



Уральский
федеральный
университет

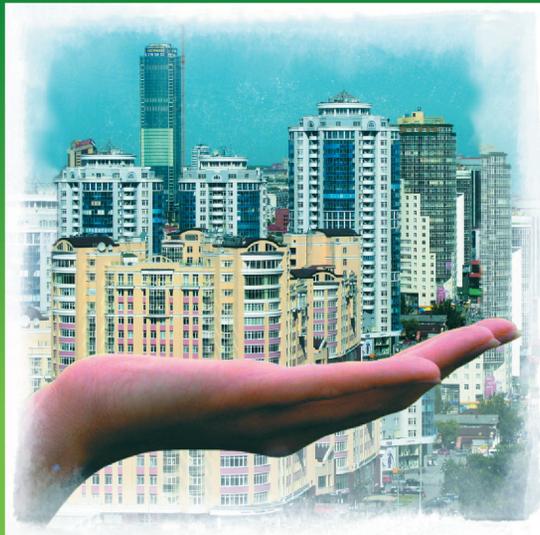
имени первого Президента
России Б.Н.Ельцина

Институт государственного
управления
и предпринимательства

Е. Н. ЗАБОРОВА

ГОРОДСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Учебное пособие



МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
УРАЛЬСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ ПЕРВОГО ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ Б. Н. ЕЛЬЦИНА

Е. Н. Заборова

ГОРОДСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Рекомендовано методическим советом УрФУ
в качестве учебного пособия для студентов, обучающихся
по программе бакалавриата по направлению подготовки
081100 «Государственное и муниципальное управление»

Екатеринбург
Издательство Уральского университета
2014

УДК 351.711
ББК Ф033.141
З-125

Рецензенты:

исследовательский комитет Российского общества социологов
«Социология городского и регионального развития»
(руководитель исследовательского комитета
кандидат социологических наук Е. М. Акимкин);
Е. Г. Анимица, доктор географических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ
(Уральский государственный экономический университет)

Научный редактор
доктор философских наук, профессор Ю. Р. Вишневский

Заборова, Е. Н.

З-125 Городское управление : [учеб. пособие / науч. ред. Ю. Р. Вишневский] / Е. Н. Заборова ; М-во образования и науки Рос. Федерации, Урал. федер. ун-т. — Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2014. — 296 с.

ISBN 978-5-7996-1130-9

В учебном пособии анализируется город как объект управления, показаны особенности управления отдельными сферами города, представлены исторические и современные формы городского управления, рассматриваются субъекты управления и современные технологии городского управления.

Для студентов, изучающих государственное и муниципальное управление, а также научных работников, аспирантов, специалистов местных органов власти.

УДК 351.711
ББК Ф033.141

Оглавление

Предисловие	5
-------------------	---

Часть первая

Городское управление: история и современность

1. Город как объект управления	7
1.1. Критерии выделения города как типа поселения	7
1.2. Город как система	18
2. Исторические особенности российского городского управления	33
2.1. Роль городов в цивилизационном развитии	33
2.2. Городское управление в дореволюционный и советский периоды	49
3. Местное самоуправление — современная форма городского управления	73
3.1. Городское управление в системе административно-территориального деления поселений	73
3.2. Понятие местного самоуправления. Правовые основы местного самоуправления	78
3.3. Оценка современного состояния городского самоуправления	86

Часть вторая

Организационная структура городского управления

4. Представительный орган городского управления	94
4.1. Городская дума в системе городского управления	94
4.2. Городские депутаты	98
5. Исполнительный орган городского управления	104
5.1. Глава города. Сити-менеджер	104
5.2. Городская администрация. Муниципальный служащий	118
6. Горожане в системе городского управления	128
6.1. Городское население как субъект управления	128
6.2. ТОС и ТСЖ	135

Часть третья

Предметы ведения субъектов городского управления

7. Городское хозяйство	147
7.1. Предметы ведения и полномочия городского самоуправления	147
7.2. Городская экономика как социальный институт	155
7.3. Управление отдельными сферами городского хозяйства	163
8. Финансы и бюджет местного самоуправления	170
8.1. Местные финансы и бюджеты: понятие и структура	170
8.2. Бюджетный процесс в городе	175
8.3. Социальная эффективность городской экономической политики	180
9. Городское управление в социальной сфере	190
9.1. Городская социальная политика в сфере здравоохранения, образования, спорта	190
9.2. Приоритеты городской социальной политики	197
10. Городское управление в социокультурной сфере	211
10.1. Пространство городской культуры: тенденции и проблемы	211
10.2. Штрихи к социокультурному портрету горожан-уральцев	215
10.3. Муниципальная политика в сфере культуры	220
10.4. Городская политика в отношении девиантных групп	226

Часть четвертая

Современные технологии городского управления

11. Современный менеджмент в городском управлении	235
11.1. Технологии менеджмента в современном городском управлении	235
11.2. Стратегическое планирование как технология городского управления	240
11.3. Методологические проблемы стратегического планирования	246
11.4. Индикативное планирование и проектное управление	259
12. Технологии взаимодействия городской власти с субъектами управления	265
12.1. Управление как процесс согласования интересов	265
12.2. Технологии взаимодействия городской власти и населения	268
12.3. Государственная власть и власть местная	277
13. Микро и макро: малый город и агломерация	284
13.1. Управление малым городом	284
13.2. Моногород	289
13.3. Городские агломерации и конурбации	292

ПРЕДИСЛОВИЕ

В настоящее время на нашей планете более половины жителей проживают в городских поселениях. Город занимает центральное место в экономической, политической, социокультурной жизни, именно с городами связываются перспективы научно-технического прогресса, развитие информационных технологий и, что еще более существенно, перспективы развития человеческой цивилизации в целом. В связи с этим представляется чрезвычайно важным всестороннее изучение города как социального феномена, выявление закономерностей и тенденций его функционирования и развития, исторических трендов, в частности — исследование форм и механизмов управления городом.

С точки зрения российских законов и различных нормативных документов, современный город может считаться как самостоятельным субъектом Федерации (Москва, Санкт-Петербург), так и поселением, «вплетенным» в систему административно-территориального деления, нередко образующим одно целое с поселениями и даже с селами (городские округа, муниципальные районы), что маскирует и затеняет ключевую роль города. Недостаточная четкость законов, касающихся системы местного самоуправления, создает значительные трудности в функционировании городов, порождает многочисленные как практические, так и теоретические проблемы.

Учебное пособие «Городское управление» содержит четыре части. В первой части рассматриваются общие концептуальные подходы к городу как социальному феномену и объекту управления, исторические и современные формы и режимы городского управления. Анализируются концептуальные подходы к понятию «город», выявляется его роль в цивилизации, исследуется изменение законодательно-административной основы функционирования городов.

Во второй части анализируются субъекты управления — городские власти (законодательные и исполнительные структуры, глава города и сити-менеджер) и население. Выявляются функциональные обязанности и ограничения, проблемы и трудности в работе городских властей, рассматривается роль граждан в управлении городом.

В третьей — внимание обращено на предметы ведения субъектов городского управления (анализируется городская экономика, финансы, социальная политика и пр.).

В четвертой — представлены современные социальные технологии городского управления.

Работа предназначена бакалаврам, магистрам, аспирантам и соискателям, специалистам в сфере управления, теоретикам и практикам, всем, кто изучает государственное и муниципальное управление и интересуется его проблемами.

Часть первая

ГОРОДСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

1. Город как объект управления

1.1. Критерии выделения города как типа поселения

Объектом городского управления является город, городское поселение. Но какое поселение можно отнести к типу «город»? Каковы критерии такого отнесения? Городом называется и маленький провинциальный городок, в котором едва насчитывается 15 тыс. жителей, и такое гигантское поселение, как Москва, в котором проживает более 12 млн человек. Оба поселения считаются городами, но они так не похожи друг на друга! Что же такое город?

Дать однозначное определение феномену «город» достаточно сложно. Возникает типичная для науки ситуация: чем более сложный, многоэлементный объект мы изучаем, тем труднее охватить единым взором все его компоненты, дать его краткое и ясное определение. Подсчитано, что существует более 200 определений культуры. Огромное количество таких определений существует и применительно к феномену «город». Город — чрезвычайно сложное, многофакторное явление, поэтому до настоящего времени не выработано единого, общепринятого понятия «город», имеется множество разнообразных трактовок этого явления.

Ученые единодушны в том, что город — это особый тип поселения людей. Но к этому определению добавляется множество других признаков, совокупность которых и дает нам представление о том, что такое город и в чем заключаются его особенности.

Попытаемся кратко сгруппировать основные, наиболее часто встречающиеся в науке и практике подходы к определению города как типа поселения.

1. Город — это *пространственное скопление людей, жилищ, вещей, отношений*. Это поселение в рамках ограниченного пространства, в определенных границах, скопление, характеризующееся долговременностью, особой пространственной организацией, имеющее разнообразный архитектурный облик.

2. Город отличает *специфическая городская деятельность*, которая определяется путем перечисления ее видов (городская деятельность — это промышленная, производственная, торговая, научная и т. д.) или путем противопоставления ее сельскохозяйственной деятельности (городская деятельность — это несельскохозяйственная деятельность). При этом подчеркивается качественное своеобразие городской деятельности (она интенсивная, разнообразная, концентрированная, интегрированная, дифференцированная и пр.). Типичные для города виды деятельности нередко обозначаются как его функции. При этом подходе город можно определить как концентрацию многообразия видов активности человека.

3. Город характеризуется определенной *численностью жителей*. В современных отечественных руководствах по проектированию и во многих научных публикациях используется следующая классификация городов по их численности (тыс. чел.): крупнейшие города — свыше 500, крупные — от 250 до 500, большие — 100–250, средние — от 50, малые — менее 50. Некоторые ученые считают «настоящими» городами только города с населением свыше 50 или даже 100 тыс. жителей, другие полагают, что правомочно говорить о городах, начиная уже с 12 тыс. жителей. В этом случае для отнесения поселения к типу «город» необходимо, чтобы численность населения достигала 12 тыс. человек и доля рабочих и служащих вместе с членами семей составляла 85 % общей численности населения.

4. Для города характерен *городской образ жизни* — типичные, устойчивые типы поведения и деятельности горожан,

осуществляемые в специфических условиях. Городской труд, быт, отдых отличаются от аналогичных видов сельской деятельности. Жилье горожан, как правило, имеет разнообразные коммунальные удобства, снабжено техническими средствами; передвижение жителя города связано с использованием транспорта; у горожанина особый жизненный ритм, свои формы и способы организации досуга, отдыха, свои интересы и ценности.

5. Город обладает *официальным статусом*, т. е. признанием за поселением особых функций, положения и названия «город», закрепленных в соответствующих документах.

6. У города *особое место в системе расселения*. Город занимает центральную позицию по отношению к расположению других типов поселений, это узел коммуникаций, связей, отношений. Город доминирует над окружающими его другими типами поселений, концентрирует миграционные, транспортные, логистические потоки.

7. Город — это *искусственно созданная человеком среда обитания*. Город — это сотворенная человеком, социально преобразованная, отличная от природной среда проживания людей. Город представляет собой наиболее крупную из искусственных сред обитания, созданную человечеством, в которой больше, чем в какой-либо другой среде, концентрируются и проявляются результаты исторического продвижения земной цивилизации. Термин «искусственность» в данном контексте подчеркивает социальную сущность города, его «неприродность», порожденность повседневными практиками человека. В отличие от других типов поселений, в городе как наиболее крупном искусственном образовании степень концентрации и проявления различных видов активности человека достигает наибольших величин. При этом количество перерастает в качество: возникает особая социальная пространственная поселенческая целостность.

8. Особым является направление, рассматривающее город как систему: город — это *система взаимодействия различных сред* (социальных, пространственных, экономических, экологических и пр.). Город — система систем, системная целостность.

Итак, из перечисленного набора определений видно, насколько по-разному понимают город различные специалисты. При этом указанные признаки города далеко не исчерпывают все многообразие имеющихся подходов. Например, существует оригинальный подход, когда принадлежность поселения к городу и выявление истинного уровня урбанизации предлагается оценивать по критерию обеспеченности жилья канализацией (предполагается, что если «удобства» у семьи в огороде, то образ жизни и, следовательно, менталитет жителей в лучшем случае полугородской). С этих позиций не каждый малый российский город может считаться городом.

Следует заметить, что далеко не все из вышперечисленных признаков города можно считать бесспорными, корректными, непротиворечивыми. Например, рассмотрим официальный статус как критерий, по которому поселение можно отнести к городу. Официальное придание тому или иному поселению статуса города — порой субъективное и малообоснованное явление. В истории русского государства известны случаи, когда, проводя очередную реформу управления, государственная власть произвольно «записывала» в города или вычеркивала из их списка целый ряд поселений (достаточно вспомнить о реформах Екатерины II). Кроме того, официальное признание поселения городом, даже если оно базируется на таких объективных критериях, как численность жителей и выполнение городом тех или иных функций, может существенно запаздывать, отставать от реальных социально-экономических процессов, происходящих в поселении.

Требуют уточнения и те определения, в которых акцент сделан на несельскохозяйственном характере деятельности, осуществляемой в городах. Представление о городе как поселении с сельскохозяйственной деятельностью справедливо, но только для некоторых городов или отдельных исторически конкретных периодов жизни городов. В нашей стране сельскохозяйственная деятельность никогда не исчезала из сферы занятости горожан. На одних исторических отрезках она действительно была распространена

незначительно, на других — даже преобладала среди занятий горожан.

В течение продолжительных периодов истории многие города были своего рода конгломератами земледельческого и ремесленного производства. В Западной Европе не только в древности, но даже в Средневековье в черте города сохранялась часть земли, служащая резервным пастбищем для скота (для случаев осады города неприятелем). Сельскохозяйственная деятельность была важнейшим видом деятельности и жителей уральских городов на этапе их формирования. Если сопоставить прошлое и настоящее уральских городов, то для современных городов действительно характерно незначительное число людей, занятых сельским хозяйством, но раньше это было не так.

Следует учесть и тот факт, что современная агломерационная форма существования города (когда соединяются, срастаются в единое целое несколько близлежащих городов и поселков) возникла как результат включения в черту города сельских поселений в качестве полноправных компонентов. Присоединяясь к городу, сельскохозяйственные поселения официально получают новый статус — статус города, тем самым «маскируя» сохраняющийся сельскохозяйственный характер деятельности и образ жизни населения. Кроме того, сегодня в нашей стране около 3/4 городского населения прямо или косвенно связаны с сельским хозяйством: это и работа в коллективных садах, на дачных участках, временная работа по сбору грибов, ягод, рыбная ловля, охота. Для многих горожан эти занятия выступают существенным дополнительным источником доходов. В городском образе жизни населения России силен элемент сельского образа жизни: многие горожане не до конца разорвали связи с сельской местностью и воспроизводят черты сельского менталитета.

Относителен и такой показатель, как численность жителей поселения. В абсолютных величинах город может иметь как значительную, так и незначительную численность. Так, во Франции, Португалии, Аргентине к городам относят поселения с населением от 2 тыс. жителей, в США и Таиланде — 2,5, в Испании

и Греции — 10, в Канаде, Малайзии, Швейцарии — только 1 тыс., в Исландии — 300 человек, а в Дании — даже 250. Некоторые страны для определения города вообще не используют числовые критерии (Израиль, Бразилия, Боливия, Коста-Рика, Эквадор, Гаити, Гондурас), ограничиваясь такими понятиями, как административный центр, центр сосредоточения предприятий и т. п. В Свердловской области ряд поселений считаются городами, в то время как численность жителей в них не достигает 11 тыс. человек (Верхотурье, Волчанск, Верхняя Тура). В результате можно констатировать: в мировой практике и науке урбанистике нет единого мнения о минимальном числе жителей, позволяющем отнести то или иное поселение к типу «город».

Город не может быть обозначен некоторым абсолютным минимальным или максимальным числовым показателем. В количественном выражении он всегда есть преобладание над окружением, его числовые показатели всегда относительны. Для города имеет значение не сама величина, а ее «размер» (соразмерность) по отношению к другим поселениям: важно не само по себе число жителей, а то, насколько они численно преобладают над жителями в окружающих поселениях. Тот факт, что та или иная цифра официально принята в качестве критерия отнесения поселения к городу — это результат управленческого решения, сложившейся традиции, своего рода «договоренности», принятой в научных кругах и управленческих сферах.

Как видим, перечень черт, присущих городу, достаточно многопланов. Дать единое определение, в котором звучали бы все признаки, присущие городу, пока не удастся. Сгруппируйте все вышеперечисленные подходы и, с некоторыми оговорками, вы дадите определение городу.

Большинство исследователей, описывая город, комбинируют в одно целое несколько признаков. Так, один из первых исследователей города немецкий географ и этнограф Ф. Ратцель назвал городом долговременное скопление людей и их жилищ, занимающее значительное пространство и расположенное в центре крупных коммуникаций. Он обращал внимание на несельскохозяйственный

характер деятельности городских жителей, на важность пространственного скопления жилищ и на фактор численности населения. Другой классик социологии города — М. Вебер — акцентировал внимание на том, что город представляет собой замкнутое большое поселение, в котором отсутствует специфическое для общества соседней личное знакомство друг с другом (одна из черт образа жизни горожан). Акцент на место в расселении, транспортную роль городов сделан в работах К. Кули (С. Cooley). Согласно его мнению, в основе развития городов лежит развитие транспортных систем. Теория центрального места В. Кристаллера и А. Лэма концентрирует внимание на том, что город должен быть окружен достаточным количеством продуктивных сельскохозяйственных земель, в силу чего возникают торговля и система коммуникаций.

Специалисты, как правило, выбирают то определение, которое наиболее отражает специфику их конкретного исследовательского или практического интереса. Мы получаем представление о городе уже из самого перечня признаков: он действительно многогранен и многоаспектен.

В настоящее время на планете происходит процесс нарастания численности городов, в том числе и больших городов: если еще в 1800 г. не было ни одного города с населением 1 млн человек, то в середине 1980-х гг. их было уже 160. Рост городов наблюдается и в нашей стране (табл. 1).

Таблица 1

**Распределение городов Российской Федерации
по числу жителей (по данным переписей населения)**

Показатель	1926	1939	1959	1970	1979	1989	2002	2010
Всего городов	461	574	877	969	999	1037	1098	1100
<i>в том числе с числом жителей, тыс. чел.:</i>								
до 100	441	522	785	845	847	872	931	936
100–499,9	18	48	78	107	126	131	134	127
500–999,9	—	2	12	11	18	22	20	25
1 млн и более	2	2	2	6	8	12	13	12

Постоянно увеличивается и число городских жителей: сегодня около половины населения планеты проживает в городах.

В европейской части России в середине XIX в. в городах проживало лишь 5 % населения страны. Но уже с 1850 по 1914 г. городское население увеличилось в 3 раза. Это был период бурного индустриального развития, этап урбанизации. С середины 1970-х гг. наблюдается этап стабилизации, переход к экстенсивным формам управления развитием системы городского расселения. С 1990-х гг. в России происходит замедление роста городов, мировые глобализационные процессы захватывают страну. Сегодня Россию можно назвать урбанизированной территорией. На 14 октября 2010 г. в стране насчитывалось 2386 городских поселений: городов и поселков городского типа, в которых проживает 73,7 % россиян. Среди них — 1100 городов, 85 % которых составляют города с численностью населения до 100 тыс. жителей, и число их продолжает расти. Число самых крупных городов, в которых проживает миллион человек и более, устойчиво росло до 1989 г., а затем практически стабилизировалось.

Свердловская область — регион с развитой системой городских поселений. По количеству городов область уступает только Московской области: в Московской области насчитывается 80 городов, в Свердловской — 47, в Ленинградской — 31. Доля городского населения в общей численности населения области составляет 82 % (2010 г.). По показателю численности городского населения Свердловская область занимает второе место, а по общей численности населения — 3-е место среди субъектов РФ (уступая Московской и Ленинградской областям).

По параметру людности в Свердловской области представлены все типы городов: малые и средние, большие, крупные, крупнейшие. По данным 2013 г.¹, основная масса городов (35 из 47) — это малые города с численностью населения менее 50 тыс. жителей; 8 городов относятся к средним (от 51 до 100 тыс. жителей);

¹ [Электронный ресурс]. URL: <http://invest.midural.ru/images/uploads/pasports/Ekaterinburg.pdf> (дата обращения: 11.09.2013).

3 города — к крупным и большим (от 101 до 500 тыс. жителей) и 1 город — крупнейший, это город Екатеринбург, в котором проживает 1411,1 тыс. чел. (табл. 2).

Таблица 2

Численность населения городов Свердловской области, 2010 г.

Место города	Малые города (менее 50 тыс. чел.)		Средние города (от 51 до 100 тыс. чел.)		Большие и крупные (от 101 до 500 тыс. чел.)		Крупнейшие (более 500 тыс. чел.)	
	Город	Численность	Город	Численность	Город	Численность	Город	Численность
1-е	Верхняя Салда	47,4	Серов	98,1	Нижний Тагил	372,8	Екатеринбург	1343,8
2-е	Березовский	43,5	Новоуральск	91,8	Каменск-Уральский	179,1		
3-е	Качканар	42,6	Асбест	70,1	Первоуральск	134,4		
4-е	Алапаевск	41,8	Полевской	64,3				
5-е	Ирбит	41,3	Ревда	61,7				
6-е	Красноуфимск	40,5	Краснотурьинск	61,1				
7-е	Реж	38,7	Верхняя Пышма	58,7				
8-е	Тавда	37,8	Лесной	52,5				
9-е	Сухой Лог	34,8						
10-е	Кушва	33,0						
11-е	Артемовский	32,9						
12-е	Богданович	31,8						
13-е	Североуральск	31,1						
14-е	Карпинск	28,5						
15-е	Камышлов	28,4						
16-е	Заречный	27,2						

Окончание табл. 2

Место города	Малые города (менее 50 тыс. чел.)		Средние города (от 51 до 100 тыс. чел.)		Большие и крупные (от 101 до 500 тыс. чел.)		Крупнейшие (более 500 тыс. чел.)	
17-е	Красноуральск	27,1						
18-е	Невьянск	25,1						
19-е	Нижняя Тура	22,3						
20-е	Кировград	22,0						
21-е	Сысерть	20,6						
22-е	Среднеуральск	20,4						
23-е	Талица	18,3						
24-е	Нижняя Салда	18,0						
25-е	Туринск	18,0						
26-е	Ивдель	17,1						
27-е	Дегтярск	16,0						
27-е	Арамилы	15,0						
28-е	Новая Ляля	13,0						
29-е	Верхний Тагил	12,1						
31-е	Нижние Серги	11,2						
32-е	Верхняя Тура	10,6						
33-е	Волчанск	9,9						
34-е	Михайловск	9,2						
35-е	Верхотурье	7,4						

Городское население Свердловской области сосредоточено в двух полярных типах поселений — в городе-миллионнике Екатеринбурге (1411,1 тыс. чел., 2013 г.) и в малых и средних городах (1460,1 тыс. чел., 2010 г.). Следовательно, проблемы городов Свердловской области — это главным образом проблемы мегаполиса (крупнейшего города) и проблемы малого города.

Система расселения городов Свердловской области характеризуется высоким показателем распространенности моногородов. В соответствии с методикой Министерства регионального развития РФ, на территории Свердловской области насчитывается 17 моногородов (по другим данным, в Свердловской области таких городов — 15² или даже 32³).

