.

Иванова Л.В. Муниципальное управление в Красноярске: проблемы становления // Социология власти. Информационно-аналитический бюллетень. Изд-во РАГС. 1998.

История теоретической социологии. В 4-х т. / Ответ. Ред. И составитель Ю.Н. Давыдов. – М.: Изд-во «Канон +» ИО «Реабилитация», 2002. – Т.2.

Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / Пер. с англ. под науч. ред. О.И. Шкаратана. – М.: ГУ ВШЭ, 2000.

Курбатов В.И. Современная западная социология: Аналитический обзор концепций: Учебное пособие. Серия «Учебники и учебные пособия». – Ростов на Дону: «Феникс», 2001.

Шумянкова Н.В. Муниципальное управление: Учеб. Пособие – М.: Экзамен, 2002.

Шуссманн К. Примеры эффективного частно–общественного партнерства в реализации городской экономической стратегии // ЕВРОГРАД. Информационное издание. Активизация социально-экономического развития городов и регионов.– №13. – 2000.