За последние годы отмечается тенденция перемещения городов в меньшие по численности поселения, также сокращается численность поселков городского типа. Темпы сокращения численности городского населения Свердловской области самые высокие среди других регионов Урала. Так, в 2010 г. в сравнении с 2003 г. численность городского населения сократилась на 7 %, что превышает показатели Курганской области (6 %) и Челябинской области (3 %).

Усиливается агломерационный эффект. Среди крупнейших центров, концентрирующих вокруг себя другие поселения, можно выделить такие города, как Екатеринбург, Нижний Тагил, Каменск-Уральский, Серов, Асбест. Зоны радиусом 50 км, а в ряде случаев — более 100 км, являются территориями активного влияния городов-центров. Такие зоны могут, как правило, быть очерчены изохроной 1,5-часовой транспортной доступности центра города.

В целом по стране число менее крупных городов изменялось за счет повышения ранга одних городов и снижения других, переходящих в группу городов меньшего размера. Устойчивый рост,

² Развитие городов в условиях глобализации : сб. науч. тр. Екатеринбург : Изд-во УрГЭУ, 2012. С. 121.

³ Концептуальные подходы к разработке стратегии развития монопрофильного города / Е. Г. Анимидца (рук. авт. кол.). Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2010. С. 12.

характерный для предшествующих десятилетий, прекратился. К этой картине следует добавить, что к настоящему моменту урбанизацией охвачены сравнительно небольшие территории в Европейской России, а за Уралом — только узкая полоса вдоль Транссибирской магистрали.

1.2. Город как система

В урбанологии городу как системе уделяется большое внимание: часто именно с концепциями и методами системного анализа связывается надежда на построение общей теории городов. Представляется, что, четко перечислив количество городских систем и взаимосвязи между ними, мы наконец поймем, что же такое город, и даже сможем математически просчитать протекающие в нем процессы.

Представляя город как систему, исследователи предлагают разные модели с различными комбинациями элементов. Например, модель, в которой выделяются такие элементы, как население, материально-вещная, естественно-природная, социальная и духовная среды. Или выделяются экономическая, политическая, стратификационная, демографическая и культурная среды.

Чтобы получить представление о сложности описания города как системы, приведем только один пример из огромного множества вариаций, которые встречаются в публикациях: «Базисной подсистемой города выступает экономическая сфера (сфера материального производства), включающая производительные силы и производственные отношения. Социальная подсистема обеспечивает духовное, физическое развитие и демографическое воспроизводство человека... В этой подсистеме выделяются... социальная инфраструктура и социальные отношения. Жители города образуют социально-территориальную общность людей. Особую подсистему образует технико-технологическая... в качестве подсистемы города следует выделять его среду (представленную сочетанием преимущественно искусственной, а также природной

среды)... Техничко-технологическая и средовая подсистемы входят в экономическую и социальную сферы»⁴.

Среди авторов, которые занимались проблемой структурирования городского пространства, можно назвать американского ученого Дж. Форрестера, определявшего город как сложную, саморегулирующуюся систему, внутри которой создаются напряжения, изменяющие экономическую деятельность и обуславливающие сдвиги в использовании земельных участков, строений и миграции населения, а также отечественных ученых Н. А. Аитова, А. Э. Гутнова, Л. А. Зеленова, В. И. Казанцева, М. Г. Светунькова и многих других.

Сложность рассмотрения города как системы усугубляется тем обстоятельством, что любой элемент городской системы — многокомпонентное образование, он также может быть представлен в виде особой системы. В зависимости от выбранного критерия, элементы города можно группировать бесконечным образом. Так, экономическая система города подразделяется на такие подсистемы, как хозяйствующее население, градообразующие отрасли, градообслуживающая сфера и пр. Городской социум, который образуют жители городов, по критерию «время пребывания в городской среде» можно подразделить на такие группы, как типичные горожане, городские маргиналы, гости города. Типичные горожане, в свою очередь, также весьма неоднородны, их можно представить как систему городских социальных групп (табл. 3).

Отметим еще раз, что количество выделяемых городских систем и подсистем может быть бесконечным — все будет определяться стоящей перед учеными конкретной исследовательской задачей и исходной методологической базой. В зависимости от того, какой критерий (или набор критериев) берется за исходный, город можно систематизировать сколь угодно большим числом способов. «Правильным» можно считать такой вариант системы, который, адекватно отражая действительность, позволяет практически

⁴ Региональные проблемы развития городских и сельских поселений СССР / отв. ред. Д. Г. Ходжаев, И. А. Ильин. М. : Наука, 1988. С. 28.

действовать и частично прогнозировать развитие города или его отдельных подсистем.

Таблица 3

Система городских пространств и социальных групп

Городские пространства	Группы
Социально-территориальная подсистема города	Жители микрорайонов; семьи — жители пространства жилой ячейки; дворовые группы; группы пешеходов, покупателей, посетителей; толпа и др.
Социально-демографическая система	Дети; городская молодежь; люди трудоспособного возраста; пенсионеры; гендерные группы
Хозяйственно-экономическая система	Рабочие; работники предприятий; предприниматели; банкиры; безработные и др.
Политическая система	Руководители города; члены партийных групп, общественных организаций и пр.
Информационно-образовательная	Работники СМИ; педагоги; студенты и учащиеся
Система здравоохранения и спорта	Работники здравоохранения; спортсмены и пр.
Система культуры	Работники науки; работники искусства
Система антикультуры	Группы девиантного поведения (бомжи, наркоманы, проститутки, преступники и т. п.)

Мы предлагаем вариант структуры городского пространства, который в значительной мере опирается на идеи отечественного ученого Т. М. Дридзе. Мы исходим из гипотезы, что город можно представить как природное (экологическое) и социальное (материально-вещное и информационно-культурное) пространство,

в центре которого находится человек во всем многообразии его связей и отношений. Город — это, с одной стороны, территория (географическое пространство), с другой — особое социальное пространство. В результате возникает модель, в которой выделяются два крупных блока — *географическое* и *социальное* пространство, последнее подразделяется на четыре элемента — экологический, материально-вещный, информационно-культурный и антропоцентрический.

В понятие «географическое пространство» входят такие характеристики, как географическое положение, природно-географические условия (рельеф местности, климатические условия, воздушный, водный бассейны, лесопарковые зоны). Как географическое пространство город характеризуется расположением в пространстве, протяженностью, компактностью, плотностью.

Ученых давно интересовал вопрос о влиянии географического пространства на общество. Существовало даже особое направление исследований — географическая школа, где этот фактор абсолютизировался (Ф. Ратцель, Р. Челлен, И. Мечников и др.). И сегодня ученые отмечают, что географический фактор оказывает и оказывает влияние на исторические процессы. Считается, например, что в долинах великих рек в Двуречье, Египте, Индии и Китае первые классовые общества имели удивительные черты сходства между собой. «Население крупных речных долин как бы подвергалось “давлению среды”. В этих условиях вырисовывалась выгодность, рациональность, рентабельность, если угодно, определенного социального устройства — многолюдного, с четкой и жесткой структурой, единовластием, обилием рабочей силы. Такие общества объективно приобретали в данных конкретных исторических и физико-географических условиях преимущества перед другими; происходил как бы “естественный отбор” социальных систем»⁵.

Географическое пространство влияет не только на экономические, но и на социокультурные аспекты городской жизни. Даже

⁵ Баландин Р. К., Бондарев Л. Г. Природа и цивилизация М. : Мысль, 1988. С. 102.

беглый взгляд на расположение города и размеры его зданий показывает, что во многом они определяются особенностями территории: когда город «зажат» в долине, это прямым образом влияет на его архитектуру (дома стоят очень тесно, бок о бок, город «лезет вверх» по склонам). Если для развития города имеются большие географические просторы, то тогда город «растекается», дома стоят на значительном отдалении друг от друга. Нетрудно заметить, как влияют на жизнь горожан климат, наличие или отсутствие моря (сравните южный портовый город и город на севере). Влияние пространственно-географического фактора на экономическую компоненту города заключается и в том, что в компактном городе земля, как правило, стоит очень дорого. В свою очередь, в протяженном городе дорого содержание коммуникационных сетей, канализационной, водоводной, транспортных систем. Протяженность города является одним из ключевых моментов, определяющих строительство в городе метрополитена. Влияет географическое пространство и на отношения между людьми: в компактном поселении многие люди знают друг друга, нередко образуют тесные соседские сообщества. В пространственно растянутом городе один район проживания может отстоять от другого на целые километры и порой представлять собой отдельный микрогородок, некоторые его жители никогда и не бывали в других частях города.

Важно подчеркнуть, что фактор географического пространства играет роль, но менее значительную, чем факторы социального плана (экономического, политического, культурного). Выявить истинный вес этого фактора непросто, так как требуются чрезвычайно сложные научные исследования, в которых необходимо «отслоить» в реальном поведении людей влияние экономики, культуры, политики и собственно географического пространства как самостоятельных факторов. Это обстоятельство нередко приводит к необоснованным, умозрительным рассуждениям о влиянии географического пространства на город. Так, можно считать скорее мифическими заявления о том, что русские ленивы и «долго запрягают, но быстро ездят» в силу продолжительности русской зимы и огромности географических просторов России.

Аргументация подобных заявлений рассыпается, если мы посмотрим на то, как трудятся многие горожане (например, современные отечественные предприниматели), попавшие в рыночные отношения. Да и в прошлом крестьяне не лежали зимой на печи, а ходили на заработки, в том числе и в города. Лени и неактивность, если и были присущи крестьянам крепостной России, то лишь в том случае, когда результаты их труда насильственно отчуждались, когда они не имели интереса работать на барина, т. е. во многом обуславливались не природно-географическими, но главным образом социально-политическими и экономическими факторами.

Географическое пространство служит предпосылкой для развития второго компонента системы — обширного социального пространства. Город как социальное пространство — это среда, преобразованная трудом человека, это культурное пространство. В этом случае в центре внимания то, чем «заполнена» среда — кто проживает в городе, каковы овеществленные результаты деятельности человека, как человек воспринимает эту среду и ведет себя в ней. Социальное пространство — это система, в которой имеются материальные (здания, предметы, вещи) и духовные (правила, нормы, ценности и пр.) объекты; система, в которой человек ведет себя определенным образом (действует, проявляет активность), взаимодействует с другими людьми (общается, контактирует) и которую он так или иначе воспринимает (осознает, ощущает).

Город как социальное пространство рассматривается с точки зрения соотносительности, соподчинения, субординации, иерархии составляющих его элементов. В этом случае социальное пространство — это не просто городская социальная среда, но среда в плане ее внутренней взаимозависимости.

Каждый город — это уникальное социальное пространство, отличающееся архитектурой зданий, законами и предписаниями, поведением горожан; каждый город имеет свой имидж в глазах тех, кто в нем живет и кто его посещает. Определенным образом организованное городское пространство является фактором, влияющим на поведение людей, на систему их взаимодействий, на настроение и ощущения. Каждое городское пространство своеобразно

обустроено, в разных его участках человек демонстрирует различные формы поведения. В учебном заведении человек ведет себя не так, как в больнице или магазине; восприятие человеком среды, его взаимоотношения с другими людьми, поведение будут существенно отличаться, например, на дискотеке и в похоронном бюро, на большом стадионе и на главной площади города.

Более подробный анализ социального пространства позволяет выделить в нем четыре элемента: *экологический, материально-вещный, социокультурный, антропоцентрический*.

Экологический элемент городского пространства — это совокупность средовых условий, подвергнувшихся воздействию со стороны человека, обеспечивающих повседневные практики по реализации базовых потребностей в воздухе, воде, пище, тепле. Он характеризует город с позиций его благоприятности или неблагоприятности для человека как биологического организма, живого существа.

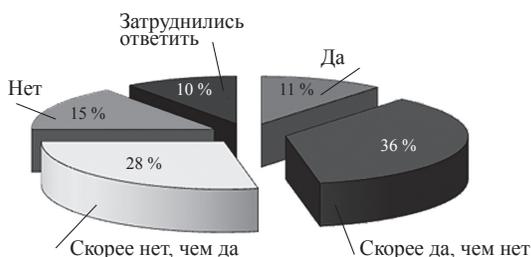
Материально-вещный элемент концентрирует внимание на городе как искусственно созданной, материализованной форме исторического творчества человека. Это город как пространство мест, имеющих определенное функциональное содержание и вещно-предметное наполнение. Это архитектурно организованное социальное пространство, в котором функционирует и развивается производство, создается вещный мир.

Социокультурный компонент представляет город в плане информационного, аксиологического, культурного наполнения во всем многообразии его различных проявлений. Здесь город выступает как сложная система ценностей, взглядов, мировоззрений, информационных потоков, установок, культурных практик.

Антропоцентрический компонент характеризует человеческий, социальный, социально-групповой, индивидуально-личностный аспект города как пространства для жизни. Здесь город — это горожане, городское сообщество как целостность и как толпа, общность, группа. Это система городских практик как совокупности социальных сетей, контактов, отношений, связей, диспозиций, социальных ролей, статусов, социальной мобильности и пр.

Антропоцентрический элемент, несомненно, является центральным, ключевым в предлагаемой системе, так как и экология, и культура, и вещи в городском пространстве — это все результаты активности человека, его творчества. В конечном счете город создан людьми и для людей. Люди задают как территориально-пространственную форму города, так и его внутреннее содержание.

Город как система элементов противоречив и неоднозначен. Именно такой вывод позволяют сделать результаты нашего эмпирического исследования, проводившегося среди жителей Екатеринбурга (2011 г.) (см. рисунок).



Оценка жителями г. Екатеринбурга степени комфортности проживания в городской среде

Ответы респондентов распределились практически поровну: 47 % (11 % + 36 %) в разной степени, но в целом положительно оценили условия проживания в городской среде, 43 % (15 % + 28 %) — дали отрицательный ответ, остальные (10 %) затруднились ответить.

В этих данных наглядно отражается реальная внутренняя ситуация в городском пространстве — сложности и многочисленные проблемы, связанные с работой, отдыхом, воспитанием детей, общением, перемещением в пространстве, с городской экологией. Всякий раз, предоставляя человеку новые возможности, город одновременно создает и новые трудности. Сам факт скопления в одном месте, в ограниченном пространстве большого количества людей порождает проблемы физического, психического и культурного плана. Чем крупнее город, тем больше спектр городских проблем.

Горожане по-разному оценивают и составные элементы городской среды. Город можно представить как поле, сегменты которого развиты неоднородно и неоднозначно воспринимаются горожанами.

Оценка уровня комфортности отдельных элементов городской среды проживания выглядит следующим образом:

- экологический элемент — уровень комфортности ниже среднего;
- антропоцентрический компонент — средний;
- материально-вещный компонент — выше среднего;
- социокультурный компонент — высокий.

Говоря о городе как системе, следует обратить внимание еще на один срез анализа — территориально-пространственный. В социологии города идея разделения города на пространственные зоны весьма популярна. Еще до Второй мировой войны появились теории, которые увязывали в единое целое территориальное и социальное расслоение городов. Секторная теория Х. Хойта (H. Hoyt) акцентировала внимание на том, что город можно подразделить на сектора по разным признакам, например, по стоимости жилья. В теории концентрических зон Э. Берджесса (E. Burgess) обращается внимание на то, что город можно подразделить на зоны, заселенные представителями одного социального класса. Берджесс выделил центральный деловой район (central business district), зону перехода (внутренний город — inner-city), где находятся предприятия и жилье рабочего класса, зону проживания зажиточного класса и пригородную зону. Позднее эту теорию развил М. Уайт (M. White), выделивший центр города, зону стагнации, ниши бедности, анклав элиты, сегрегированные анклав (места проживания черных представителей среднего класса), места институциональной принадлежности и общественные сектора, эпицентры и коридоры. Большинство авторов считают, что в городе существует одновременно несколько центров, а не один. Так, можно выделить научные, финансовые, торговые центры, которые могут находиться в разных частях города.

С анализом пространственных зон по содержанию связан анализ социального пространства. Социальное пространство города

можно представить как систему районов, не только территориально разделяющих людей, но и обеспечивающих разный уровень сервиса и комфорта. Спальные и заводские районы, центр, окраины, пригороды — это географические пространства с точки зрения их расположения на территории и в то же время это социальные пространства, поскольку в них проживают различные по своим экономическим и социокультурным характеристикам группы горожан. На Западе такое городское территориальное разделение давно стало острой социальной проблемой: существуют районы «черного гетто» — районы нищеты, трущобы, и есть «золотое гетто» — престижные районы, где живут люди обеспеченные. Имеется даже особый термин «афрогород», которым обозначаются участки города, в которых проживают группы, отличающиеся особым типом поведения (преступностью, наркоманией) и низким уровнем дохода (беднота).

До начала перестройки в бывшем СССР практически не было сильного социально-пространственного расслоения людей, хотя и тогда особое место занимали дома и улицы в центре города, в которых проживали высшие партийные руководители, имел значение факт близости района к заводу. Но в целом в городе не было ярко выраженных зон проживания богатых и бедных. Расселение людей шло по плану, квартиру люди «получали», а не покупали, и их распределение осуществлялось по решению начальства согласно очереди. Резкой социальной дифференциации по районам не наблюдалось.

В настоящее время рыночные механизмы, позволяющие осуществлять куплю-продажу квартир, неизбежно приводят к образованию социально дифференцированных территориально-пространственных групп, различающихся уровнем доходов, системой интересов и жизненных приоритетов. Одни районы становятся районами богатства, другие — бедности. Люди, проживающие на разных территориях, оказываются в разных социальных пространствах: они занимают разные позиции на лестнице социальной стратификации. Сам факт проживания в том или ином районе

города уже многое говорит об образе жизни человека, о его доходах, месте в обществе.

При этом могут возникать и особые социально-пространственные группы — «наши» и «чужие». Отношения между группами отличаются широким диапазоном: они могут быть отчужденными («мы их не замечаем, мы с ними не вступаем в контакт»), социально напряженными, отношениями недовольства, неприязни («они мешают нам жить, беспокоят нас»), могут возникнуть и отношения борьбы («мы им покажем»). В любом случае такие группы требуют специального изучения и выработки адекватной городской политики.

Судя по мировой практике, по мере развертывания рыночных отношений и роста доходов населения увеличивается частота смены жилья. В западных странах люди часто меняют жилье, нередко новое выбирается в пределах пешеходной доступности. Так, в 1960 г. в США только 47,5 % населения проживали в одном месте в течение 5 лет и более. Причиной такой высокой мобильности является достаточно легкая и гибкая система получения кредитов. В случае изменения числа членов семьи, смены работы, человек легко может продать свой дом или квартиру и приобрести другое жилье. Такое поведение в полной мере соответствует психологии рыночного человека: ничто не ценится слишком сильно, все следует менять по мере возникновения более лучшего, престижного, выгодного.

Еще одной проблемой, в которой переплетаются географическое и социальное пространства, является проблема социального расслоения по национально-этническому признаку. Многие города имеют целые районы, заселенные преимущественно мигрантами, людьми другой национальности. В таких районах возникает вариант «микрородины» — в той или иной форме приезжие воспроизводят традиции страны, из которой они прибыли. Мигранты — это «чужаки» в городе, и отношение к ним со стороны коренного населения может быть как толерантным, так и очень враждебным. В Екатеринбурге, например, проживают представители более ста

национальностей, большинство из них стремятся жить рядом со своими соотечественниками.

Это означает, что в центре внимания городских властей должны быть не только архитектурно-дизайнерские моменты формирования городской среды, но и социально-культурные: требуется особая социальная политика по сглаживанию противоречий, возникающих в городском социальном пространстве.

Социальное пространство города, его материальная среда и система отношений между людьми изменяются по мере того, как развиваются общие социально-экономические и культурные процессы в обществе. Но в то же время городское социальное пространство относительно самостоятельно, независимо.

Можно обнаружить некоторые тенденции в развитии элементов городского социального пространства: пульсацию, взаимосвязь и взаимоисключение.

Городское социальное пространство своеобразным образом пульсирует: от состояния концентрации многих социальных функций в одном месте (учреждении), через их выделение в независимые, самостоятельные структуры (множество учреждений), — к новой концентрации, объединению различных функций. Так, на первом этапе развития г. Екатеринбурга (в горном полисе) завод представлял собой пространство, в котором концентрировались практически все важные для жизни учреждения: при заводе были магазин, церковь, больница, школа, пожарная команда. Позже начинается вывод этих учреждений с территории завода, но фактически они по-прежнему принадлежали заводу — он содержал их на своем балансе.

Затем прослеживается этап относительной независимости и функционального однообразия городских учреждений (магазин предназначен только для покупки товара, кинотеатр — для просмотра кино). Заводы начинают отказываться от содержания таких предприятий, поскольку это не соответствует их целевой функции — производству.

Сегодня мы наблюдаем период многофункциональной организации городского пространства. Как правило, строятся учреждения-центры, комплексы. В жилом доме первый этаж отдается под

офисы и магазины. Магазины представляют собой многофункциональные системы: там можно не только приобрести покупки, но и отдохнуть, развлечься, пообщаться или просто посмотреть, т. е. сходить в магазин как на экскурсию.

Кроме того, можно заметить, что некоторые социальные пространства взаимно исключают друг друга: люди с достатком не будут строить коттеджи рядом с фабричными трубами, промышленные склады не располагаются в центре города. Взаимоисключаемость — важнейшая проблема функционирования города. Так, например, достаточно сложно соединить в рамках двора площадки для детей, выгула собак и парковку для машин.

Ученые единодушны в том, что рассмотрение города в единстве его территориально-географических и социально-пространственных параметров позволяет дать более полную, объемную картину города как социального феномена.

Город функционирует и развивается как многоуровневая системная целостность, в которой реализуется принцип автономии — гетерономии: каждая из сфер (подсистем) существует по собственным законам, будучи обусловленной развитием других подсистем. Испытывая внутренние и внешние воздействия, город представляет собой постоянно изменяющийся организм, сохраняющий при этом свою качественную определенность. Поддерживая некоторый уровень стабильности, город способен к развитию: накапливаемые в одном или нескольких элементах изменения постепенно «перетекают» в другие элементы, меняя их и всю систему в целом.

Город — это не только система, но и социальный институт. О таком понимании города писал Р. Парк. Ссылаясь на В. Самнера, он отмечает, что институт состоит из «понятия и структуры». Понятие определяется как «идея, доктрина, представление, интегрес», как «организованные установки, поддерживаемые соответствующими чувствами». Структура — это каркас, аппарат, или, возможно, лишь несколько функционеров, настроенных на то, чтобы сотрудничать предписанным способом в некотором соединении. «Институт — это некоторая часть совокупной человеческой

природы плюс машинерия и средства, с помощью которых это человеческая природа функционирует. С таким пониманием института мы можем мыслить город — т. е. место и людей, со всей их машинерией и сопутствующими ей чувствами, обычаями и административными средствами, общественным мнением и трамвайными путями, индивидуальным человеком и орудиями, которыми он пользуется, — как нечто большее, чем просто собирательную сущность. Мы можем мыслить его как механизм — психофизический механизм, — в котором и через который находят совокупное выражение частные и политические интересы»⁶.

Понимание города как пространства повседневных практик в контексте институционального толкования означает, что город можно рассматривать как сложную систему (структуру взаимосвязанных элементов). В то же время это не механическая конструкция, которую можно разобрать и собрать заново на новом месте. Город как социальный институт — это совокупность правил, установок, стереотипов, мнений, привычек, обычаев. Город, перенесенный на новое место, не будет старым городом на новом месте, это будет совсем другой, новый город, отличающийся от прежнего.

В настоящее время в понимании города все более вырисовывается еще один аспект — город мыслится как пространство потоков. Такой подход к городу характерен для М. Кастельса⁷, который отмечает, что современный крупный город — это не столько пространство мест, территорий, материально оформленных и функционально ориентированных, сколько совокупность разнообразных потоков — людских, информационных, логистических и многих других. Такой подход фиксирует два важных момента: во-первых, динамичность всех городских процессов, их текучесть и изменчивость, сочетание устойчивости и изменчивости; во-вторых — открытость городов, их включенность в мировые глобализационные потоки, их взаимосвязь и единство.

⁶ *Парк Р. Э.* Избранные очерки : сб. переводов. М. : РАН ИНИОН, 2011. С. 19–20.

⁷ *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура / пер. с англ. ; под науч. ред. О. И. Шкаратана. М. : ГУ-ВШЭ, 2000.

Более того, сегодня в научный оборот, наряду с понятием «социальная структура», все более активно вводится понятие «динамическое социальное поле». Как указывает П. Штомпка, «общество (группа, организация и т. д.) стало рассматриваться не как жесткая, “твердая” система, а скорее как “мягкое” поле взаимоотношений», «социальная реальность предстает межиндивидуальной (межличностной) реальностью, в которой существует сеть связей, привязанностей, зависимостей, обменов, отношений личной преданности. Иными словами, она является специфической общественной средой, или тканью, соединяющей людей друг с другом»⁸. Город сочетает в себе состояния постоянства и текучести, устойчивости и изменчивости, центрированности и открытости.

Город — это созданная в ходе исторического творчества людей искусственная среда обитания, представляющая собой динамическую открытую систему социокультурных территориально-пространственных мест и потоков.

Все эти перечисленные обстоятельства превращает задачу формирования модели города как системы в достаточно сложную и до конца не решенную.

Вопросы для самоконтроля

1. Почему не существует единого, общепринятого определения города? Какое определение города могли бы дать вы?
2. В чем недостатки подхода к определению города по количеству его жителей? Каким должно быть минимальное количество жителей в поселении, чтобы оно могло считаться городом?
3. Можно ли сказать, что жить в городе гораздо лучше, чем в сельской местности?
4. Где проживают большинство жителей нашей планеты: в городах или в других типах поселений?
5. Что представляет собой город как система?
6. В чем заключается проблема разделения города на социально-территориальные зоны?

⁸ Штомпка П. Социология социальных изменений / пер. с англ. ; под ред. В. Я. Ядова. М. : Аспект-Пресс, 1996. С. 27.

Список рекомендуемой литературы

- Вебер М.* Город. Понятие и категории города // Вебер М. Избранное. Образ общества : пер. с нем. / М. Вебер. М. : Юрист, 1994. С. 309–440.
- Глазырин М. В.* Муниципальная самоорганизация: основное звено территориального хозяйствования и самоуправления / М. В. Глазырин. М. : Наука, 2003. 215 с.
- Линч К.* Образ города [Электронный ресурс]. URL: <http://www.urban-club.ru/?p=981/> (дата обращения: 05.07.2012).
- Организация управления и самоуправления в крупнейших городах: современное состояние и проблемы : учеб.-метод. пособие / под ред. В. Б. Зогова. 2-е изд., испр. и доп. М. : ГУУ ; МГУУ Правительства Москвы, 2010. 296 с.
- Социально обоснованное градостроительство в режиме прогнозного проектирования: от социальной диагностики к профилактике конфликтных ситуаций и конструктивному диалогу заинтересованных сторон / отв. ред. д-р психол. наук, проф. Т. М. Дридзе, ст. науч. сотр. Е. М. Акимкин. Обнинск : Ин-т муницип. упр., 2004. 492 с.
- Пирогов С.* Дефиниции города / С. Пирогов // Городское управление. 2013. № 4. С. 60–65.
- Развитие городов в условиях глобализации : сб. науч. тр. Екатеринбург : УрГЭУ, 2012. 172 с.

2. Исторические особенности российского городского управления

2.1. Роль городов в цивилизационном развитии

История управления городом начинается в глубокой древности с так называемых протогородов. Протогорода — это переходное от деревни к городу поселение, основанное на нормах кровнородственной связи. В качестве примеров таких протогородов можно назвать замки феодалов и княжеские крепости, поселки, рядки, торжки, погосты. В основе управления таким поселением лежала власть старейшин, подкрепленная традициями и обычаями. В процессе исторического развития человечество породило разнообразные типы поселений: деревни, хутора, села, поселки, городки, города, агломерации, конурбации, мегалополисы. В этом

ряду городу принадлежит особое место — город это яркая манифестация достижений человечества, концентрированное отражение его успехов и его проблем.

Точные даты возникновения первых городов не известны, но согласно археологическим данным и информации, дошедшей до нас из легенд и древних письменных источников, города возникли на заре цивилизации. По одним сведениям, первые города появились еще в эпоху палеолита (примерно 15 тыс. лет до н. э.), по другим — в более близкое к нам время — в период классового разделения общества (рабовладельческий строй). Возможно, самым первым городом был Иерихон. По библейской легенде, он существовал уже в 1200 г. до н. э. Или это были города в области Эгейского моря (XXVI–XVII вв. до н. э.): Пилос, Кнос, Фивы. Археологические раскопки показывают, что расцвет древних цивилизаций сопровождался возникновением крупных городов. Многие древние города исчезли с лица земли и нередко причины их исчезновения нам не известны (Анатолия, Пергам, Херсонес, Сибарис, Спина)⁹.

В чем же заключается роль города в земной цивилизации? Этот вопрос давно волнует ученых, не случайно сегодня изучению феномена города посвящено огромное количество трудов. По некоторым данным, весь мировой информационный банк публикаций о городе, начиная с XVI в. (времени появления книгопечатания) и до конца XX в., оценивается приблизительно в 350 тыс. наименований. При этом к современному моменту не удалось дать исчерпывающий ответ на поставленный вопрос, роль города в цивилизации еще не оценена в полной мере, окончательно и целостно.

Связано это с рядом причин: исторической изменчивостью городов, чрезвычайным разнообразием национальных особенностей городов разных стран, пестротой современных городских поселений (например, существуют большие различия между малыми и крупными городами, есть своя специфика

⁹ Бацалев В. В. Исчезнувшие города древности. Немые свидетели прошлого. М. : Вече, 2012.

у моногородов). В этом ряду особое место принадлежит такому фактору, как внутренняя, природная противоречивость города как феномена: для города характерна разнонаправленность происходящих в нем процессов. Так, например, с одной стороны, несомненным преимуществом крупного современного города можно считать развитую транспортную инфраструктуру, хорошие (относительно сельской местности) дороги, транспортную доступность всех городских пространств. С другой стороны, большая протяженность транспортных сетей и высокая интенсивность движения порождают экономические и технические проблемы с поддержанием дорог на нужном уровне: всем известны проблемы городских пробок и парковок. Город предлагает человеку море информации, россыпь развлечений. В результате возникают дифференциация социокультурных групп, различия (антагонизм) интересов, размытость ценностно-смысловых ориентиров, девиантные формы поведения.

Дать однозначную оценку городу сложно и по причине невозможности замерить, оценить комплексное влияние многих факторов. Городская среда — это искусственное, отличное от природной среды образование: человек живет среди металла, пластика, лаков и красок, стекла и бетона. Проживая в городе, горожанин функционирует в невидимой паутине волновых воздействий различной природы. Как влияют эта искусственная среда и эти вибрации на горожанина? Точного ответа на этот вопрос на сегодня не существует, хотя информация по некоторым аспектам уже собрана. По данным доктора медицинских наук профессора Ю. М. Комарова, примерно в 30 % случаев преждевременного старения горожан повинен шум, отнимающий у человека как минимум 5–10 лет жизни, порождающий 4 из 5 случаев головной боли, 1 из 4 случаев неврологических заболеваний. Существует огромное количество публикаций, дающих негативную оценку городской экологии, показывающих отрицательную сторону урбанизационных процессов, тесноты пространственного заселения. При этом статистика и результаты исследований дают противоречивую картину влияния городской и сельской среды проживания на здоровье человека.

Так, доля умерших от новообразований в городах несколько выше, чем в селе, в то же время доля умерших от неестественных причин (травм, отравлений, самоубийств, убийств) в сельской местности выше, чем в городе¹⁰. В одних научных работах можно обнаружить данные, согласно которым смерти от болезней органов кровообращения чаще встречаются в городской субпопуляции, максимальные значения этот показатель имеет в крупных городах; смертность от болезней органов дыхания отчетливо коррелирует с повышением уровня урбанизации. В других работах отмечается, что по этим же показателям село опережает город. Аналогично противоречивую оценку влияния городской среды на здоровье человека мы получим, если сравним данные по городам различных стран¹¹.

Таким образом, существует ряд обстоятельств, не позволяющих дать однозначную и полную оценку города как социального феномена и, соответственно, его роли в цивилизации. В то же время ряд несомненных выводов все же можно сделать и в этой ситуации.

Город соответствует такой биологической черте человечества, как совместный, групповой способ проживания. Для людей, как и для многих других видов живых организмов, характерен стадный, групповой образ жизни, и города — это естественная пространственно-групповая форма расселения, в которой в максимальной степени концентрируется население планеты. Появление города связано с возрастанием численности человечества: чем больше становилось население Земли, тем больше появлялось и городов. Так, в период первых городов (15 тыс. лет до н. э.) население Земли составляло всего 3 млн человек и города были немногочисленны. В 1900 г. численность населения составляла 1,6 млрд человек, а в городах проживало около 5 % населения. Сегодня на

¹⁰ Зуев В. И., Четваева Н. Г., Шипиловская О. А. Организация медицинской помощи на селе: социологический анализ [Электронный ресурс]. URL: <http://vestnik.uapa.ru/issue/> (дата обращения: 13.04.2009).

¹¹ Заборова Е. Н., Исламова А. Ф. Город как социальное пространство // СоцИС. 2013. № 2. С. 97–101.

Земле проживает 7 млрд человек и в городах сосредоточено более 50 % населения планеты.

Города создают максимальную концентрацию средовых факторов, позволяющих развивать социальную природу человека. Город — это максимально благоустроенная колыбель личности, среда, создающая наибольшую концентрацию условий для социализации человека. Известно, что человеческое существо становится личностью только в ходе социализации, когда разнообразные социальные институты формируют его как активного социального актора. Именно в городах сосредоточены институты науки, культуры, политики, образования.

Город предоставляет человеку большие возможности для реализации его потребностей. Согласно данным нашего эмпирического исследования (Екатеринбург, 2011), горожане в целом высоко оценивают степень реализации потребностей в среде крупного города, хотя сама городская среда оценивается ими неоднозначно (табл. 4).

Таблица 4

**Оценка комфортности городской среды
с точки зрения реализации потребностей горожан**

№ п/п	Потребности	Оценка степени комфортности среды	Оценка степени реализации потребностей
1	Физиологические потребности	Некомфортная	Высокая
2	Потребности в безопасности	Некомфортная	Средняя
3	Потребности в любви, привязанности и принадлежности	Некомфортная	Высокая
4	Потребности в уважении	Комфортная	Высокая

Город — это концентрация промышленности, бизнеса, торговли, информации — всего того, что является материальным воплощением поступательного развития человечества. Можно

сказать, что город — это материализованная форма существования человечества как вида, именно по городу как воплощенной форме можно судить об успехах и провалах цивилизации. Город — это знак, информационно-насыщенный символ, зашифрованный для внешнего наблюдателя информационный код. Как отмечает Т. И. Алексеева-Бескина, город предстает наиболее убедительной моделью искусственной среды обитания со всеми ее проблемами. По ее мнению, город является носителем социогенома — физическим носителем программ социального негенетического наследования¹². Своим архитектурным обликом, материально-вещной средой город демонстрирует силу власти и власть силы, не случайно в прошлые эпохи победа над врагом означала захват и разрушение городов противника. Крупные города — это центры цивилизаций. Ни в каком другом типе поселений нет такой концентрации промышленности, науки, культуры — всего, что создало человечество. В городах сосредоточено 3/4 основных фондов народного хозяйства. Чем крупнее город, тем более мощным социальным центром он является.

Как искусственная среда, созданная человечеством, город становится хранителем социально-пространственных и культурных форм движения человечества. Революционная роль города в общественном развитии состояла в изменении способа хранения и передачи культурного наследия общества: в отличие от догородских (изустных, фольклорных) способов, город сформировал предметные средства культурной записи (здания, сооружения, городскую архитектуру, специфические письменные тексты в их многочисленных разновидностях), тем самым сделал передачу культурного наследия неизмеримо более емким, универсальным, динамичным процессом.

Несомненно, элементы материально-вещной среды, существующие в городском пространстве, мы обнаруживаем и в других типах поселений (в деревнях и селах). Однако уникальность города

¹² Алексеева-Бескина Т. И. Социогеном искусственной среды обитания. М. : «Канон +» ; РООИ «Реабилитация», 2012. С. 204.

возникает как результат холистического качественного скачка, порожденного значительным количественным насыщением городского географического и социального пространства, а также уникальностью некоторых элементов.

Крупный город — это пространственная точка пересечения коммуникаций, узел связи транспортных, логистических, информационных, людских и прочих потоков. Быть центром — важнейшая функция города, и чем крупнее город, тем более ярко выражена эта функция. С ходом времени эта функция города модифицируется: из центра пересечения дорог (сначала грунтовых, потом — асфальтовых, железнодорожных и др.) город превращается в центр информационных, финансовых потоков. М. Кастельс отмечает, что исторически долгое время города были центрами международной торговли и банковских операций. Теперь крупнейшие города функционируют в четырех новых направлениях: во-первых, как командные пункты организации мировой экономики, отличающиеся высокой концентрацией хозяйственной деятельности; во-вторых, как основные резиденции финансистов и фирм, специализированных в сфере услуг; в-третьих, как места размещения производства, включая производство инноваций в ведущих отраслях; в-четвертых, как рынки производственных продуктов и инноваций. Если выделить отдельно сервисную деятельность как наиболее характерную для современной экономики развитых городов, то можно построить следующую цепочку наиболее приоритетных направлений развития города в условиях глобализации: управление — финансы — сервисные услуги — производство — торговля¹³.

Важнейшая роль города в цивилизации заключается и в том, что город — это центр инноваций. Энергетическая, социокультурная, материально-вещная концентрация города как пространства стимулирует повышенную активность людей, в результате города становятся центрами политических и экономических решений, центрами научно-технических и социокультурных достижений,

¹³ Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. С. 363.

центрами моды и политики, очагами нового во всем многообразии его проявления.

Перечисленные нами сюжеты о роли города в цивилизации не являются исчерпывающими, но и они, на наш взгляд, показывают, насколько велика роль города в развитии каждой страны. Чем более урбанизирована та или иная территория, тем выше уровень цивилизационного развития.

Управление городом изменялось по мере его становления и в зависимости от условий возникновения.

Так, уральский город не был продуктом медленного, постепенного разворачивания всех социальных процессов, когда в ходе эволюции происходило последовательное отделение земледелия от скотоводства, формировалось ремесленничество, возникало сначала феодальное, а потом городское сословие. Если города Европы выделились в самостоятельные хозяйственно-административные единицы в IX–X вв., когда промышленное сословие оказалось достаточно сильным, чтобы противостоять феодалам, а городское сословие стало активно участвовать в формировании городской культуры, то история уральских городов была иной. Они возникли, во-первых, позже — в конце XVI в. (до 1919 г. на территории современной Свердловской области было всего шесть поселений, имевших официальный статус «город»: Екатеринбург, Нижний Тагил, Алапаевск, Ирбит, Камышлов, Туринск). Во-вторых, многие из них не были продуктами медленного и естественного внутреннего социально-экономического развития: нередко уральский город возникал не из-за скопления в одном месте населения, занятого промыслами и торговлей, а в силу правительственных решений, т. е. субъективных, политических факторов, сам процесс размежевания городского и сельского населения здесь инициировался государственными указами.

Активное развитие Урала начинается с XVI в., когда купцы Строгановы начали осваивать земли на р. Каме и р. Чусовой. Урал был важным звеном в формировании государственной территории нашей страны: вначале — опорой в присоединении к Европейской России азиатских частей Сибири и Средней Азии,

потом — торгово-транспортным узлом, содействовавшим сплочению этих частей в единое народнохозяйственное целое. Еще более известен Урал снабжением страны, со времен Петра I, металлами важнейшего хозяйственного и военного значения¹⁴.

Первые уральские города долгое время представляли собой конгломерат сельскохозяйственного и промышленного труда, причем многие из них специализировались именно на сельскохозяйственном производстве. Так, город Туринск возник по приказу Бориса Годунова: он дал распоряжение тюменскому голове Федорову Ямову организовать по р. Туре «ям и государственную пашню». Хлебопашеством занимались в Верхотурье. Многие из первых уральских городов представляли собой военные форпосты, остроги (Арамиль, Верхотурье, Туринск). Особенно активное развитие городов наблюдалось, как отмечалось выше, в Петровскую эпоху, когда металлургическая промышленность стала делом не личным, а государственным. Петр I направляет на Урал мастеров, большое количество оборудования, крупных организаторов, таких как А. Н. Демидов, В. Н. Татищев, В. И. де Геннин.

Первоначально на Каменном Поясе (так назывался Урал до XVII в., название «Урал» было предложено В. Н. Татищевым, в переводе с башкирского оно означает «пояс») металлургические заводы были казенными. Они поставляли металл и оружие для военных нужд. Но дела на казенных заводах в силу бюрократизма шли не всегда хорошо, поэтому стал привлекаться частный капитал. Большую роль в развитии Среднего Урала в промышленном отношении сыграли капиталы Никиты Демидова, который обратился в Сибирский приказ с просьбой разрешить ему разрабатывать руду на казенных Невьянских заводах. Такое разрешение он получил в 1702 г. Это был первый случай передачи в частные руки казенных металлургических и оборонных предприятий¹⁵. Позднее Демидовы уже за свой счет построили много заводов

¹⁴ *Иофа Л. Е.* Города Урала. Ч. 1 : Феодалный город. М. : Гос. изд-во геогр. лит., 1951. С. 3.

¹⁵ *Бочко В. С.* Свердловская область в период реформ (тенденции преобразований). Екатеринбург : Ин-т экономики УрО РАН, 2006. С. 9.

по производству меди и железа, в том числе Верхнетагильский, Нижнетагильский, Шайтанский (территория современного Первоуральска), Нижнесергинский, Ревдинский.

В XVIII в. отмечается бурный процесс роста городских поселений, тогда возникло 23 новых городских поселения. Сегодня 34 (72 %) из 47 существующих городов связаны так или иначе с работой предприятий горно-металлургического комплекса, они возникали как города-заводы.

Подведем итог сказанному: каждое социальное явление существует постольку, поскольку оно реализует некоторые актуальные потребности человека, и город как социальное явление возникает в силу необходимости удовлетворить ряд потребностей человечества. И хотя нет единого мнения в определении роли городов в цивилизации и причин их возникновения, но мы можем предпринять попытку реконструкции этих причин, базируясь на тех сведениях, которые находятся в нашем распоряжении сегодня¹⁶.

С точки зрения степени фундаментальности, мы можем выделить три группы причин появления городов, первая из которых указывает на базовые, коренные, глубинные социально-биологические причины, вторая — на цивилизационные причины, порожденные ходом разворачивания исторического процесса, и третья — на частный случай, повод возникновения, конкретный толчок (табл. 5).

В природе существуют биологические виды, которые ведут преимущественно одиночный образ жизни. Но уже первобытные люди жили совместно. Это объясняется врожденной, данной от природы биологической чертой человечества — коллективистским способом существования, стадным образом жизни. Коллективность (стадность) — явление не уникальное в живом мире. Для человека, которой сам по себе существо очень слабое, она

¹⁶ Известный российский исследователь А. Лола считает, что «первые города на Земле созданы богами от 450 тыс. до 100 тыс. лет тому назад». Первый город, созданный богами (рядовыми богами — аннуаками и нефилим), — город Эриду (*Лола А. М.* Городское и агломерационное управление в России: состояние и что делать. М.: «Канон+»; РООИ «Реабилитация», 2013. С. 12–13).

явилась большим благом, позволила успешно защищаться от нападений, оказывать помощь нуждающимся, накапливать и передавать от поколения к поколению жизненный опыт. Стадный образ жизни создавал условия для социализации человека, приобщения его к обществу, языку, культуре, делал его жизнестойким в условиях суровой природной среды. Люди стремятся жить совместно. Если бы люди изначально вели одиночный, изолированный образ жизни, они никогда бы не построили городов.

Таблица 5

Причины возникновения городов

Общие причины (фундаментальные, социально-биологические)	Отдельные причины (цивилизационные)	Частные причины (повод возникновения)
Стадный образ жизни; рост численности популяции людей; наличие сознания; возникновение общества	Разделение труда на ремесленный и земледельческий; новые технологии (обработка металлов); возникновение торговли; появление средств коммуникаций	Удобное географическое положение; запасы полезных ископаемых; место религиозного паломничества; точка пересечения торговых путей; сторожевой пункт; решение партии и правительства и др.

Они не построили бы и их и в том случае, если бы не росла численность человеческой популяции. Малочисленные племена на заре человечества (как и в нашу эпоху) не образуют такого типа поселений, как города. Численность населения — важнейший признак города.

Наряду с факторами стадности проживания и нарастания численности, появление городов связано с еще одной причиной — развитием социальной сущности человека. Рост численности и стадный образ жизни присущ, например, и человекообразным обезьянам. Но обезьяны, как известно, не образуют городов. Причина этого заключается в особенностях развития психики: человекообразной обезьяне присуще лишь примитивное мышление,

тогда как у человека есть сознание — способность к обобщенному, теоретическому, абстрактному мышлению, возможность улавливать неочевидные, слабо прослеживаемые связи и отношения, способность к творчеству. Сознание означает способность к рефлексии, в том числе и к самоосознанию. В основе сознания лежит более развитая, чем у обезьян, нервная система и ее важнейший элемент — головной мозг. Благодаря сознанию у человека развилась способность не только к усвоению, но и к накоплению и обобщению опыта, знаний, он уже мог не просто приспособливаться к миру, но и планировать будущее, изменять среду, в том числе — создать город как новую, искусственную среду обитания.

Развитие сознания и совместное проживание привели к появлению общества — организации, в которой накапливаются, передаются по наследству все достижения человечества, среды, в которой человеческое существо становится личностью. Вне общества человеческий детеныш не становится Человеком (доказательством этому служит пример ферральных детей-маугли). Город в максимальной степени концентрирует в себе разнообразные экономические, политические, социокультурные институты, в которых происходит развитие и функционирование людей.

Историческое развитие общества означало постепенное накопление знаний, умений, навыков, появление новых технологий и материалов. По мере развития цивилизации люди изменяли свое отношение к среде проживания: от простого «перемещения в природе» они переходят к ее преобразованию, к созданию иной, отличной от природной, искусственной среды обитания — к городу.

Таковы общие, самые глубинные, фундаментальные причины появления городов.

Отдельные цивилизационные причины возникновения городов полностью относятся к факторам социального порядка, они порождены прогрессом общества. В качестве отдельных социальных вех возникновения городов выступали разделение труда на земледелие и скотоводство, выплавка металлов, появление ремесел, развитие торговли, коммуникаций и кооперации.

Специализация отдельных групп людей на одном из видов деятельности (земледелии, скотоводстве или ремесле) означала возникновение системы разделения труда. Разделение труда имело своим неизбежным следствием возникновение обмена (коммуникаций, торговли). Между отдельными группами поселений возник сначала простой обмен продукцией, а потом торговля, которая способствовала усилению специализации поселений на отдельных видах производств: появляются, с одной стороны, села и деревни, занятые сельскохозяйственным производством, с другой — городки, в основном концентрирующие ремесла и пункты обмена. Первоначально такое разделение было нежестким, однако постепенно оно углубилось, формируя специфические функции городов (функции производства, торговли, административно-командные и пр.).

Использование металлов позволяло создавать такие предметы, которых никогда не существовало в природе. Вещи, созданные из этих материалов, оказались более прочными и служили дольше. Жилища, утварь, мебель, орудия и приспособления для их производства — все это образует особую искусственную среду, созданную человеком. Пространство, которое служит местом концентрации этих вещей, обживается и используется более длительное время. Появление более совершенных орудий, новых технологий позволяло людям использовать землю для производства сельскохозяйственной продукции многие годы и долго жить на одной территории. Отныне сама эта территория, искусственная среда становится ценностью, которую требуется сохранять и защищать.

Цивилизационный фактор играл важнейшую роль в возникновении города. Так, в период собирательства и охотничьего быта каждому охотнику нужен был огромный простор для добывания необходимых средств к жизни. В пастуший период та же площадь могла прокормить уже значительно большее количество людей, но все-таки очень немного. В земледельческий период население могло проживать еще гуще, при благоприятных условиях густота населения может достигать 40 жителей на километр.

В промышленный период при искусственном удобрении земли и при обмене продуктами между селом и городом на той же площади может уместиться вчетверо больше людей, т. е. 160 жителей на километр. В торговый период, когда население начинает получать пищу из других стран, густоте населения почти нет предела¹⁷.

Среди предпосылок возникновения городов мы можем обнаружить и более частные причины, которые служили конкретными поводами для их появления (именно этот тип причин чаще всего выделяется как фактор, обусловивший появление города). Частные причины можно подразделить на объективные и субъективные. Первые возникали в силу естественно сложившейся ситуации в ходе постепенного исторического развития общества; вторые представляют собой решения правителей, властей (нередко малообоснованные) о построении того или иного города.

Объективные причины можно подразделить на природно-географические, экономические, политические, социокультурные. Объективными природно-географическими поводами возникновения города могли стать место пересечения дорог; место, в котором обнаружены залежи полезных ископаемых; удобная бухта на берегу моря, судоходной реки. Нередко в этом случае город постепенно вырастал из маленькой деревеньки или небольшого поселка. Поводом могли быть и экономические факторы, например, создание на территории медеплавильного производства, развитие промыслов, наличие ярмарок, рынков и т. п. В качестве политических причин выступали сторожевые, охранные, военные поводы (селение, обнесенное стеной и призванное отражать атаки врагов, могло превратиться в город-крепость) или административные (туземное поселение, где размещалась администрация, могло со временем стать городом — административным центром). Социокультурным поводом возникновения города могли стать часто посещаемые монастыри или церкви, места паломничества, места фестивалей и т. п.

¹⁷ Миллюков П. Очерки по истории русской культуры. М. : Изд-во М. и С. Сабашниковых, 1918. Ч. 1. С. 22–23.

Поводом для возникновения города были не только объективно сложившаяся экономическая или политическая ситуация, удобное географическое положение, но и чисто волевые, субъективные решения властей. Примерами субъективных поводов являются решение Петра I о создании Санкт-Петербурга или возникновение по решению советского правительства в 60-е гг. XX в. городов в Сибири (вдоль Байкало-Амурской магистрали).

Роль субъективного фактора подчеркивает П. Милуков, отмечая, что занятие промышленностью носило в Древней Руси вполне домашний характер, т. е. сосредотачивалось в деревне. Всякая крестьянская семья сама ткала для себя холсты из собственного льна, сама делала домашнюю утварь, даже орудия, и лишь немногие товары покупала. В этом виде домашняя промышленность существовала как в Европе, так и в России. Но затем процессы стали развиваться по-разному. В Европе быстрый рост промышленной жизни, развитие технических приспособлений привели к расширению размеров этих производств, увеличению затрат на материалы и оборудование. В результате появляются «капиталисты» — люди, владеющие капиталом, скупщики продуктов домашнего производства. Постепенно они превращаются в оптовых заказчиков, а мелкие производители — в наемных рабочих. Оставалось только объединить наемных рабочих в одном помещении, заменить ручной труд на машинный. «У нас же мануфактура и фабрика не успели развиваться органически из домашнего производства, под влиянием внутренних потребностей страны. Она создана была впервые правительством...»¹⁸.

Города возникли в силу целой серии иерархических причин, и они будут существовать до тех пор, пока эти причины будут актуальными или пока люди не найдут новых пространственных форм их реализации.

Сегодня прослеживаются некоторые тенденции, которые сдерживают полную экспансию городов на планете и которые, возможно, со временем приведут к их мутации или исчезновению.

¹⁸ Милуков П. Очерки по истории русской культуры. С. 86.

Во-первых, разрастание городов сдерживается наличием у человека потребности в пище, что означает необходимость сельскохозяйственных угодий, а также населения, которое занимается сельским хозяйством, и, следовательно, сельских поселений. Иными словами, часть жителей планеты будет и далее проживать не в городах. Во-вторых, поскольку город как искусственная среда отделен от природы (особенно в варианте крупного города) и полон труднорешаемых проблем, мы наблюдаем тенденцию дезурбанизации, в большей или меньшей степени присущую крупнейшим городам мира. При этом дезурбанизация проявляется и как отток достаточно зажиточных горожан в пригороды, и как «растекание» города в ходе агломерационных процессов, когда сельский и городской компонент среды начинают сближаться, границы между ними стираются. В-третьих, постепенной мутации города как социально-территориальной формы поселения способствует чрезвычайно бурный научно-технический прогресс: новые технические средства позволяют работать не выходя из дома, покупать через Интернет продукты в магазинах, расположенных далеко от места проживания, виртуально посещать концерты, совещания, заседания, просто общаться с любым человеком в любой точке пространства. Современные строительные технологии позволяют строить достаточно автономные жилища, уровень комфортабельности которых соответствует тем, что предоставляет крупный город. Все большее распространение, несмотря на критику, получают дистанционные формы получения образования. Идет активная разработка новейших средств передвижения. И можно предположить, с некоторой долей фантазии, что если все потребности удовлетворяются таким образом, то нужда в скученном, искусственном мире — городе — скоро отпадет или существенно ослабеет. Добавим к этому, что, по результатам наших социологических исследований, город как фактор влияния на реализацию потребностей человека занимает только четвертое место.

2.2. Городское управление в дореволюционный и советский периоды

Дореволюционный этап. Урбанизационные процессы в России начались относительно поздно и шли медленно: в IX–X вв. на территории страны было 25 городов; в XI в. — 64 города; в XII в. — 135 городов; в XIII в. — 47 (численность сократилось в период татаро-монгольского нашествия).

Первые шаги в управлении российскими городами были похожи на первоначальное управление городами в Европе. Эти города возникали как центры феодального, княжеского властвования. Со временем родовые отношения пришли в упадок, стала нарастать междоусобица, изменялась система социально-экономических отношений, что закономерно привело к модификации системы управления городскими поселениями.

Типичной исторической особенностью российских преобразований, в том числе и преобразований городского управления, являлось то, что *все социально-экономические реформы производились «сверху вниз»* — по инициативе верхов, властного вмешательства государства. Городское управление было жестко вплетено в вертикаль централизованной государственной структуры управления и зависело от нее.

Это приводило к тому, что реформы реализовывались быстро (велика сила государства), но всегда извращались и модифицировались, когда дело доходило до их воплощения на местах. Нередко реформы постепенно сами собой «угасали». Для большинства рядовых горожан они были неожиданными и непонятными.

Население не участвовало в управлении городом. Это было связано с тем, что в российском городе не сложились активные формы организации граждан типа городских цехов в Европе, систематически и целенаправленно отстаивающих свои интересы. В крупных городах существовали купеческие объединения, но не было ремесленнических, объединявших слой мелких производителей.

В развитии местного самоуправления России можно также выделить и другую отличительную историческую черту — *перманентную борьбу двух течений*, одно из которых отставало

русскую самобытность как основу государственного управления, а другое ориентировалось на внедрение, копирование иностранного опыта. Петр I взял за основу передовой по тому времени опыт шведского городского управления, Екатерина II и Александр II — прусскую систему.

История развития городского управления — это яркий пример *циклических изменений в балансе централизованной и децентрализованной формы управления*, пример того, как государство то наступает, усиливая свои позиции, то отступает, давая больше свободы и полномочий местным органам городского управления.

Исторически в России помимо общего государственного управления существовали: местное государственное управление (так называемые горные заводы), земское самоуправление, городское самоуправление, самоуправление окраин. Земское самоуправление охватывало уезд, включая сельское население и население городов.

В целом выделяют три этапа развития городского самоуправления:

- формирование предпосылок самоуправления — это исторический опыт управления Новгорода и Пскова, построенный на общинных началах (IX–X вв.);
- складывание элементов местного самоуправления — от реформ Ивана IV до реформ Екатерины II;
- непосредственное внедрение элементов местного самоуправления — от Екатерины II до Александра II и реформ временного правительства.

Ярким примером развития городского управления в форме общественного самоуправления является опыт российских городов Новгорода и Пскова. Хотя некоторые историки считают, что новгородское правление — это своего рода форма государственного управления, все же следует отметить, что Новгород обладал значительными правами: чеканил собственную монету, вел войну, издавал законы, имел особую систему управления — вече, включавшее в себя народное правительственное собрание и наместников, назначаемых князем. Вече — собрание части мужского населения

города — обладало широкими полномочиями: были случаи, когда оно призывало князя, судило о его «винах», «указывало ему путь» из Новгорода; вече избирало посадника, тысяцкого и владыку; решало вопросы о войне и мире; издавало и отменяло законы; устанавливало размеры податей и повинностей; избирало представителей власти в новгородских владениях и судило их. Окруженный земляными валами, Новгород располагался на обоих берегах Волхова и делился на пять концов: Загородский, Неревский, Людин на Софийской стороне и Славенский и Плотницкий — на Торговой. Каждый конец Новгорода имел свое вече и делился на две сотни. Сотни делились на улицы. Соответственно, во главе их стояли кончанские, сотские и уличские старосты. Во время войны каждая улица, сотня и конец составляли свою военную часть, входившую в ополчение. Новгороду подчинялись 30 пригородов и волости.

В 1478 г. вече как политический институт было уничтожено. Традиции веча восходят к многотысячелетним традициям народных собраний, идущих от родоплеменных советов. Это означает, что Россия имеет давний исторический опыт городского общественного самоуправления.

Во второй половине XVI в. городское население начинает более четко отделяться от сельского. Появляются особые разряды городского населения и посадские люди. Именно в этот момент проводятся реформы царя Ивана IV.

К началу реформ власть в городах принадлежала наместникам, назначаемым верховной государственной властью. Наместники в буквальном смысле кормились (система кормления) со своей территории, при этом они несли ответственность не перед государством, а только перед обществом. Эта система создавала неопределенность в положении отдельных социальных групп. Так, у военных получалось двойное подчинение (государю и наместнику). Кроме того, многие наместники фактически разорили свои территории, народ разбегался, волости пустели. В этой ситуации Иван IV издал «Приговор царский о кормлениях и о службах» (1555–1556).

Согласно Приговору, система кормления упразднилась. Города как элемент земства получали известную самостоятельность на основе откупной системы — они были обязаны платить в казну особый посошный выкуп, тем самым «выкупая» некоторую свободу действий на своей территории. Посошный выкуп потребовал создания системы строжайшей приписки населения к городам, так как именно количество приписанных людей лежало в основе расчета величины налога.

Городская система управления отличалась тем, что городские власти (излюбленные головы) избирались всем городским земским сословием на один год (не участвовали в выборах только военные — они подчинялись государю). Их главная функция заключалась в сборе и отправке налогов в Москву, хотя и все остальные городские дела были в их ведении.

В целом реформы Ивана IV были шагом в прогрессивном направлении, но они сменились периодом Смуты, жестоких репрессий, опричниной. Бояре, почувствовавшие вкус самостоятельности, были жестоко наказаны. Произошел поворот к приказно-воеводскому управлению (государственно-военному террору).

Рассматривая городское управление в прошлом, следует учитывать то, каким был город того времени. Вот описание города XVII столетия: «...городъ разделялся обыкновенно на три части: собственный городъ или крепость, посадъ и слободы. В собственном городе... находились: городская площадь, соборная и другія церкви, таможенный и кабацкий дворъ, казенный погребъ... для хранения зеленой (пороховой) и пушечной казны, земская изба, съезжая изба, губной дворъ, воеводскій дворъ, тюрьма... святи-тельскій дворъ. Постройки городскія — деревянныя, крытыя почти сплошь соломой. По внешнему виду, этот городъ — та же деревня, только полюднее»¹⁹. То же самое можно сказать о городе-деревне XIX в.: «Та же площадь, соборъ, да полицейское управление съ думой и казначействомъ, заменившія воеводскую, земскую и съезжую избы, те же деревянныя, крытыя соломой постройки;

¹⁹ *Дитятин И. И.* Статьи по истории русского права. СПб., 1895. С. 44–48.

те же огороды, те же плетни, та же ширь улиц, ничемъ не мощенных, заросшихъ травой»²⁰. По статистическим данным о состоянии городов Российской империи, составленным в 1825 г., оказалось, что из 42 губернских городов только в двух — Одессе и Вильне городских построек больше, чем деревянных, и то потому, что в Одессе дерево дороже камня. В Петербурге деревянных построек в два раза больше, чем каменных, а в Москве — в 2,5 раза, в Самаре же на одну каменную постройку приходилось 784 деревянных. Так выглядел город и к началу XIX в.

Во время Петра I (конец XVII — начало XVIII в.) в России складывается абсолютная монархия. Ни одна структура — от частного дома до казармы — не осталась без государева ока. В то же время можно выделить некоторые новые элементы в городском управлении, появившиеся в эпоху Петра.

Первым шагом было создание особого сословного управления — самоуправления горожан. «Самоуправление — право, предоставляемое государством своим составным частям, областям, общинам, сословиям и корпорациям управлять самостоятельно своими внутренними делами, административными и хозяйственными, под контролем агентов правительственной власти»²¹. В условиях абсолютизма элементы самоуправления лишь дополняли аппарат правительственного управления, выполняя вспомогательные функции, делегированные им центральной властью. В отличие от европейской практики, где города самостоятельно вели хозяйство и рассматривались как совокупность общих интересов горожан, в России (за исключением Новгорода, Пскова и Вятки) городское управление было организовано, исходя не из интересов горожан, а из потребностей, в первую очередь, государства.

Проводя реформу, Петр I преследовал две цели: 1) сбор налогов; 2) управление торгово-промышленным населением. Петру были нужны не самоуправляющиеся, автономные городские общины, а такие выборные учреждения, которые помогали решать

²⁰ Там же. С. 44–45.

²¹ *Еремян В. В., Федоров М. В.* Местное самоуправление в России (XII — начало XX в.). М. : Новый юрист, 1998. С. 92.

его амбициозные задачи, подкрепляя их экономически. Так, реформа Петра I 1699 г. не была распространена на территории Урала и Сибири: по мнению московских чиновников, «людишки» в тех местах были «худые, скудные».

30 января 1699 г. Петр I учреждает Бурмистерскую палату, тем самым предоставив населению право ежегодного выбора из своей среды бурмистров, которые должны были заниматься не только казенными сборами, но и выполнять городские повинности. 7 ноября 1699 г. Бурмистерская палата была переименована в ратушу. Как высший центральный орган по управлению торгово-промышленным классом, ратуша имела право подавать доклады прямо государю, в результате ратуша становится чем-то вроде министерства городов и городских сборов. Ратуша просуществовала примерно до 1720 г., до учреждения Главного магистрата.

По имеющимся историческим данным, реформировать городское управление и учредить магистраты посоветовал Петру I некий швед Г. Фик, и Петр в 1718 г. издает указ: «Учинить сие на основании рижского и ревельского регламента по всем городам». Реализация указа началась примерно через полтора года.

Новая магистратская реформа, объединяя городские общества, изменила характер городского управления. Теперь члены магистрата осуществляли свои полномочия бессрочно и бессменно, что диктовалось необходимостью создать условия для устойчивости городского управления. Члены городских магистратов (президенты, бургомистры и ратманы) выбирались из гостей, гостиной сотни и детей и из «граждан первостатейных, добрых, пожиточных и умных людей»²². Люди, выбранные в магистраты, утверждались в Главном магистрате и действовали по его же инструкциям. Круг полномочий городского магистрата также расширился. В больших городах (от 2–3 тыс. дворов) магистраты разрешали все судебные дела, только приговоры о смертной казни подлежали утверждению Главным магистратом; туда же следовало жаловаться

²² Государственные учреждения России XVIII века: (Законодательные материалы). М., 1960. С. 392.

на неправильные решения городских магистратов. Магистраты должны были содержать полицию, они ведали городским хозяйством и были обязаны способствовать развитию ремесел и мануфактур, в их компетенцию также входило начальное образование, свалки, приюты, сиротские дома. Кроме того, магистраты занимались расквартированием в городах полков, сбором провианта и фуража. Магистраты должны были переписывать всех граждан с их семьями и работниками для того, чтобы следить за приростом и убыванием населения, а полученные сведения ежегодно отправлялись в Главный магистрат.

Всех горожан расписали на три гильдии. Из каждой гильдии выбиралось по несколько старшин, а из них старосты, которые должны были помогать магистратам в гражданских делах. Сбор подушных денег (по 40 коп.), других налогов и повинностей магистраты должны были проводить через старшин и старост, выдавая в гильдии записные книги и закрепляя их подписями членов магистратов, донося в Главный магистрат о сборе и расходовании денег.

Кроме этого магистрат был обязан принимать от старост предложения по улучшению города, следить, чтобы в городах не проживали пришлые люди без отпускных или покормежных писем, стараться, чтобы дети всех горожан обучались грамоте (для чего при церквях и в других местах создавались школы), заботиться о пропитании престарелых горожан путем устройства богаделен, выдавать паспорта или отпускные письма горожанам, уезжавшим в другие места, учреждать опеку над малолетними детьми и их имуществом и т. д.

Следует отметить, что все эти обязанности и выполняющие их структуры содержались за счет населения, а не государства, поэтому неудивительно, что функции магистратов очень долго оставались на бумаге, реализация идеи магистратов так и не была полностью осуществлена. Фактически во многих городах магистраты просто отсутствовали. Хотя магистрат являлся главой и начальством в городе, на него не распространялась власть воевод и губернаторов, должностные лица не должны были вмешиваться в магистратские дела, но на самом деле высшие органы — Сенат, Камер-

Коммерц- и Мануфактур-коллегии по-прежнему постоянно вмешивались в магистратские дела, тем самым существенно сужая полномочия магистратов. К тому же вести городское самоуправление оказалось сложнее, нежели это можно было представить на основании законодательных актов. В результате Главному магистрату так и не удалось уничтожить пестроту сословного состава городского населения, сохранилась и различная подведомственность городских жителей, в частности купечества, вмешательство других учреждений в городское управление также не было устранено.

При Петре I городское население получило название граждане, а позднее — мещане (как в Польше). Они были разделены на гильдии (банкиры, купцы, врачи, аптекари, художники, портные, сапожники и пр.) и на цехи мелких торговцев и ремесленников. Это новшество было попыткой переноса на российскую почву зарубежного опыта, но реальной власти такие структуры не имели и скоро превратились в формальные бюрократические организации.

Впервые была введена классификация городов. Были выделены большие главнейшие города (Санкт-Петербург, Москва, Новгород, Казань, Рига и др.), в которых имелось от 2 до 3 тыс. дворов и выше; города от 1 тыс. до 1,5 тыс. дворов; города от 500 до 1 тыс. дворов; небольшие города — от 250 дворов и выше; все малые города и слободы, «где какие обретаются»²³.

В царствование Елизаветы Петровны структура городского управления сохраняет вид как при Петре I, происходит бюрократизация местного государственного аппарата, его централизация. В целом можно сказать, что городская система Петра I просуществовала вплоть до царствования Екатерины II. Введенные Петром I новые элементы и структуры управления со временем были трансформированы Екатериной II в органы с более развитыми формами городского управления.

²³ Анимица Е. Г., Силин Я. П., Тертышный А. Т. Основы местного самоуправления : учебник для вузов. 2-е изд. Екатеринбург : УрГЭУ, 2006. С. 58.

Именно с правлением Екатерины II связывается непосредственное возникновение местного самоуправления. Екатерина II издала много указов о создании новых городов и украшении старых, она мечтала создать города с фонтанами, ботаническими садами, храмами, университетами и др. «Императрица так энергично действовала в этом направлении, что по прошествии двадцати лет своего царствования с гордостью заявляла о создании ею в течение этого короткого времени двести шестнадцать повсюду воздвигнутых городов»²⁴.

Царица Екатерина II предпринимает активные шаги к ослаблению центральной власти и усилению власти на местах. Первый акт в этом направлении был издан ею в 1775 г. — указ «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи».

С самого начала царствования Екатерина II была занята вопросом создания единого положения для городов, и наконец 21 апреля 1785 г. она издает это положение в виде «Грамоты на права и выгоды городам Российской империи», позже получившей название «Жалованная грамота городам». Эта грамота стала первым в истории управления законодательным актом, в котором сделана попытка подробно регламентировать организацию и деятельность вводимых вновь органов городского самоуправления.

Город впервые становится самостоятельной административной единицей. Вводится должность городничего или коменданта, назначаются выборы городских управляющих, воссоздаются городские магистраты или ратуши (в малых городах), создаются новые органы и должности.

Теперь в городах, где не было комендантов, предусматривалось существование городничих. Городничий должен был следить за порядком в городе, исполнением законов. Городничий не был судьей, но он мог доносить в суд о нарушителях закона. Городничему во многих делах помогал городской магистрат (с 1775 г. городские магистраты выполняют только судебные функции). Вместе с магистратом городничий боролся с эпидемиями, с беглыми

²⁴ Дитятин И. И. Статьи по истории русского права. С. 13.

людьми, наблюдал за состоянием мостов и улиц и т. д. Городничему подчинялись штатные воинские команды в городе, о всех делах он должен был доносить главнокомандующему или же генерал-губернатору. Но, несмотря на широкие полномочия городничих, через десять лет обнаруживается, что их деятельность по управлению городами оказалась малоэффективной.

Вводится понятие «общество градское» — городское сообщество, в которое теперь входят все, кто проживает в городе. Это — городские обыватели. Обыватели были разделены на 6 разрядов: настоящие обыватели, имеющие или дом, или землю, или иное строение или место; купцы гильдий; цеховые ремесленники (мастера, подмастерья и ученики); иногородние и иностранные граждане; именитые граждане (чиновники, ученые, художники, капиталисты, банкиры и пр.); посадские люди, которые кормятся в городе промыслом.

Это был сословный принцип городского управления, который сохранился надолго. В основе этого деления на разряды лежало либо происхождение, либо размер капитала. Представители всех разрядов городского населения обладали правом участвовать в общегородском самоуправлении, но на самом деле было не так.

По новому законодательству предусматривалось создание следующих органов: собрания «общества градского», общей городской думы и шестигласной думы. Формально собрание «общества градского» являлось органом, в который входили все жители данного города, без различия их категорий и имущественного ценза. Но правом занимать выборные должности пользовались только лица, достигшие 25 лет и обладавшие капиталом (процент с капитала должен быть не менее 50 руб.). Допускалось участие в этих собраниях с правом решающего голоса, при отсутствии в городе крупных капиталов, и менее состоятельных граждан. Практически это означало, что собрание «общества градского» было органом наиболее богатого купечества, поскольку к выборам допускались лишь купцы первой и второй гильдий. Реально собрания городского сообщества не стали сословными: военные и крестьяне, проживающие в городах, были лишены избирательных прав.

Дворянство, духовенство и разночинцы не участвовали в них, считая это ниже своего достоинства. Вся деятельность городских дум (как и магистратов) фактически проходила за закрытыми для горожан дверями.

Собрание собиралось один раз в три года только по разрешению центральной власти. В функции собрания входила формулировка претензий и запросов к вышестоящим органам. Собрание выбирало городского голову и старосту, судей и городскую думу. Члены городской думы назывались «гласными» и избирались раздельно по разрядам обывателей. Дума собиралась не систематически, а периодически по мере необходимости. Но гласные выбирали из своего состава шесть членов, которые собирались еженедельно.

Согласно Жалованной грамоте, город приобретал собственность (земли, поля и рощи, кустарники, пустые места, луга и реки, мельницы и пр.). При этом городские выгоны застраивать запрещалось (пространство, равное двум верстам в окружности).

Важнейшим результатом этой реформы стало изменение положения дворянства, проживавшего в городах. Оно получило возможность организовать дворянское собрание.

Грамота предполагала, что каждый город должен иметь свой герб, печать, дом для собраний и архивы. Генеральный план строительства города утверждался императрицей. Обывателям позволялось иметь свою казну от совместных вкладов, процент от питейных заведений и таможи.

Функции сохранившихся магистратов и новых органов власти были дифференцированы не слишком четко. Думы должны были заниматься общественными финансами, общегородским хозяйством, текущими делами. Магистраты управляли сословным судом, осуществляли казенные сборы и налоги, ведали делами городского сословия (купцов, мещан, ремесленников, священнослужителей). В 1805 г. эти сословия составляли 58 % всего городского населения, в 1860 г. — 40,8 %. Дума занималась всем населением города, магистрат — только городскими сословиями.

Что касается бюджета города, то губернатор очень жестко контролировал доходы и расходы по отчетам дум. Бюджет города

в доходной части строился на основе процентных отчислений от казенной питейной продажи, купцово-гильдейских сборов, штрафов, печных и других мелких налогов, но основные средства расходовались не на нужды города (содержание школ, больниц и других заведений; строительство домов и т. д.), а на содержание администрации, полиции, тюрем, казарм, поэтому бюджет был всегда дефицитным, а это, естественно, ограничивало возможности самоуправления и хозяйствования.

В 1786 г. новые учреждения были созданы в Москве и Петербурге, а затем и в остальных городах империи. Однако в большинстве уездных городов вскоре было введено упрощенное самоуправление: непосредственное собрание всех членов «градского общества» и при нем небольшой выборный совет из представителей разных групп городского населения для отправления текущих дел. В небольших городских поселениях коллегиальное начало совсем уничтожилось, и все самоуправление было представлено в лице так называемых «городовых старост».

Но несмотря на это именно законодательство Екатерины II можно считать первой попыткой формирования российского муниципального права, потому что последующие правители при составлении городского положения будут использовать Жалованную грамоту как основу.

После Екатерины II на престол взошел Павел I, который свернул права городского самоуправления: он упразднил Жалованную грамоту (1798).

Александр I вновь полностью восстановил Жалованную грамоту городам. Александр II поддерживал политику своего предшественника, считая, что народу нужно дать определенную степень свободы — «освободить сверху, пока не освободились снизу».

В 1867 г. Министерством внутренних дел было обнаружено, что в крупных городах не функционируют думы и вообще нет ни одного выборного учреждения, а руководит всем полиция. Что же касается общей думы, то про нее все забыли. Люди, призванные к городскому управлению, часто были безграмотными, ленивыми, «немогшие дать сколько-нибудь толкового ответа на самые простые

вопросы, касающиеся городского управления, ведать которое было их назначением»²⁵. По донесению чиновников, ревизовавших городские учреждения, оказалось, что большая часть населения уклоняется от участия в избирательных собраниях, думах, а также обнаружилось, что права на участие граждан в выборах определить было невозможно, так как депутатское собрание не вело обывательскую книгу и не имело к этому способностей. Поэтому неудивительно, что любой человек мог быть избран на какую-либо должность.

16 июня 1870 г. было утверждено новое Городовое положение, которое привело к созданию всесословного городского общества. Реформа вновь говорила о местном самоуправлении. Хотя сам термин не был еще введен, отмечалось, что городское управление в указанных ему пределах действует самостоятельно.

В то же время реформа имела и существенные ограничения в реализации городского управления на практике:

- имущественный ценз (нужно было обладать недвижимостью). В результате от управления были отстранены такие социальные группы, как рабочие, интеллигенция, инженеры;
- уплата налогов — из числа избирателей были исключены все, кто не платил налоги (нередко это лишало избирательных прав 95 % горожан);
- непосредственно избирать гласных могли только российские подданные;
- возрастной ценз — люди не моложе 25 лет;
- ценз оседлости (2 года проживания в данном городе).

В результате избиратели по-прежнему составляли небольшой процент от числа горожан.

Городская дума стала верховным органом управления. Она избирала гласных и платила им, дума же избирала управу, исполняющую ее решения. Председатель думы одновременно был и городской головой, который утверждался царем и губернатором.

²⁵ Рындзюнский П. Г. Городское гражданство дореформенной России. М. : Изд-во АН СССР, 1958. С. 42.

Дума ведала всеми городскими делами, в том числе — формировала бюджет. Но были и ограничения — предел собирания налогов. При расходовании бюджета также действовали предписания: необходимо было в первую очередь решать проблемы транспорта, заниматься дорогами, мостами, пожарной охраной, полицией. А вот потребности образования и здравоохранения удовлетворялись в последнюю очередь, по остаточному принципу. Львиная доля средств уходила на содержание самого городского управления. Так, в Екатеринбурге в 1872 г. 33 % бюджета уходило на содержание управления, на полицию — 16 %, а на благоустройство города — 6 %.

Реализация этой реформы также шла чрезвычайно тяжело. После гибели Александра II (1881) было утверждено новое Городовое положение (1892), изменившее ряд положений, касающихся избирательной системы.

Завершая дореволюционный анализ городского управления, следует отметить, что исторические формы российского городского управления, наряду с общими для всех городов чертами, имели и свою специфику применительно к истории отдельных городов. Так, системы управления таких уральских городов, как Чердынь, Соликамск, во многом повторяли в своем развитии традиции собственно городского управления. В других городах (Шадринск, Камышлов), образованных из слобод, долгое время сохранялся тип сельского самоуправления. В г. Екатеринбурге лидером в городском самоуправлении было купечество, в других уральских городах большую роль играли и мещане.

Екатеринбург имел особый статус горного города. Существовавшая в XVIII–XIX вв. параллельно с общероссийской губернской управленческой системой особая система горного управления не только регламентировала развитие и размещение горнозаводской администрации, но и осуществляла административно-хозяйственные, финансовые и судебные функции. С 1807 по 1851 г. город подчинялся двум властям: горному начальству и гражданской администрации. Горный начальник имел право утверждать избранных людей на общественные должности, контролировать

наиболее важные статьи городского бюджета и в целом городскую жизнь. Уральское горное управление с небольшими перерывами размещалось в Екатеринбурге вплоть до 1919 г.

Советский опыт городского управления. Городское самоуправление в России к началу 1917 г. переживало кризис, так как все меньше соответствовало потребностям и ожиданиям городского общества, свой отпечаток наложили обстоятельства мировой войны, ситуация общенационального кризиса, являвшегося отражением противоречивости ускоренных модернизационных процессов в России. Монархический режим не смог предпринять действенных мер в этом направлении, задача преобразования основ муниципального управления досталась Временному правительству.

3 марта 1917 г. Временное правительство приняло декларацию, в которой отмечалась приоритетность преобразования местного самоуправления на основе всеобщего избирательного права. Было создано Особое совещание, подготовившее 44 крупномасштабных законопроекта. Особенностью преобразований в сфере городского самоуправления в условиях «февральского» режима была их тщательная юридическая подготовка, использование накопленных в предреволюционные годы знаний, ясное понимание того, в какую сторону, в соответствии с какими принципами необходимо проводить муниципальные реформы, четкий правовой базис, введение в законные «юридические» рамки основ организации и деятельности муниципалитетов. Преемственной с дореволюционной была думская модель организации городского самоуправления, основанная на разделении законодательной и исполнительной властей, наличии законодательно определенного круга полномочий, в рамках которых муниципалитет обладал самостоятельностью в принятии решений, безотзывности избранных гласных. Сохранялась традиционная структура органов муниципального управления, городское хозяйство находилось в руках тех же муниципальных служащих и рабочих, что и до революции, никаких массовых увольнений не производилось.

Однако усиление власти большевиков привело к тому, что эти законопроекты не были воплощены в жизнь.

В первые месяцы после прихода большевиков к власти практический опыт на местах показал, что встроить систему органов городского самоуправления в думской форме в советскую систему большевистских органов власти без серьезной трансформации первых было нельзя. У сторонников установления советской власти по отношению к органам городского самоуправления также сформировалось два подхода. Первый — политический — был основан на мнении, что раз большинство в той или иной городской думе враждебно новой власти, то такие органы городского самоуправления необходимо без сожаления распускать во имя сохранения власти рабоче-крестьянского правительства, а затем формировать лояльные составы муниципалитетов при сохранении видимости демократических процедур. Так действовали сторонники Военно-революционного комитета (ВРК) в Москве, Котельниче. Сторонники второго подхода, признавая собственную слабость, отсутствие прочной поддержки в народных массах и важность сохранения составов городских дум как демократически избранных органов всего населения, к тому же управлявших сложным и разносторонним городским хозяйством, были ориентированы на достижение соглашения и сотрудничества с муниципалитетами. Этот взгляд до определенного момента разделяло, например, большевистское руководство Вятского городского совета рабочих и солдатских депутатов, Тульский ВРК.

Многое во взаимоотношениях советов и городских дум зависело от текущей политической обстановки на местах, степени радикализма местных социалистических лидеров, наличия у них твердой вооруженной опоры. Борьба велась в основном в политической сфере. Ликвидировалась не сама система городского самоуправления в думской форме, а распорядительные органы самоуправления отдельных городов, противодействующие новой власти. Вместо распущенных составов должны были быть избраны новые, способные бесконфликтно взаимодействовать с органами новой политической системы — советами.

В числе первых мер, принятых большевиками после прихода к власти, были и меры, касавшиеся сферы городского самоуправления. 28 октября были расширены права муниципалитетов в продовольственном деле, 30 октября городам были переданы полномочия секвестра пустующих жилых помещений, вселения туда нуждающихся, живущих в перенаселенных помещениях, дано право издавать обязательные постановления об учреждении и круге полномочий домовых комитетов. Декретом Всероссийского центрального исполнительного комитета (ВЦИК) от 21 ноября 1917 г. было установлено право отзыва гласных, в том числе и городских дум. Для стабилизации финансового положения муниципалитетов 18 декабря 1918 г. Совет народных комиссаров (СНК) предоставил городам возможность получения займов из фонда в 200 млн руб. при получении санкции на это со стороны местных советов.

Однако сохранить демократизм и при этом обеспечить избрание лояльного по отношению к новой власти состава гласных в условиях жесткой борьбы новая власть не смогла. Во многих городах в рядах городских работников произошел раскол, городские служащие в своем большинстве были на стороне думы. После захвата местной власти большевиками они организовывали стачечные комитеты. Так, политическая деятельность Тульской городской думы находилась в остром противоречии с политикой большевиков. В Москве это вылилось в вооруженную борьбу, в Вятке, Серпухове, Котельниче происходило в виде пассивного сопротивления и нежелания признавать новую власть.

Большевики оказались перед выбором между прагматической целью — удержаться у власти и принципиальным подходом — сохранением демократизма как одной из значимых ценностей социалистической идеологии. Там, где состав муниципалитетов, как в Вятке, Туле, остался прежним, взаимоотношения между муниципалитетами и советами не складывались. Лишенные значительной части своих полномочий и состоявшие из представителей политических партий, жестко оппозировавших пришедшим

к власти радикальным социалистам, органы городского самоуправления находились в состоянии полураспада и хронического кризиса.

В результате победили прагматические расчеты, в противном случае радикальные социалисты утрачивали власть. После роспуска Учредительного собрания и окончательной победы принципа классовости при построении органов власти судьба демократических органов городского самоуправления была предreshена.

С середины января 1918 г. отдел местного управления Народного комиссариата внутренних дел (НКВД) во главе с комиссаром М. И. Лацисом начинает проводить новую политику. Согласно новой директиве, при существовании советов земским и городским самоуправлениям не должно быть места. Ликвидация самоуправлений должна производиться постепенно, по мере того как совет овладеет той работой, которая до сих пор лежала на органах самоуправления. При этом весь технический аппарат и касса переходила в руки советов. Функции муниципалитетов и органов государственного управления на местах большевики предлагали объединить, но не на основе демократических органов самоуправления в думской форме, при сохранении автономных органов управления муниципальным хозяйством, а в рамках классовых органов самоуправления — советов. Муниципальное хозяйство полностью поглощалось советом, лишалось былой обособленности. В 1918 г. городское самоуправление перешло в руки городских советов.

Особенностью организационной трансформации самоуправления стало то, что из демократического, основанного на всеобщем избирательном праве и разделении властей, оно было преобразовано в сословно-классовое учреждение, выбирать своих представителей в которое могла только часть горожан — трудящиеся классы. Если прежние муниципалитеты не имели вертикальной иерархии и были слабо связаны друг с другом и с центром, то советы к середине 1918 г. были построены по принципу «демократического централизма». Основным итогом стачек стало

то, что часть муниципальных служащих и рабочих, протестовавших против «большевистских насилий», оказалась уволена, вместо них на службу поступили зачастую неопытные и не всегда соответствовавшие занимаемому ими месту сотрудники, в итоге была нарушена работа городских учреждений.

В декабре 1925 г. вышло Положение о городских советах, где советы объявлялись высшими органами власти на территориях.

Таким образом, если применительно к дореволюционным временам можно было говорить о городском самоуправлении как об относительно автономной форме административно-хозяйственного управления, то в советский период (1917 — конец 1980-х) действовала единая государственная вертикаль власти — многоуровневая система советов, в которую входили и представительная и исполнительная власти города. Система местного самоуправления была заменена системой государственно-партийного управления. Была создана система советов (районные в городе, городские, областные), которые до конца 1980-х гг. всецело подчинялись решениям вышестоящих органов — коммунистической партии и правительству — и несли перед ними ответственность за свои действия.

В годы советской власти города были составными элементами более крупных территориальных единиц — экономических регионов. Территория РФ длительное время подразделялась на 11 крупных экономических регионов (Урал, Поволжье, Сибирь, Дальний Восток, Центр, Северный Кавказ и др.). Они также носили название экономико-географических регионов. Регионы сложились в результате объективных процессов социальной дифференциации территорий и отражали опыт советского планирования — районирования. И сегодня отдельные города по-прежнему носят название «регион». Например, в качестве регионов выделяются города Москва и Санкт-Петербург.

Управление городом входило в общую схему партийно-хозяйственного управления страной. Важнейшей стратегической целью развития регионов и городов в годы советской власти было

выравнивание социально-экономического развития. Политика выравнивания была обусловлена реализацией идеологии планового сбалансированного хозяйства. Основными направлениями реализации политики выравнивания были следующие.

Во-первых, урбанизация как важнейшее направление развития страны. В планах партии и правительства отмечалось, что «при социализме государственное планирование народного хозяйства создает все условия для планомерного, научно обоснованного развития городов, наиболее удобных для труда, быта и отдыха всего населения»²⁶. За 50 лет существования Советского государства было создано заново и образовано около 900 городов. Индустриализация страны вызвала необходимость строительства новых городов (Запорожье, Комсомольск-на-Амуре, Магнитогорск и многие др.). Десятки новых городов были построены в послевоенные годы (Ангарск, Братск, Дивногорск, Норильск, Волжский, Дубна, новосибирский Академгородок, Зеленоград, Мончегорск, Навои, Рустави, Сумгаит, Темиртау, Шевченко и др.).

Развитие городов вызвало подъем теоретической градостроительной мысли. Н. А. Ладовский в конце 1920-х гг. разработал принципиально новую схему «развивающегося» города, представляющую собой параболу с растущим по ее оси общественным центром, который последовательно огибают жилая, промышленная и зеленая зоны. Н. А. Милютин выдвинул предложение (1930) о параллельном развитии промышленных и жилых городских зон (так называемая поточно-функциональная схема), которое было использовано, в частности, при строительстве района Харьковского тракторного завода. В 1950–1960-х гг. большого размаха достигла реконструкция старых городов.

Во-вторых, равномерное развитие производительных сил (распределение инвестиций и сроков проектного освоения различного рода производств) в городах.

²⁶ [Электронный ресурс]. URL: http://www.bse.info-spravka.ru/bse/id_22729 (дата обращения: 02.12.2011).

В-третьих, действовало положение о необходимости соответствия и сопряжения экономического районирования и административно-территориального деления. Для советского пространства было характерным доминирование вертикальных властных отношений над соседскими, а ранг города определял его функции и состояние.

В-четвертых, при планировании городских процессов плановые органы исходили из приоритета государственных интересов. В соответствии с этим устанавливались инвестиционные приоритеты и сроки проектного освоения отдельных территорий.

В-пятых, существовала ориентация на целостность воспроизводственного процесса, прежде всего материально-вещных и трудовых элементов производства, что ориентировало на формирование города как целостной системы.

В-шестых, регулирование миграционных потоков. Распределение населения по территории страны в целом и в городах в частности осуществлялось планомерно. Так, в советский период были осуществлены масштабные миграционные программы по освоению северных и восточных земель.

В целом в СССР проводилось планомерное регулирование роста крупных городов, которое осуществлялось главным образом путем ограничения или запрещения строительства на их территориях новых градообразующих объектов, а также путем размещения этих объектов в малых и средних городах, входящих в состав данного экономического района.

Механизмом городского управления выступали планы: разрабатывались генеральные планы развития и территориальные схемы размещения производительных сил. Долговременные прогнозы развития городов разрабатывались в СССР по общей программе многими научно-исследовательскими учреждениями и институтами Комитета по гражданскому строительству и архитектуре при Госстрое СССР, Госплана СССР, Министерства здравоохранения СССР, АН СССР. Разработка этих планов была прекращена с 1990 г.

Внимание к городам возросло или падало в соответствии с планами и сроками развития регионов. Так, если в 1920–1930-е гг. страна занималась подъемом отсталых окраин, то в 1930-е и начале 1940-х гг. акцент был смещен на создание второй металлургической базы и заводов-дублеров на Урале и в Сибири, а в 1950–1970-е гг. — на ускоренное развитие восточных районов, что повлекло за собой строительство новых городов на этих территориях.

В 1993 г., в соответствии с Указом Президента «О реформе местного самоуправления», районные и городские советы как органы власти были упразднены. В условиях перехода страны к рыночной экономике выявилась целая серия недостатков, порожденных планово-централизованной системой управления городом. Так, стала очевидной неэффективность пространственной организации страны. Например, зачастую инженерные и социальные инфраструктуры разворачивались там, где через какое-то время они оказывались ненужными (в частности, 11–12 % установленной мощности электрогенерирующих объектов в России не эксплуатируется уже длительное время), а там, где в этих инфраструктурах существует большая потребность, их явно недостаточно (энергодефицит и перегруженность сетей уже ощущаются в Москве и Санкт-Петербурге). По экспертным оценкам, ежегодные потери Российской Федерации от неэффективной пространственной организации оцениваются в 2,25–3,0 % ВВП.

Унаследованная от СССР система расселения и территориальная хозяйственная организация Российской Федерации предопределили закрепление в первую очередь сырьевой специализации страны. Эти регионы и располагающиеся в них крупные города «стягивают» на себя проектные мощности, поглощают свободные капиталы, квалифицированную и мобильную рабочую силу. В частности, большинство инфраструктурных проектов последнего десятилетия нацелены на обеспечение транзитной экономики. Специфической является направленность проектируемых крупных транспортных путей: от сырьевых зон к портам и пограничным переходам для вывоза сырья на экспорт.

В качестве недостатков планово-централизованной советской модели управления городами можно также назвать дефицит современных городских инфраструктур, информационных каналов, а также экологически неблагоприятные условия жизни в населенных пунктах, ограниченную транспортную доступность основных мировых центров. Господствующая индустриальная урбанизация привела к так называемому «современному типу воспроизводства населения» или «демографическому переходу» (снижение рождаемости и смертности и постепенный переход к простому воспроизводству).

В целом оценивая сегодня ситуацию в контексте глобализационных процессов, происходящих в мире, можно констатировать факт отсутствия в нашей стране больших зон высокоорганизованной урбанистической среды, что становится препятствием для концентрации на территории Российской Федерации ресурсов будущего: высококвалифицированной мобильной рабочей силы, инновационных технологий, источников информации, культурных ценностей и т. д.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем заключается противоречивость города как социального феномена?
2. Почему город считается антиподом природы?
3. В чем заключаются различия в возникновении разных городов?
4. Какова специфика возникновения городов на Урале?
5. Какие две формы городского управления конкурировали в истории России?
6. В чем проявляется циклический характер городского управления в России?
7. Какова специфика городского управления периода советской власти?

Список рекомендуемой литературы

- Алексеев В. В.* Исторический опыт управления российским городом: структура и механизмы / В. В. Алексеев // Стратегия развития Екатеринбурга: цели, задачи, направления, механизмы реализации. Екатеринбург, 2000.
- Алексеева-Бескина Т. И.* Социогеном искусственной среды обитания / Т. И. Алексеева-Бескина. М. : Канон-плюс, 2012. 456 с.
- Анимица Е. Г.* Основы местного самоуправления : учеб. пособие / Е. Г. Анимица, Я. П. Силин, А. Т. Тертыйшный. 2-е изд. Екатеринбург : Изд-во Урал. экон. ун-та, 2006. 347 с.
- Анимица Е. Г.* Градоведение / Е. Г. Анимица, Н. Ю. Власова. Екатеринбург : Изд-во Урал. экон. ун-та, 2010. 433 с.
- Баразгова Е. С.* Социально-территориальная общность: изменчивость и постоянство в развитии (на примере Свердловской области) / Е. С. Баразгова, М. Н. Вандышев, Л. С. Лихачева. Екатеринбург : УИ РАНХиГС, 2012. 152 с.
- Виноградов В. Ю.* Становление и развитие городского самоуправления в России в 1870–1914 гг. / В. Ю. Виноградов. М. : Экон-Информ, 2005.
- Воеводин Л. Е.* Урал и его горнозаводская промышленность в пределах Пермской губернии : моногр. / Л. Е. Воеводин. Пермь : Электротип. «Труд», 1910. 189 с.
- Галич З. Н.* Восточный город — традиционный, колониальный, современный — как субъект цивилизационного процесса / З. Н. Галич. М. : Ин-т востоковедения РАН, 2011. 244 с.
- Дитятин И. И.* Статьи по истории русского права / И. И. Дитятин. СПб. : Издание О. Н. Поповой, 1895. 634 с.
- Кизеветтер А. А.* Городовое положение Екатерины II 1785 г. / А. А. Кизеветтер [Электронный ресурс]. URL: http://www.democracy.ru/library/publications/voter/special/el_history/page9.html (дата обращения: 07.10.2013).
- Куприянов А. И.* Русский город в первой половине XIX века: общественный быт и культура горожан Западной Сибири / А. И. Куприянов. М. : АИРО-XX, 1995. 163.
- Соловьев С. М.* Чтения и рассказы по истории России / С. М. Соловьев ; изд. подгот. С. С. Дмитриев. М. : Правда, 1989. 768 с.

3. Местное самоуправление — современная форма городского управления

3.1. Городское управление в системе административно-территориального деления поселений

Городское управление осуществляется в границах определенных административно-территориальных единиц. Административно-территориальные единицы (АТЕ) представляют собой пространственно-географические части территории страны в фиксированных границах, включающие, как правило, один или несколько населенных пунктов, имеющих свое наименование, постоянный центр. Они созданы для решения государственных и местных задач.

В исторической ретроспективе наиболее распространенными видами АТЕ в России были губернии, области, уезды, волости, районы, а в системе населенных пунктов — села, станицы, деревни, поселки, города.

Опыт административно-территориального деления есть и в других странах мира. Так, в США выделяются не административные, но статистические территории: *центральный город* — город в его административных границах; *урбанизированный ареал* («внутреннее кольцо» или «городская кромка») — непосредственно примыкающая к центральному городу зона практически сплошной застройкой городского характера с достаточно высокой плотностью населения; *стандартный метрополитенский ареал* (внешнее кольцо) — внешняя пригородная зона с более редким населением и не сплошной застройкой, где перемежаются городские и сельские ландшафты. Население этой зоны интегрировано в производственном, бытовом и культурном отношении с «центральным городом» и «внутренним кольцом».

В современном государственно-территориальном устройстве России выделяется два уровня АТЕ:

- первый — деление на федеральные округа и субъекты Федерации;

- второй — деление субъектов РФ на местные административно-территориальные единицы.

Федеральные округа возникли в 2000 г. и в настоящее время насчитывается 8 округов. В соответствии с Конституцией 1993 г., в состав РФ входят субъекты Федерации. В настоящий момент их 83: 21 республика, 9 краев, 46 областей, 2 города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), а также 1 автономная республика и 4 автономных округа.

Эти субъекты, согласно Федеральному закону от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации», делятся в правовом отношении на два уровня:

- первый — муниципалитеты поселенческого уровня, в которые входят городские и сельские поселения;
- второй — территориальный, включающий в себя муниципальные районы и городские округа, а также внутригородскую территорию городов федерального значения.

Кроме того, существует понятие «межселенная территория», т. е. территория, находящаяся вне границ поселений.

В географическом (физическом) смысле *поселение* — это первичная единица расселения людей в пределах одного застроенного земельного участка (город, поселок городского типа, село). В новой редакции федерального закона этот термин используется для обозначения статуса одного из уровней территориальных образований. Поселение — это такое городское или сельское муниципальное образование, в составе которого могут находиться город или поселок, один или несколько сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов), объединенных общей территорией, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

В границах сельского поселения могут находиться один сельский населенный пункт с численностью, как правило, более 1 тыс. человек или объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с суммарной численностью

более 1 тыс. человек. Сельский населенный пункт с численностью менее 1 тыс. человек, как правило, входит в состав сельского поселения. Границы сельского поселения, состоящего из нескольких населенных пунктов, устанавливаются с учетом пешей доступности для населения (возможность преодолеть расстояние до административного центра поселения и обратно в течение рабочего дня).

В границах городского поселения могут находиться один город или один поселок городского типа с прилегающей территорией, на которой также могут располагаться сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями.

Второй уровень местного самоуправления — *территориальный* — образуют городские округа и муниципальные районы.

Муниципальные районы образуются на территориях с большими площадями, где размещаются преимущественно сельские населенные пункты, расположенные на значительном расстоянии друг от друга и не имеющие выраженных межселенных связей. Границы муниципального района определяются с учетом транспортной доступности для населения (возможность преодолеть расстояние до административного центра района и обратно в течение рабочего дня).

В зарубежной практике слово «муниципалитет» означает «самоуправляющийся город», «самоуправляющаяся община». Однако в российской реальности термин «муниципальный район» может означать как отдельный город, так и город с окружающими его сельскими поселениями. Муниципальный район — это городское или сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Наряду с муниципальным районом существует и другое территориальное деление — городской округ. Городской округ — это не входящее в состав муниципального района городское поселение, органы местного самоуправления которого полномочны решать вопросы местного значения, касающиеся поселения

и муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления.

В состав городского округа входит один город, но могут входить и прилегающие к нему сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями, а также пригородные территории. Так, в соответствии с областным законодательством, муниципальное образование «Город Екатеринбург» является городским округом, в границах которого располагаются 27 поселков и два села. В его состав входят следующие населенные пункты: город Екатеринбург, поселки Шабровский, Березит, Глубокое, Гора Хрустальная, Зеленый Бор, Исток, Козловский, Лиственный, Мичуринский, Московский, Мостовка, Палкинский Торфяник, Перегон, Приисковый, а также поселки Садовый, Светлая Речка, Северка, Семь Ключей, Совхозный, Сысерть, Хутор, Чусовское Озеро, Широкая Речка, Шувакиш, Ягодный, село Верхнее Макарово, село Горный Щит. Входящие в состав городского округа поселения не являются самостоятельными муниципальными образованиями.

На территории Свердловской области в соответствии с областными законами образовано 67 городских округов и 5 муниципальных районов, в которые вошло 21 поселение. Городские округа оказались наиболее привлекательной формой территориальной организации местного самоуправления. Свердловская область — первый регион в РФ по количеству городских округов.

Законодательством Свердловской области предусматривается разведение административно-территориального и муниципально-территориального устройства. Муниципальные образования складываются в пределах АТЕ и населенных пунктов, но их объединение между собой, упразднение, разделение не означает автоматического изменения административно-территориального устройства. В п. 3 ст. 8 Закона Свердловской области от 20.05.1997 г. № 30-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Свердловской области» отмечено: «Установление, изменение, упразднение границ муниципальных образований не влекут

изменения границ, черт административно-территориальных единиц, населенных пунктов, внутригородских районов, в пределах которых действуют муниципальные образования». Иными словами, АТЕ и границы территорий, на которых функционирует муниципальное управление, могут не совпадать.

Современное административно-территориальное деление обуславливает множество проблем. Так, одна из проблем состоит в том, что на его втором уровне (местном) одновременно продолжают функционировать и территориальные органы государственной власти (областная власть, федеральная власть), и городские и сельские органы местного самоуправления.

Следует отметить, что существуют определенные различия в толковании терминов «муниципальное управление» и «местное самоуправление»: первый термин подчеркивает особенности деятельности органов управления, возникающие на местах; второй — делает акцент на самостоятельность и активность граждан на территории. Формально муниципальное управление является формой местного самоуправления и представляет собой воздействие органов муниципального управления на жизнедеятельность людей на данной территории. Однако на практике и в законодательстве существует определенное противоречие: если местное самоуправление законодательно предусматривает непосредственное участие в нем населения, то муниципальное управление этого вообще не предполагает. На больших территориях такое возможно только в различных формах общественного участия: муниципальный социальный грант и заказ, фонд местного сообщества, ярмарка социальных проектов, публичные слушания, общественный совет, общественная экспертиза, общественное обсуждение бюджета, планов стратегического развития и пр. Кроме того, как отмечают многие специалисты, юридически муниципальный район принадлежит к территориальному уровню местного самоуправления, но де-факто — это опорный пункт местной районной (государственной) администрации. Практически во всех крупных городах России происходит ползучая «муниципализация» — замена местного

самоуправления на муниципальное управление или фактическое искоренение местного самоуправления²⁷.

Кроме того, в настоящее время отсутствует федеральный закон об общих принципах административно-территориального устройства страны, в итоге не представляется возможным однозначно определить те территориальные уровни, на которых создаются либо органы государственной власти, либо органы городского местного самоуправления.

Таким образом, с позиций административно-территориального деления объектом городского управления является территория, на которой располагаются как собственно городские, так и негородские поселения, на этой территории действуют как федеральные и областные, так и местные городские и сельские органы власти.

3.2. Понятие местного самоуправления. Правовые основы местного самоуправления

Городское управление может быть реализовано в двух формах — в форме государственного управления на местах и форме местного самоуправления. В первом случае городское управление фактически встроено в вертикаль власти и является низовым уровнем государственной иерархической системы управления. В нашей стране такую форму мы наблюдаем, например, в период правления Петра I, в годы советской власти. Сегодня, согласно ст. 12 Конституции РФ, власть в стране организационно разделена на 2 уровня — систему государственного управления и систему местного самоуправления. При этом городское управление функционирует в форме (режиме) местного самоуправления.

Государственная власть реализуется через центральную государственную федеральную власть и государственную власть субъектов Федерации. Центральная государственная власть — это власть президента, правительства, министерств и ведомств, власть

²⁷ Актуальные вопросы развития местного самоуправления в России и за рубежом : сб. ст. / под ред. А. В. Мадьяровой, Э. Марквардта, Н. М. Миронова и Л. В. Шапиро. М., 2009. С. 107.

полномочных представителей президента на территориях, она локализована в Москве. Государственная власть субъектов Федерации — власть федеральных округов, областей, республик, краев. На Урале ее воплощают областное правительство, министерства и ведомства Свердловской области.

Термин «самоуправление» используется в двух смыслах — как корпоративное местное самоуправление и как поселенческо-территориальное. Термин «корпоративное самоуправление» применяется к организациям с едиными правами и обязанностями, совместным ведением дел, объединенных общей производственно-профессиональной деятельностью. Если же естественной базой управления выступает территория (например, город) — то это территориальное пространственное самоуправление.

В прямом смысле слова термин «самоуправление» означает «сам управляю собой, своими делами», что предполагает определенного рода автономность, независимость субъекта при решении своих внутренних проблем. Местное самоуправление — особая разновидность власти. Это вид публичной власти, форма народовластия и самоорганизации населения. Население может самоорганизовываться в разных формах — политических партиях, общественных движениях. Особенность местного самоуправления — это публичная власть. Термин «местная власть» характеризует и пространственно-поселенческую компоненту, определенную территорию, удаленную от центральной. Это пространство определяется административно, географически, экономически, информационно.

Следует отметить, что ранее существовавший закон 1995 г. о местном самоуправлении четко определял территории, на которых действуют органы местного самоуправления: это районы, города, районы в городах, поселки, села, сельские населенные пункты. Сегодня в Конституции записано — это могут быть городские, сельские и другие территории (например, объединение городских и сельских поселений или части поселения — городские и муниципальные округа). Территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением. Определение государством границ

муниципалитетов должно обеспечить (гарантировать) самостоятельное и эффективное решение вопросов местного значения местным сообществом, недопустимо изменение границ без предварительного учета мнения населения муниципалитетов.

Понятие «местное самоуправление» многопланово и может быть рассмотрено в различных смысловых контекстах, а именно как:

1. Форма народовластия. Закон предусматривает возможность разнообразных форм местного самоуправления. Местное самоуправление реализуется через референдумы и сходы или через выборные органы — городскую думу, городские советы.

2. Воплощение права граждан на управление местными делами.

3. Один из ключевых принципов конституционного строя, обеспечивающий деление власти по вертикали. Это особая форма управления, отличная от государственной формы. Ее важнейшая черта — это власть населения. Граждане сами управляют той территорией, на которой они живут. Здесь интересы населения должны иметь приоритет над интересами государства. Население становится не только объектом, но и субъектом управления.

4. Способ осуществления народом своей власти посредством деятельности органов местного самоуправления, ответственных перед народом. Полноценное управление государством из единого центра или даже из центров субъектов Федерации (в федеративном государстве) невозможно. Именно по этой причине во многих странах имеются муниципальные органы управления. Их существование продиктовано необходимостью управлять более мелкими территориальными единицами. Удовлетворение и защита прав и законных интересов местного сообщества является главной целью деятельности и критерием результативности местной власти.

5. Показатель развитости гражданского общества и зрелости демократии. Самоуправление считается демократической формой управления, предполагающей свободу выборов (в том числе самостоятельность в определении сроков выборов и избирательных

систем) и свободу слова (возможность для любого гражданина в период выборов свободно искать, получать, производить и распространять информацию любым законным способом).

6. Хозяйственная самостоятельность — независимость местного самоуправления в экономической и финансовой сферах, в управлении муниципальным имуществом. Управление в форме местного самоуправления имеет по преимуществу не политический, а хозяйственно-бытовой характер. Соблюдение и поддержание условий финансово-экономической самостоятельности муниципалитетов является обязанностью государства и базовым принципом формирования экономических основ местного самоуправления.

7. Власть не суверенная, а подзаконная, что означает наличие определенных пределов, рамок работы, предполагает некоторую границу самостоятельности городского управления. Полномочия местного населения не беспредельны: например, население не может отказаться от создания у себя на территории системы местного самоуправления. Оно не может противодействовать на своих территориях действиям органов государственной власти. Государственная власть контролирует законность действий органов местного самоуправления и направляет его функционирование. Так, Федеральный закон 2003 г. предписывает обязательное наличие трех главных компонентов структуры местного самоуправления (представительного органа, исполнительного органа и главного должностного лица), а закон Свердловской области от 2004 г. дает им название (дума, городская администрация и глава города). В нем отмечаются и процедурные моменты: например, указывается, что в конкурсных комиссиях по выбору главного должностного лица 1/3 членов комиссии могут составлять представители органов законодательной власти. Система местного самоуправления — это не государство в государстве: она интегрирована в общую систему управления делами государства и общества, хотя и занимает в ней особое место, обладая определенной автономией.

8. Власть, имеющая свои атрибуты. Атрибутами местного самоуправления в соответствии с действующим европейским

и российским законодательством являются: территория, население, выборные органы, референдумы, местный бюджет, местные налоги, муниципальная собственность, местные нормативные акты. Лишь наличие всех этих атрибутов позволяет говорить о реальном местном самоуправлении.

Таковы специфические черты местного самоуправления как современной формы функционирования городского управления.

Следует отметить, что местное самоуправление — это не только форма городского управления, но и сельского тоже. Термин «муниципалитет» означает «самоуправляющийся город», но существует и понятие «муниципальные округа», включающее в себя не только город, но и другие типы поселений.

Термин «городское управление» делает акцент на объекте управления — городе, в то время как «местное самоуправление» применительно к городу фиксирует механизм управления, его принципы и форму реализации.

Правовую основу местного самоуправления образуют положения ряда международных, всероссийских и местных законов и иных правовых актов.

Существуют международные документы, фиксирующие содержание и сущность местного самоуправления. Важнейшим из них является *Европейская хартия о местном самоуправлении*, принятая Советом Европы 15 октября 1985 г. Она содержит определение местного самоуправления, считающееся базовым для многих иных документов. В ст. 3 хартии написано, что под местным самоуправлением понимается «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ими, действуя в рамках закона, под свою ответственность в интересах местного населения»²⁸.

Важнейшей идеей, заложенной в хартии, является идея (или принцип) субсидиарности: все вопросы, которые могут быть решены на нижнем, максимально приближенном к населению

²⁸ Европейская хартия местного самоуправления. Страсбург, 15 окт. 1985 г. ETS № 122 [Электронный ресурс]. URL: <http://admmegeion.ru/gov/laws/detail.php?ID=44909> (дата обращения: 08.07.2012).

уровне управления, должны быть закреплены за этим уровнем. Эффективным можно признать такое разграничение властей, при котором за каждым уровнем власти закреплены те предметы ведения, которыми данный уровень может управлять наилучшим образом.

В Европейской хартии отмечается, что основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются конституцией или законом. Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления своих инициатив по любому вопросу, включенному в их компетенцию. При делегировании полномочий центральными и региональными органами местного самоуправления должны, насколько это возможно, обладать свободой приспособлять их осуществление к местным условиям.

В мае 2008 г. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы принял документ — «Манифест новой урбанистики», а Комитет министров Совета Европы издал в 2001 г. рекомендацию № 19 «Об участии граждан в общественной жизни на местном уровне», вновь подтвердившую ключевую роль горожан в жизни города.

Местное самоуправление как уровень и форма управления законодательно закреплено в *Конституции РФ* (вступила в силу в декабре 1993 г.), в которой 20 статей из 137 касается местного самоуправления.

Важнейшим документом, образующим юридическую основу местного самоуправления, выступает *Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления*.

Первый Федеральный закон № 154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был принят 28 августа 1995 г. Пункт 1 ст. 2 закона гласит: местное самоуправление в Российской Федерации — признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления

вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

Сегодня функционирование местного самоуправления осуществляется в соответствии с *ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»*²⁹, принятым 6 октября 2003 г. Согласно этому закону, местное самоуправление имеет свои компетенции или предметы ведения — круг вопросов местного значения, которые полномочны решать органы местного самоуправления. Также перечисляются права и обязанности, для обозначения которых используется термин «полномочия». Органы местного самоуправления имеют полномочия решать вопросы местного значения, но могут наделяться и отдельными государственными полномочиями.

Закон перечисляет права местного самоуправления:

1) право юридического лица. Органы местного самоуправления имеют полномочия заключать контракты, приобретать и отчуждать имущество, быть истцом и ответчиком в суде и пр.;

2) право владения, распоряжения и пользования объектами муниципальной собственности;

3) право формирования, утверждения и исполнения бюджета;

4) право издания собственных постановлений;

5) право на комплексное социально-экономическое планирование и развитие территории;

6) право на осуществление мероприятий по землеустройству и охране природы;

7) право на содержание и развитие жилищно-коммунального хозяйства;

8) право на социокультурное обслуживание населения города;

9) право на социальную поддержку и содействие занятости населения;

²⁹ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ : принят Гос. думой ФС РФ 16.09.2003 (действ. ред. от 01.09.2013 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consult-ant.ru/popular/> (дата обращения: 03.07.2010).

10) право на обеспечение законности и правопорядка, прав и свобод граждан.

Наряду с законами РФ, юридическую основу местного самоуправления образуют *законы субъектов Федерации*. Так, в Свердловской области в 1995 г. был принят Закон «О местном самоуправлении в Свердловской области», где местное самоуправление определялось лаконично: «Под местным самоуправлением понимается самостоятельное и под свою ответственность решение местным сообществом вопросов местного значения»³⁰.

Правовую основу местного самоуправления также образуют *уставы муниципальных образований и правовые акты (постановления) местных органов власти*.

Следует заметить, что городские уставы — документы, не имеющие аналога в исторической практике российского управления и тем более в практике административно-хозяйственного управления СССР. В то же время такие уставы имеются в городах других стран, например, в США.

Городской устав разрабатывается органом местного самоуправления самостоятельно. Предусматривается два варианта принятия устава — представительным органом или на референдуме всеми гражданами. Устав должен приниматься представительным органом тайным голосованием. За него должно проголосовать 2/3 депутатов. Далее следуют обязательные процедуры государственной регистрации устава и его опубликования в печати.

Устав г. Екатеринбурга принят 16 октября 1995 г. и зарегистрирован 20 ноября 1995 г. Новый устав принят Екатеринбургской городской думой 30.06. 2005 г. В нем:

1) закрепляются наименование, границы и состав муниципального образования. Предусматривается, что при изменении границ местное население должно участвовать в голосовании;

2) перечисляются вопросы местного значения, находящиеся в компетенции города;

³⁰ О местном самоуправлении в Свердловской области // Обл. газ. 1995. 21 апр.

3) определяются форма, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения;

4) указываются полномочия и структура должностных лиц местного самоуправления;

5) рассматриваются вопросы финансов и собственности.

Кроме перечисленных выше, функционирование городского самоуправления также определяется *другими федеральными актами, такими как Градостроительный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Земельный кодекс РФ.*

3.3. Оценка современного состояния городского самоуправления

Оценивая современное состояние городского самоуправления, следует сказать, что в общественной науке сложились три основные теории (трактовки) местного самоуправления: общественная, государственная и государственно-общественная.

На первых порах ученые отдавали предпочтение общественной теории местного самоуправления. Общественная теория предполагала, что существует строгое разграничение государственных и общественных дел в системах управления. Круг общественных дел отличен от государственных, государственное вмешательство во внутренние дела недопустимо. Носителем власти в обществе является народ. Общественная теория исходит, следовательно, из противопоставления местного общества государству, требуя, чтобы каждая структура занималась только своими собственными делами.

Государственная теория рассматривает местное самоуправление как часть государственного устройства и исходит из невозможности точного разграничения общинных и государственных дел. Согласно этой теории, общинные дела — это часть государственных дел, переданных для их исполнения на местах. Источником общинной власти является государство.

Из третьей теории — государственно-общественной — следует, что природа местного самоуправления не может быть

однозначно определена, затруднительно четко выделять местные дела, отличные от общегосударственных. Местное самоуправление одновременно содержит в себе элементы как государственного, так и общественного образования. В соответствии с этой теорией община выполняет как местные дела, не требующие вмешательства и контроля со стороны государства, так и определенный круг дел государственного значения. В последнем случае органы местного самоуправления выступают агентами государства на местном уровне и действуют под контролем государства.

На наш взгляд, в последней теории авторы отражают не столько реальное содержание местного самоуправления, сколько его фактическую слабость в современной ситуации.

В 2000 г. по инициативе главы города Екатеринбурга началась разработка Стратегического плана развития города до 2015 г. В 2003 г. этот план был успешно принят, он включает восемь направлений, в том числе такое направление, как «Развитие гражданского общества и местного самоуправления». В 2010 г. городские власти вновь вернулись к плану с целью пролонгировать его до 2020 г. и тем самым привести в соответствие с общероссийской стратегией и стратегией, разработанной субъектом Федерации. Анализ развития местного самоуправления за 7 лет позволил выявить некоторые тренды, отражающие тенденции развития системы местного самоуправления на Урале и изменения законодательной базы местного самоуправления и практики ее применения.

Современное состояние местного самоуправления достаточно красноречиво характеризует уже тот факт, что после принятия № 131-ФЗ в течение ряда лет этот закон ежегодно менялся, в среднем принималось по 5–7 федеральных законов, вносящих в него поправки, которые в основном касались важнейшего момента — изменений компетенций местного самоуправления. При этом следует иметь в виду, что далеко не все изменения действительно совершенствовали его, т. е. повышали его качество. Следует констатировать: закон в первоначальной и в нынешней редакции — это два разных закона. Понятно, что нестабильное

законодательство исключает возможность эффективной работы местного самоуправления.

Стало очевидным, что функционирование системы местного самоуправления не подкрепляется соответствующим финансовым сопровождением. По данным из официальным источникам, до 98 % муниципальных образований России не могут обеспечить существующие расходы собственными доходами, только малая часть муниципальных образований в состоянии обеспечить баланс между расходами и доходами, что указывает на то, что доходные источники закреплены неверно.

За последние годы изменение налогового законодательства привело к резкому сокращению количества налогов, собираемых в муниципальную казну. Еще пять лет тому назад их было 10, сейчас осталось только 5. Из самых последних потерь муниципальных образований — передача штрафов по линии ГАИ субъекту Федерации. По г. Екатеринбургу это привело к потере около 150 млн руб. ежегодно. В целом от всех сборов, поступающих с территории муниципального образования «Город Екатеринбург», собственно в муниципальном образовании остается не более 30 %. Другие, более мелкие областные муниципальные образования практически полностью зависят от дотаций, что позволяет им удовлетворять только некоторые из насущных потребностей. В результате, по данным Министерства регионального развития РФ, в 2008 г. более 80 % поселений частично или полностью делегировали свои полномочия вышестоящим структурам — муниципальным районам. Существующая на сегодня практика такова, что муниципальные районы не передают денежные средства на поселенческий уровень. Само массовое делегирование полномочий является в действительности дискредитацией поселенческого местного самоуправления. А поскольку приближение власти к населению путем повсеместного внедрения поселенческого уровня местного самоуправления являлось одной из задач нынешней муниципальной

реформы, то подобная практика разрушает фундаментальные основы и цели муниципальной реформы в целом³¹.

Паралич хозяйственной работы вызвала практика применения Федерального закона № 94-ФЗ от 21. 07. 2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение услуг для государственных и муниципальных нужд». Принятие идеи конкурса при проведении закупок и необходимость строго следовать предписаниям привели к тому, что ведущую роль при выборе играют только заявленные цены. При этом опыт работы, мнение клиентов, качество как критерии оценки оказываются неработающими инструментами.

Резко сокращается степень реальной самостоятельности органов местного самоуправления. Теперь законодательство диктует многие положения, ранее решаемые самими органами местного самоуправления, например, режим выборов: не менее 50 % депутатов должно выбираться по партийным спискам. Более того, избирательные комиссии муниципалитетов не могут функционировать, если не получили одобрения свыше. Счетная палата при городской думе, по своей сути независимый орган, теперь вписывается в вертикаль власти, становится подотчетной вышестоящим властным структурам.

Изменения произошли и в структуре самих органов местного самоуправления. Так, с осени 2010 г. в Екатеринбурге введен пост сити-менеджера. Его возникновению предшествовали бурные дебаты со стороны общественности: народ решительно голосовал за выборность главы города. В результате выборность была сохранена, однако качественно изменились полномочия главы города — теперь он возглавляет городскую думу, в то время как оперативное управление финансово-экономической деятельностью перешло в руки неподконтрольного населению сити-менеджера.

Компетенции местного самоуправления, как они определены к настоящему моменту, значительно запутаннее по сравнению

³¹ Актуальные вопросы развития местного самоуправления в России и за рубежом. С. 39.

с тем, как это было изначально заложено в концепции разграничения полномочий в первой редакции ФЗ № 131. С одной стороны, на практике применяется все больше и больше федеральных законов, в которых дается целый перечень полномочий, делегируемых местному самоуправлению. Они выходят за рамки вопросов местного значения, при этом обременение городов полномочиями, как правило, не сопровождается соответствующим финансированием, что противоречит закону, в котором ст. 19–20 четко прописывают процедуру такого делегирования полномочий. С другой стороны, функциональное поле деятельности муниципалитетов также сокращается, наблюдается активный тренд в сторону наступления на местную власть. Из сферы компетенции местного самоуправления убраны такие вопросы, как поддержка и обслуживание социально уязвимых групп, участие в регулировании вопросов занятости и трудовых отношений, расчет жилищных субсидий. В 2006 г. из полномочий городов — административных центров субъектов РФ — были изъяты полномочия по распоряжению городскими землями. У местного самоуправления было мало возможностей контролировать безопасность граждан. Долгие годы, примерно 15 лет, многократно, на самых различных уровнях городские власти говорили о необходимости передачи функций милиции на уровень муниципальной власти. Сейчас, в связи с новой реформой полиции, эта надежда растаяла. В целом «попытка дальнейшего совершенствования разграничения компетенций успехом не увенчалась. Скорее наоборот — они свидетельствуют зачастую о все большем ее запутывании»³².

Следует особо сказать об условиях работы муниципальной власти. Ее деятельность находится под чрезмерным, тотальным и многоканальным контролем, который осуществляют самые различные вышестоящие структуры.

Еще одна черта, характеризующая условия работы, — это нестабильность законодательства. Ситуацию хорошо

³² Актуальные вопросы развития местного самоуправления в России и за рубежом. С. 38.

иллюстрирует такой пример: устав муниципального образования «Город Екатеринбург» — важнейший документ, создающий базу для его функционирования и развития, с момента издания редактировался более 10 раз!

К сказанному можно добавить, что до сих пор нет четкого разграничения имущества между муниципальными образованиями разных типов, не решен земельный вопрос. Такая ситуация не является уникальной, характерной только для Урала, она скорее типична.

В то же время происходят и другие процессы: в ряде городских муниципалитетов страны наблюдается борьба между областным и городским головами (Башкортостан). При этом местное самоуправление выведено из-под государственного контроля сверху и контроля населения снизу. Порой оно сводится к режиму личной или корпоративной власти муниципальных должностных лиц, искажая саму демократическую природу местного самоуправления. Отсутствует объективная судебная защита местного самоуправления и граждан.

Несомненно, за последнее время имелись и некоторые положительные тенденции: произошла определенная консолидация населения в рамках интернет-сообщества; появились ТСЖ (товарищества собственников жилья); сохранилась идея местного самоуправления в законодательных актах. При этом ни один из перечисленных процессов нельзя считать гарантировано устойчивым или стабильно действующим в направлении развития местного самоуправления.

Какие выводы можно сделать из анализа этих тенденций? Мнения однозначные, хотя представлены разными вариантами: от мягкого — «идет усиление вертикали власти» до жесткого — «реформа местного самоуправления провалилась». По мнению бывшего министра регионального развития В. Басаргина, сегодня все свои вопросы решают самостоятельно только 14,8 % поселений.

В условиях постоянной централизации, вертикализации, «партизации» власти местное самоуправление рискует превратиться в государственное управление на местах.

Если анализировать реакцию на происходящие процессы со стороны социальных сил, то можно сказать, что она не однозначна. Определенная часть политически активных граждан одобряет происходящее, другая — реагирует на происходящее отрицательно и активно (даже радикально). Часть населения пребывает в состоянии активной информированности: люди в курсе происходящего, но не афишируют свою позицию. Что касается основной массы населения, то нередко говорят, что она «спит». В действительности люди прекрасно понимают и по-своему оценивают происходящее, причем по-народному просто и метко. Они хотят спокойно жить, растить детей, быть счастливыми и уверенными. Это — естественное желание обычного человека. Как сказал Ч. Дарвин, «выживают не сильнейшие и не умнейшие виды, а те, кто быстрее приспосабливаются к изменениям...». Люди приспосабливаются, т. е. адаптируются к изменяющейся ситуации, чтобы выжить. И это может продолжаться достаточно долго, пока будет сохраняться экономическая база, необходимая для выживанию, или пока не появится достаточно конструктивная идея социального переустройства.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем заключается специфика местного самоуправления как уровня и формы управления?
2. Почему местное городское самоуправление не является суверенным?
3. Какие документы образуют правовую основу городского местного самоуправления?
4. Какие факторы обуславливают современное состояние местного самоуправления?
5. Можно ли в условиях современного законодательства четко обозначить границы городского управления?
6. Входит ли городской округ в состав муниципального района?
7. Распространяется ли в настоящее время городское управление на сельские поселения?

Список рекомендуемой литературы

- Европейская хартия местного самоуправления. Страсбург, 15 окт. 1985 г. ETS № 122 [Электронный ресурс]. URL: <http://admmegion.ru/gov/laws/detail.php?ID=44909> (дата обращения: 08.07.2012).
- Конституция Российской Федерации от 25.12.1993 г., с изменениями от 30.12.2008 г. [Электронный ресурс]. URL: (дата обращения: 08.10.2013).
- Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федер. закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ : принят Гос. думой ФС РФ 16.09.2003 г. (действ. ред. от 01.09.2013 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/popular/> (дата обращения: 03.07.2010).
- Пилявский А. П.* Основы местного самоуправления : учеб. пособие / А. П. Пилявский, А. В. Рассохин. Екатеринбург : УрФУ, 2010. 228 с.
- Устав муниципального образования «Город Екатеринбург» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ekburg.ru/officially/ustav/> (дата обращения: 06.07.2013).

Часть вторая
**ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА
ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**4. Представительный орган
городского управления**

**4.1. Городская дума
в системе городского управления**

Понятие «структура» можно определить как совокупность элементов и связей между ними. Следовательно, управленческая структура города — это совокупность городских организаций, учреждений управления и их функции, а также их связи и отношения друг с другом. В эту структуру входят как общегородские, так и внутригородские (районные) управленческие организации. Каждый элемент городской организации имеет свои специфические управленческие полномочия и играет особую роль в общей системе управления.

Согласно Федеральному закону № 131 от 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», городское местное самоуправление включает в себя: представительный орган, главу местного образования, местную администрацию, контрольный орган и иные органы, предусмотренные уставом. Так, с октября 2010 г. в г. Екатеринбурге существует пост сити-менеджера.

Согласно закону, организационная структура городского управления определяется на местах населением самостоятельно, но первые три элемента, перечисленные в законе, являются обязательными для всех городов.

Закон Свердловской области предписывает название городским органам управления. В Екатеринбурге представительная власть реализована в виде городской думы (в других городах она может называться городским советом), исполнительная — городской администрации. Высшее должностное лицо в г. Екатеринбурге — это глава города (в других городах может называться мэром).

В основе организационной структуры лежит идея разделения властей. Одна ветвь власти — представительная власть — должна заниматься выработкой общих направлений городской политики, которые отражаются в постановлениях, указах, уставах и прочих правовых документах. Эта власть также призвана отражать и выражать интересы населения. Вторая ветвь — исполнительная власть — исполняет эти решения на практике. Деятельность ветвей находится под взаимным контролем.

Высшим органом в системе городского самоуправления является представительный орган (в г. Екатеринбурге — городская дума). Представительный орган образуют выбираемые населением депутаты. Городская дума имеет широкий спектр полномочий. В сферу компетенции городской думы входит:

1. Принятие актов нормативного характера, обязывающих граждан и юридических лиц к определенным действиям (например, устава, различных постановлений).

2. Назначение местных референдумов, выборов и других законных волеизъявлений народа (например, проведение общественных слушаний по поводу введения поста сити-менеджера).

3. Принятие планов развития города и утверждение отчетов об их исполнении (например, принятие стратегического плана развития города).

4. Утверждение местного бюджета и отчета об его исполнении.

5. Утверждение размеров налогов и сборов и порядка распоряжения муниципальной собственностью.

6. Контроль за деятельностью должностных лиц, предусмотренный уставом муниципального образования.

Согласно ФЗ № 131 от 2003 г., количество избираемых депутатов зависит от числа жителей. Закон устанавливает нижний предел численности представительного органа: в малых поселениях с числом жителей до 1000 человек — не менее 7 человек; в поселениях от 1 до 10 тыс. — не менее 10; от 10 до 30 тыс. — не менее 15; от 30 до 100 тыс. — не менее 20; от 100 до 500 тыс. — не менее 25; а в городах с населением свыше 500 тыс. — не менее 35. Также определяется численность депутатов по городским районам — это не менее 10 депутатов. В г. Екатеринбурге в 2012 г. численность думы составляла 35 человек (в 2013 г. — 36 чел.), из них 10 % были штатными сотрудниками, остальные — совместителями.

Закон РФ гарантирует гражданам возможность участвовать в выборах депутатов, организуемых тремя способами: по одномандатным округам, по многомандатным округам и по системе пропорционального представительства.

Выборы по одномандатным округам могут проводиться по различным системам:

- по мажоритарной системе относительного большинства, при которой избранным является кандидат, набравший большее число голосов относительно другого или других кандидатов;
- по мажоритарной системе абсолютного большинства, когда избранным считается кандидат, набравший 50 % плюс один голосов от общего числа признанных действительными бюллетеней.

Закон предписывает, что в режиме выборов по многомандатной системе в одном округе не должно баллотироваться одновременно более 5 кандидатов.

Выборы способом пропорционального представительства могут проводиться:

- по системе связанных списков, при которой избиратель голосует за список в целом и не может изменить положение кандидата в этом списке;
- по системе свободных списков, когда избиратель голосует не только за список в целом, но и за отдельного человека из

списка. Наиболее демократичным оказывается в этом случае последний вариант.

Повседневная работа городской думы осуществляется в двух формах — в форме сессий (заседаний) и через работу депутатских комиссий.

Сессии — это коллективный сбор депутатов для решения вопросов, требующих учета мнения всех членов городской думы. На сессиях заслушиваются отчеты о работе городской администрации, вносятся изменения в устав города, принимаются ближайшие и перспективные планы развития города, утверждается бюджет города и заслушивается отчет об его исполнении. Периодичность сессий определяется уставом, как правило, это не реже одного раза в два-три месяца. Работа сессий осуществляется по плану. Решения, принятые на сессиях думы, обязательны для исполнения соответствующими органами.

Между сессиями депутаты работают в профильных комиссиях. Специализированные (профильные) комиссии из депутатов (комиссии по бюджету, по молодежи, информационной политике и пр.) создаются с целью предварительного рассмотрения отдельных вопросов до выноса их на сессию. Каждый депутат может выбрать работу в любой комиссии по своему желанию. Комиссия вправе запрашивать у администрации дополнительные материалы и документы, касающиеся рассматриваемого вопроса. Заключение комиссии заслушивается на сессии. Решения комиссий имеют только рекомендательный характер.

Городская дума функционирует в тесном контакте с городской администрацией.

Городская дума (представительный орган) вправе отправить главу города в отставку по инициативе депутатов или по инициативе высшего должностного лица субъекта Федерации. Основанием для отставки могут быть: долг муниципального образования перед государством в размере 30–40 % от взимаемой суммы; нецелевое расходование бюджетных средств; отрицательная оценка годового отчета депутатами, данная два раза подряд. Если отзыв главы происходит по инициативе депутатов, то за него

должны проголосовать не менее 1/3 депутатов. При этом депутаты должны согласовать свое мнение с высшим государственным лицом.

4.2. Городские депутаты

Депутаты — это избранники народа, которые призваны создавать законы (постановления, решения) и контролировать их исполнение. Депутат по роду своей деятельности должен выполнять две основные функции: во-первых, быть представителем интересов населения, которое делегировало ему полномочия выступать от имени народа в структурах власти; во-вторых — непосредственно реализовывать власть, участвуя в выработке управленческих решений и контроле за их исполнением.

Пройдя систему выборов, городской депутат может работать в городской думе как на постоянной основе, так и по совместительству. Важно подчеркнуть, что те депутаты, которые функционируют на постоянной основе, имеют некоторые ограничения в деятельности, зафиксированные в законе. Они не могут:

- заниматься предпринимательской деятельностью;
- состоять членами управления коммерческой организацией (если им это не поручено);
- заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной иной творческой. При этом эта деятельность не может оплачиваться исключительно из фондов иностранных государств;
- быть защитником в суде по гражданским или уголовным делам.

В настоящее время существует ряд серьезных проблем как в функционировании самой городской думы, так и в отношениях между населением города и избираемыми им городскими депутатами. Так, наблюдается несоответствие представлений населения о возможностях депутата и его действительных компетенциях, отмечается минимальное влияние населения на избранного им депутата.

Избиратели считают, что депутат — их законный представитель во власти — должен оказывать в случае необходимости реальную помощь, например, помочь отремонтировать школу или устроить ребенка в детское дошкольное учреждение. На самом деле у депутата нет таких полномочий, так как нет финансовых рычагов управления — они принадлежат администрации. Единственное, что может сделать «хороший» депутат, это попытаться лоббировать интересы избирателей или выступить в комиссии с инициативой — предложением обратиться на эту проблему внимание (но это не означает, что городская дума на своем заседании примет соответствующее решение и рекомендует администрации его выполнить). В итоге в глазах населения избранный депутат «только говорит», но ничего реально сделать не может, что приводит к падению престижа депутата, разочарованию как в избранном депутате, так в самой системе выборов, ничего не меняющей в обыденной жизни.

Другой проблемой является фактическая неподотчетность выбранного депутата избравшему его населению. Даже в случае если население не устраивает выбранный депутат, то отозвать его вряд ли удастся: хотя закон и предусматривает отзыв депутатов, но на практике реализовать это практически очень сложно.

Среди наиболее актуальных проблем, которые характеризуют работу выбранных населением городских депутатов, можно также назвать проблему профессиональной подготовленности к депутатской деятельности.

Если чиновники администрации — это, как правило, люди, которые в силу их несменяемости имеют большой опыт работы и по этой причине становятся профессионалами, то городской депутат — это нередко человек, не имеющий опыта работы в системе городского управления. Депутатами становятся люди самых разных профессий (врачи, бизнесмены, преподаватели, юристы, спортсмены и т. п.), как правило, достаточно ярко проявившие себя в своем деле, достигшие заметных успехов. Но зададим вопрос: достаточно ли опыта и знаний у врача (спортсмена,

бизнесмена, даже директора того или иного предприятия), чтобы управлять таким специфическим объектом, как город?

Следует отметить, что во многих европейских странах действуют законы, по которым человек не может работать в аппарате управления, если не имеет специального образования, подтвержденного дипломом. В Японии назначение на государственную службу производится на основе конкурсных экзаменов, и, как правило, шанс занять руководящие посты имеют лица с высшим образованием. В Великобритании набор старших государственных служащих осуществляется по результатам конкурсных письменных экзаменов, которые обычно составлены по программам университетов Оксфорда и Кембриджа.

В нашей стране в первые годы советской власти считалось, что управленческая работа (как работа в администрации, так и депутатская деятельность) не требует какой-то особой образовательной подготовки. Еще со времен В. И. Ленина укоренилось мнение, что «каждая кухарка может управлять государством»: люди и сегодня все еще уверены, что любой человек, аналогично тому, как он «правит» на своей кухне, может управлять и государством, и городом. Однако неискаженная ленинская мысль гласит, что каждая кухарка может управлять государством «при наличии соответствующего образования».

Первые руководители нашей страны не только не имели специальной подготовки, необходимой для управления государством, но нередко не имели образования вообще. Так, не имели образования К. Ворошилов, с десяти лет работавший пастухом, а с одиннадцати — рабочим на руднике; Л. Каганович, с 14 лет бывший сапожником. Образование многих ограничивалось реальным училищем (В. Молотов, Л. Троцкий). Вождь мирового пролетариата В. Ленин окончил гимназию, затем три месяца учился на юридическом факультете в Петербурге (получил образование экстерном); И. В. Сталин окончил духовное училище, кроме того, учился в духовной семинарии в Тифлисе, но не окончил ее. Такой низкий уровень образования, несомненно, не мог не сказаться на характере и качестве той политики, которую проводили в жизнь эти руководители.

Только со времени правления Л. Брежнева, К. Андропова, Н. Черненко в стране появляются руководители, получившие высшее и высшее партийное образование. В этот период возникла специальная система номенклатурного образования: высшие комсомольские и партийные школы, академии ВПШ (высшая партийная школа), ВКШ (высшая комсомольская школа) и пр.

Получить знания, необходимые каждому руководителю, можно двумя способами: путем систематического обучения в специализированных учреждениях, дающих профессиональные знания, и путем накопления практического опыта (например, можно стать квалифицированным управленцем, набирая каждодневный опыт, постепенно продвигаясь вверх по служебной лестнице). В советской России отсутствовала система специальной подготовки государственных руководителей, но был широко развит второй путь: продвижение на вышестоящие управленческие посты было невозможно без предварительного прохождения нижестоящих. Все представители партийно-государственной элиты были коммунистами. Элита имела жесткую иерархию, все номенклатурные должности еще в сталинские времена были подразделены на 14 рангов. Высшая должность принадлежала генеральному секретарю, за ним шли члены политбюро, секретари центральных комитетов, далее должности, которые утверждались на заседаниях политбюро, — первые и иногда вторые секретари республиканских ЦК, секретари райкомов и горкомов крупных городов, союзные министры, высшие военные, послы, директора крупных заводов, главные редакторы крупнейших изданий.

Иерархичность системы заключалась в том, что человек должен был последовательно подниматься со ступеньки на ступеньку; при этом его кандидатура всякий раз согласовывалась и утверждалась в вышестоящих инстанциях. Эта система была во многом схожа с армейской, исключения были очень редки. Руководители набирали профессиональный опыт, их перемещали с должности на должность по стране (номенклатура требовала от своих членов работы в разных регионах — так называемая географическая мобильность), а затем возвращали в Москву. При этом изменялась

и сфера деятельности: было несколько типов номенклатурной карьеры (партийно-хозяйственная, комсомольско-партийная, советско-партийная, партийно-дипломатическая), хотя были случаи и «чистых» карьер.

Ситуация начала резко меняться с начала перестроечных процессов. Так, в 1991 г. абсолютное большинство депутатов Государственной думы (94,7 %) имели высшее образование. Первое место по численности занимали депутаты, получившие естественно-научное и инженерно-техническое образование (33,3 %); на втором месте были экономисты (14,6 %); на третьем — депутаты с гуманитарным профилем образования: филологи, журналисты, политологи, историки (13,7 %); четвертое место занимали юристы (13,1 %); далее — депутаты с сельскохозяйственным образованием (10,8 %), педагоги (9,2 %) и депутаты, окончившие военные училища и академии (7,0 %). Как видим, уровень образования поднимался, но насколько это образование соответствовало тому, которое требовалось для управления городом или страной?

Политическая реформа, осуществленная М. С. Горбачевым и его сторонниками, значительно уменьшила власть КПСС и привела к краху номенклатуры. Выборы, ставшие альтернативой номенклатурного назначения, вывели на арену новых лидеров, взошедших наверх не по отлаженным карьерным каналам, а благодаря личным качествам. Многие из них не имели практического опыта управления большими социальными общностями, такими как город, и специально этому не учились.

В настоящее время в стране по-прежнему нет закона, предписывающего городскому депутату в обязательном порядке иметь диплом, позволяющий заниматься управленческой деятельностью на уровне города, как нет и системы обязательного обучения вновь избранных городских депутатов. Многие городские депутаты приобретают опыт управленческой деятельности и становятся профессионалами к концу срока пребывания на депутатском посту. Однако тут подходит время очередных выборов, и все помыслы депутатов направляются на организацию очередной предвыборной кампании.

Было бы неправильным считать, что депутат городской думы должен быть исключительно профессионалом-юристом, который занимается написанием законов, или он должен быть несменяемым подобно чиновнику администрации. Главная задача депутата — быть каналом связи между властью и населением, улавливать мнение населения и добиваться реализации интересов горожан через органы городской власти. Эту функцию нельзя реализовать, будучи штатным чиновником. В то же время очевидна и необходимость специальных знаний и навыков управления городом, в том числе и у городских депутатов — избранных народа.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие элементы образуют организационную структуру городского управления?
2. Какой элемент структуры можно считать главным?
3. Какие ограничения существуют для депутатов, работающих на постоянной основе?
4. Почему население слабо информировано о деятельности избранного депутата?

Список рекомендуемой литературы

- Заборова Е. Н.* Город на грани веков / Е. Н. Заборова. Екатеринбург : УрГЭУ, 2007. 272 с.
- Кох И. А.* Социальная эффективность городского управления / И. А. Кох. Екатеринбург : УрО РАН, 2002. 275 с.
- Меренков А. В.* Социология стереотипов / А. В. Меренков. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2001. 290 с.
- Модель И. М.* Профессиональная культура муниципального депутата: теоретико-методологический анализ / И. М. Модель. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 1993. 185 с.
- Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федер. закон от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.admobl.kurgan.ru/131-fz.jsp> (дата обращения: 03.07.2010).
- Устав муниципального образования «Город Екатеринбург» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ekburg.ru/officially/ustav/> (дата обращения: 06.07.2013).

5. Исполнительный орган городского управления

5.1. Глава города. Сити-менеджер

Эффективность городского управления во многом зависит от первого должностного лица — руководителя города.

Согласно ФЗ № 131 от 6.10.2003 г., выборы главы города и его положение в организационной структуре вариативны. Глава города может:

- выбираться населением города и возглавлять городскую администрацию;
- выбираться представительным органом (городской думой) из своего состава и быть его председателем. Местную администрацию в этом случае возглавляет управляющий;
- избираться населением и возглавлять представительный орган. Руководство администрацией возлагается на управляющего, избираемого на конкурсной основе.

В недавней истории г. Екатеринбурга глава города выбирался населением на 4 года и возглавлял городскую администрацию. Согласно прежнему положению, глава был подотчетен населению и городской думе, он также мог входить в состав представительного органа и быть председателем на его заседаниях. В его полномочия входило назначать заместителей и глав районов. В соответствии с Уставом г. Екатеринбурга, глава:

1) обеспечивал выполнение указов и актов РФ и Свердловской области, устава и иных городских нормативных актов;

2) представлял интересы города в стране и за рубежом, принимал меры к защите интересов города в суде, в иных органах власти и управления. При этом он мог действовать без доверенности;

3) руководил администрацией города, утверждал структуру и штаты, организовывал работу с кадрами, назначал и снимал глав подразделений администрации и глав районов;

4) имел полномочия по управлению предприятиями, находящимися в муниципальной собственности;

5) представлял в думу проект городского бюджета и отчитывался перед ней о его исполнении;

6) распоряжался средствами городского бюджета, внебюджетными и валютными фондами, подписывал финансовые документы;

7) представлял в думу программы и план городского развития;

8) руководил гражданской обороной, милицией.

В настоящее время в силу ряда причин глава г. Екатеринбурга является председателем Екатеринбургской городской думы.

Глава Екатеринбурга, председатель Екатеринбургской городской думы — это высшее должностное лицо муниципального образования «Город Екатеринбург», наделенное собственными полномочиями по решению вопросов местного значения и отдельными государственными полномочиями, переданными федеральными законами и законами Свердловской области.

В соответствии со ст. 35 Устава муниципального образования «Город Екатеринбург», глава Екатеринбурга — председатель Екатеринбургской городской думы осуществляет три группы полномочий: представительские, организационные и иные, предусмотренные регламентирующими документами.

Представительские полномочия главы Екатеринбурга: представляет муниципальное образование в отношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, гражданами и организациями независимо от форм собственности; представляет интересы населения муниципального образования в отношениях с органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления; является официальным представителем муниципального образования в Российской Федерации и за рубежом; действует без доверенности от имени муниципального образования; определяет направления развития региональных, межрегиональных, международных и внешнеэкономических связей муниципального образования; заключает договоры и соглашения от имени муниципального образования; обеспечивает осуществление органами местного самоуправления муниципального образования полномочий по решению вопросов местного значения

и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Свердловской области.

Полномочия главы Екатеринбурга — председателя Екатеринбургской городской думы по организации деятельности и руководству деятельностью городской думы: обеспечивает взаимодействие городской думы с органами местного самоуправления других муниципальных образований; информирует население муниципального образования о деятельности городской думы; обеспечивает учет общественного мнения при принятии решений городской думой; организует прием граждан и организаций в городской думе; подписывает и обнародует в порядке, определенном уставом, правовые акты, принятые городской думой; организует выполнение правовых актов городской думы в пределах своей компетенции; издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности городской думы; вправе вносить в городскую думу проекты правовых актов, принятие которых входит в компетенцию городской думы; организует работу городской думы, координирует деятельность постоянных и временных ее комиссий, дает поручения по вопросам их ведения; созывает очередные и внеочередные заседания городской думы, доводит до сведения ее депутатов и населения муниципального образования время и место их проведения, проект повестки заседания; организует подготовку, переподготовку и повышение квалификации депутатов городской думы, а также профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации муниципальных служащих, замещающих должности муниципальной службы, учреждаемые для обеспечения исполнения полномочий городской думы; заключает договоры и соглашения от имени городской думы; действует без доверенности от имени городской думы; открывает и закрывает лицевые счета городской думы, распоряжается ее средствами согласно утвержденной смете расходов; выдает доверенности для представления интересов городской думы; подает иски и иные заявления, жалобы в суд, принимает меры по обеспечению интересов городской думы в судах; руководит работой аппарата городской

думы; устанавливает правила внутреннего трудового распорядка городской думы; обладает правом приема на работу и увольнения работников аппарата городской думы, помощников депутатов; обладает правом поощрения и наложения дисциплинарных взысканий на работников аппарата городской думы.

Иные полномочия главы Екатеринбурга — председателя Екатеринбургской городской думы: обеспечивает в пределах своих полномочий соблюдение Конституции Российской Федерации, законодательства Российской Федерации, устава, иных нормативных правовых актов на территории муниципального образования; осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, уставом муниципального образования.

Глава ежегодно отчитывается перед городской думой. У главы есть также перечень ответственностей. Существует три вида ответственности:

перед населением — ответственность наступает, когда в результате действий или бездействий должностного лица утрачивается доверие. Это может привести к досрочному прекращению полномочий выборного лица. Порядок отзыва главы — через референдум, при этом суд должен доказать справедливость предъявляемых претензий;

перед государством — в случае нарушения законов и тогда, когда финансово и юридически исполнение законов было не обеспечено, в случае нецелевого использования финансовых средств, доведения территории до неплатежеспособности. Это может привести к досрочному прекращению полномочий по инициативе государственных органов;

перед физическими лицами — в соответствии с Гражданским и Уголовным кодексами. Так, в соответствии со ст. 285 Уголовного кодекса РФ (злоупотребление должностными полномочиями, существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государств) предусмотрено наказание в виде штрафа до 80 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 6 месяцев. Статья 285.1 предусматривает

наказание за нецелевое расходование бюджетных средств: причинение крупного ущерба в размере более 1 млн 500 тыс. руб. приводит к штрафу от 100 тыс. до 300 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от 1 года до 2 лет. Статьи 286, 288 предусматривают ответственность за превышение должностных полномочий, присвоение полномочий должностного лица; статья 290 (получение взятки) предполагает штраф от 40 тыс. до 500 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от 1 года до 3 лет. В целом можно сказать, что в Уголовном кодексе содержится достаточно большой список статей, предполагающих наказание за коррупцию. Однако на практике в основном применяются дисциплинарные меры наказания. В некоторых зарубежных странах, если чиновник обвинен в коррупции, то это сказывается и на величине его соцпакета по выходе на пенсию, а иногда применяются очень жесткие меры — вплоть до смертной казни.

Важнейшую роль в организационной структуре городского управления сегодня играет *сити-менеджер*. Сити-менеджер — глава муниципальной администрации, занимающийся решением текущих задач и работающий по контракту с городским советом (думой). При этом ответственность за разработку длительной стратегии развития, церемониальные функции и связь с вышестоящими органами остаются за мэром (главой города). Обычно сити-менеджеров сравнивают с генеральными директорами крупных корпораций.

Впервые должность сити-менеджера была учреждена в 1908 г. в американском городе Стаунтон. С тех пор сити-менеджерский способ управления городом распространился во многих странах Западной Европы, Америки. В России такая форма городского управления была разрешена Федеральным законом ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6.10.2003 г. Как полагают, это было связано с укреплением вертикали власти. Так, в городах Тюмень, Курган пост сити-менеджера был введен в 2005 г., в г. Пермь — в 2006 г.,

в городах Челябинск, Екатеринбург, Мурманск, Барнаул, Нижний Новгород, Норильск — в 2010 г.

Эксперты видят как плюсы, так и минусы в организационной структуре, в которой имеется пост сити-менеджера. Среди положительных сторон отмечается освобождение главы администрации от церемониальных обязанностей, аполитичность менеджера, его подотчетность городскому совету, снижение расходов на выборы, профессионализм сити-менеджера. Среди отрицательных — неподотчетность менеджера населению, его оторванность от разработки долгосрочных планов. Кроме того, критики утверждают, что для России не характерна аполитичность таких работников, на практике проявляется их зависимость от губернаторов и городских советов, часты случаи противостояния сити-менеджера и мэра. В результате введения поста сити-менеджера возникает модель «двуглавой» системы управления, потенциально предполагающая повышенную конфликтность двух руководителей — главы города и сити-менеджера. Зачастую не оправдывает себя и аргумент о профессионализме менеджера: во многих, особенно небольших городах кадровая прослойка слишком узка, чтобы найти достаточное количество достойных претендентов. По данным на 2010 г., только в Уральском федеральном округе около 30 сити-менеджеров досрочно прекратили выполнение своих обязанностей.

Глава города, сити-менеджер — люди, от деятельности которых напрямую зависит эффективность функционирования и развития города как особой территориально-поселенческой структуры, жизнь городского социума. В связи с этим понятен интерес ученых к проблеме мотивов прихода во власть. Почему люди идут работать в аппарат власти? Почему некоторые стремятся стать руководителями, а другие нет? Что определяет их выбор?

Власть можно определить как способность социального субъекта в своих интересах выбирать цели и направления деятельности других социальных субъектов (безотносительно к их интересам); распоряжаться материальными, информационными и статусными ресурсами общества; формировать и навязывать правила и нормы поведения (устанавливать запреты и предписания); предоставлять

полномочия. По мнению некоторых ученых, стремление к власти — это выражение врожденного стремления к лидерству. Существует более 350 определений феномена лидерства, что показывает сложность этого понятия. Наиболее часто лидерство понимается как главенство в стимулировании, планировании и организации активности группы, т. е. первенство в обладании властью. Очевидно, что лидерство — явление комплексное: его основу образуют биологические и психологические особенности человека, на феномен лидерства также влияют общество и активность самого человека.

Физиологическая основа лидерства заключается во врожденном повышенном энергетическом потенциале человека, выражающемся в способности выносить длительные эмоциональные и интеллектуальные нагрузки и воздействовать на других людей, в том числе и подчинять их (наличие харизмы). Это люди с сильным типом темперамента, волевые, организованные, обладающие разнообразными способностями. За способностью к лидерству стоят повышенная психическая активность, высокая скорость ориентировки, ясность и масштабность мышления, самоконтроль. Для лидера характерны такие метапрофессиональные качества и способности, как мобильность, работоспособность, практический интеллект, саморегуляция деятельности, рефлексивность, ответственность и самостоятельность, уверенность в себе, эмоциональная уравновешенность, стрессоустойчивость, предприимчивость, независимость, общительность и пр. Отличительная черта лидерства — стремление к самовыражению, проявлению своего «я», что, в свою очередь, неразрывно связано с развитым честолюбием, стремлением к победе. Как правило, состоявшиеся руководители проявляли лидерские качества еще в детстве: они были активными в школьные и студенческие годы, неформальными (например, дворовыми) лидерами.

Наряду с биологической основой, лидерство предполагает и наличие ряда социально формируемых черт (компетенций). Список таких компетенций очень широк и включает в себя специфические знания, умения, навыки и опыт, совокупность которых порождает профессионализм чиновника. В этот список входят:

социально-профессиональная направленность (мотивы самосовершенствования и самореализации, целевая ориентация на достижение успеха, установка на инновации и др.); социально-профессиональная компетентность (профессионально-правовая, коммуникативная, предметная (специальная), психолого-педагогическая и др.); инструментальная (оперативно-деятельностная) компетентность (процедурные знания, профессиональные умения и навыки, профессиональные и общекультурные компетенции); нравственно-профессиональная нормативность (приверженность корпоративным целям организации, нравственная регуляция отношений, социально-профессиональная идентичность, моральная нормативность и др.)³³.

Начиная с 1972 г. лидерство включено в международный перечень видов одаренности и рассматривается как способность особого рода. Существует мнение, что дар лидерских способностей встречается в несколько десятков раз реже, чем музыкальные и математические способности. Это означает, что далеко не все люди могут быть лидерами и обладать таким выдающимися качествами. Об этом интересно рассказывает знаменитый американский бизнесмен Г. Форд. В его фирме были созданы благоприятные условия для продвижения человека по служебной лестнице, нужно было только проявить инициативу и желание взять на себя ответственность. Как оказалось, очень немногие готовы взвалить на себя это бремя. Большинство людей предпочитали подчиняться и оставаться ведомыми: «Средний работник более дорожит приличной работой, чем повышением. Едва ли 5 % всех тех, кто получает зарплату, согласятся взять на себя сопряженные с повышением платы ответственность и увеличение труда. Даже число тех, которые хотели бы подняться в начальники бригад, составляет только 25 %, и большинство из них являют готовность на это только потому, что оплата здесь лучше... Подавляющее большинство, однако, желает

³³ Зеер Э. Ф. Психологические особенности развития профессионализма личности // Социально-психологические проблемы формирования личности государственного служащего в современной России : сб. науч. тр. Екатеринбург : Урал. акад. гос. службы, 2011. С. 18–19.

оставаться там, где оно поставлено. Они желают быть руководимыми, желают, чтобы во всех случаях другие решали за них и сняли с них ответственность. Поэтому главная трудность, несмотря на большое предложение, состоит не в том, чтобы найти заслуживающих повышения, а желающих получить его... Средний работник, к сожалению, ищет работы, при которой он не должен напрягаться ни физически, ни особенно духовно...»³⁴. Аналогичные данные получены и в результате социологических исследований в городах нашей стране (на промышленных предприятиях Среднего Урала, 1980, 2000 гг.).

Таким образом, подлинный лидер — явление достаточно уникальное, в этом смысле лидеры — руководители города — люди незаурядные.

В то же время социально-психологический портрет представителя власти имеет не только комплементарные, но и негативные черты, и список этих черт может быть обширен: авторитаризм, демонстративность, профессиональный догматизм, консерватизм, социальное лицемерие, сверхконтроль и др. А. Менегетти писал: «На мой взгляд, люди, возглавляющие систему, являются наиболее отсталыми: в сущности, министр — это индивид, сумевший сказать то, что надо, получивший одобрение большой группы людей и таким образом добившийся своей должности»³⁵. Они попадают в систему, которая диктует им жесткие правила игры. Согласно мнению известного социального психолога Т. Шибутани, власть — это способ компенсации низкого уровня собственного достоинства. Властные люди чувствительны к неуважению, невниманию, а также к лести, часто страдают, сомневаются в расположении к себе со стороны окружающих. Это — эгоцентричные люди. Они так поглощены собой, что утрачивают интерес к другим. Хороши они с теми, кто им полезен, другие же люди остаются без внимания (чем более адекватен уровень собственного достоинства человека, тем более он может позволить себе заботиться о других). Нередко

³⁴ Форд Г. Моя жизнь. Мои достижения. М. : Финансы и статистика, 1989. С. 86.

³⁵ Менегетти А. Система и личность. М. : Серебряные нити, 1996. С. 13.

это очень одинокие люди. Способом преодоления одиночества порой является приобретение собаки или кошки. «Внешне они могут стать более уравновешенными, но большинство успешно делающих карьеру лиц мучается чувством неполноценности»³⁶.

Длительное пребывание во власти накладывает отпечаток на человека. Так, например, постепенно может сформироваться синдром «жажды власти». Человек получает удовольствие от самого процесса властвования — от распоряжения другими людьми, от ощущения своей силы, оттого, что люди слушают его, от своей популярности. Власть — сильнейший раздражающий фактор, источник больших эмоций, держащий организм в напряжении. Власть развращает, а неограниченная власть развращает неограниченно. Часто те, кто получают большую власть, отказываются от нее с большим трудом. Боль, испытываемая человеком при утере большой власти, огромна. История знает множество примеров, когда ради сохранения власти люди шли на самые жестокие и крайние меры. Чем выше поднимается человек по властной лестнице, тем сильнее видны его сильные и слабые стороны.

Американские психологи в течение 5 лет исследовали 2,5 тыс. руководителей и выявили 5 наиболее существенных причин, объясняющих, почему руководители взбираются вверх по лестнице карьеры, а потом падают вниз. Согласно этим данным, их толкает вверх стремление получать более высокое жалование, а не забота о процветании организации; их слишком волнуют символы их положения (кабинет, машина, дом); они озабочены прежде всего собственными интересами; они изолируются, сужают круг общения, скрывают свои мысли и чувства от подчиненных.

Таким образом, спектр черт, присущих руководителю-лидеру, достаточно противоречив. В нем можно отметить как положительные, так и отрицательные компоненты. Попадая «во власть», люди нередко достаточно сильно меняются, социально мутируют.

³⁶ *Шибутани Т.* Социальная психология : пер. с англ. М. : Прогресс, 1969. С. 37.

Следует заметить, что социально-психологический портрет лидера-руководителя историчен. Набор черт и свойств, присущих лидерам, меняется в зависимости от эпохи и социального строя. Например, римский цезарь непременно должен был быть диктатором, проявлять безжалостность и презрительно относиться к массе — это диктовалось спецификой рабовладельческого общества. Русские помещики отличались надменностью и чувством несомненного превосходства над «рабами», многочисленной чернью, т. е. над народом. В современной Японии большое значение имеют такие черты руководителя, как беспристрастие, бескорыстность и лояльность, способность полностью использовать возможности сотрудников с помощью правильной расстановки и справедливых санкций, умение создавать коллектив и гармоничную атмосферу в нем, четкое осознание своего места во властной структуре.

Следует учесть, что во власть на пост лидера-руководителя могут попасть разные люди, в том числе и те, которые не обладают лидерскими качествами. Главенство, руководство можно получить и при отсутствии лидерской психологии, достигая его с помощью связей или прямого насилия, обмана и подкупа. Понятия «лидер» и «руководитель» могут не совпасть в том случае, когда в наборе функций, присущих лидеру, остаются только простая организация и контроль за исполнением решений. Псевдолидер проявляет себя либо как простой исполнитель, либо как разрушитель.

Рассматривая эту проблему, следует помнить, что существуют различия между городским чиновником-исполнителем, в деятельности которого нередко отсутствует такой важный элемент, как властные функции, и представителем аппарата управления, обладающим властными полномочиями.

Как правило, каждый вновь приходящий руководитель города приводит с собой свою собственную *новую «команду»*, члены которой занимают высшие посты в системе городского управления. В то же время многие управленцы, работающие на среднем и низовом уровне и выполняющие второстепенные функции в городской

администрации, обычно остаются на своих местах долгие годы. Именно они образуют базовый слой городских чиновников.

Доктор психологических наук Ю. Сиягин пишет, что серия эмпирических исследований показала, что в процессе реализации управленческих функций руководитель ориентируется на решение трех основных видов задач, иерархия которых определяет специфические особенности его управленческого поведения. Во-первых, это организационные задачи, выполнение которых детерминруется самой должностной позицией руководителя. Во-вторых, это целый комплекс задач, направленных на обеспечение в широком смысле безопасности руководителя. Сюда входят и проблемы сохранения своей должностной позиции (или ее позитивного изменения), и проблемы поддержания позитивных взаимоотношений в организации, и проблемы материального обеспечения своего будущего и будущего своей семьи, детей и др. Наконец, это то, что может быть обозначено как «кровная идея» руководителя, его «жизненная задача», придающая смысл управленческой деятельности³⁷. В итоге руководитель подбирает как минимум три группы людей: для решения организационных задач — профессионалов; для решения задачи достижения безопасности — «преданных» и «надежных»; для «кровной идеи» — единомышленников. Успешное продвижение городского чиновника по административной лестнице нередко зависит от того, насколько он соответствует стратегическим задачам своего руководителя.

Во взаимодействии городских руководителей и их подчиненных прослеживаются некоторые повторяющиеся тенденции. Нередко приход к власти нового градоначальника означает возникновение «своей команды» преданных людей, которым руководитель может доверять. На первых порах такая команда стремится к введению инноваций, проявляет активность, желание реализовать новые, более эффективные с их точки зрения планы и смело, открыто говорит о недостатках и проблемах, которые накопились

³⁷ Сиягин Ю. В. Психологические механизмы формирования руководителем управленческой команды. М. : Радио, 2001.

в организации. В этот момент начальству, как правило, предоставляется достоверная информация.

По мере увеличения срока совместной деятельности команды, когда наступает время отчитываться за свою собственную работу, ситуация меняется: критики становится все меньше, информация приукрашивается либо искажается. Действия руководителя не осуждаются, наблюдается переход к комплементарности в отношении его дел и черт личности, ибо признание неудач руководителя означает признание и собственных ошибок. Это поведение диктуется «логикой места» — естественным желанием сохранить за собой руководящее кресло или просто неплохо оплачиваемую непыльную работу. Вокруг руководителя создается особое «ватное поле», искажающее поступающую информацию, в силу чего формируется необъективное отношение к миру и собственной персоне. Вот почему есть доля истины в утверждениях, что «руководители не знают, что творится на местах»: когда нет непосредственных контактов с горожанами, руководителю со временем действительно трудно получить объективную картину происходящего. В случае отсутствия у избранных во власть прямых и систематических встреч с народом, с избирателями возникают реальные предпосылки для формирования завышенной самооценки или культа личности. Следует добавить, что в управленческих структурах с жесткой иерархией, сложившимися коррупционными связями организованная группа выстраивается также иерархично и командой в подлинном смысле слова не является.

Человечество давно изобрело правило, в определенной мере позволяющее сглаживать эту ситуацию, — это непереносимость смены правителя после определенного срока пребывания на посту (как правило, допускается один или два срока). Но поскольку правила игры создает сама власть, она нередко меняет их в сторону увеличения такого срока до бесконечности (точнее, чуть ли не до конца жизни руководителя).

Напряженные отношения между руководством и подчиненными возникают и тогда, когда руководитель проявляет признаки так называемого терминаторного менеджмента. Терминаторный

менеджмент выражается в принижении компетентности подчиненных, проявлении недоверия, обвинениях, отстранении их от решения важных задач и выполнения некоторых функций. Реакция компетентного подчиненного на руководителя-терминатора может быть разнообразной: подчиненный реагирует очень остро, конфликтно, не идет на компромисс (человек-«пороховая бочка»); подчиненный сопротивляется до порога терпения, который у каждого человека индивидуален («сопротивленец»); некоторые склонны находить компромиссы («компромиссатор»); иные остаются на службе, совмещают ее с работой в другом месте или других местах и находят, таким образом, более полную реализацию своей компетентности («Фигаро здесь, Фигаро там»); есть и такие, которые оказывают слабое, очень слабое сопротивление («как с гуся вода»).

Эффективный руководитель осуществляет в отношении своих подчиненных разнообразную кадровую политику: политику занятости (мероприятия по повышению эффективности персонала и обеспечение условий для карьерного продвижения); политику обучения (повышение квалификации служащих); политику оплаты труда; политику производственных отношений (установление процедур для эффективного решения возникающих проблем); политику благосостояния (обеспечение оплаты труда посредством услуг и льгот).

Во все времена при взаимодействии лидера и его подчиненных существовала *проблема «второго» лица*. Она проявляется в том, что со временем у наиболее талантливых и честолюбивых подчиненных возникает желание самим стать первыми, сместив босса, а также и в том, что руководитель вынужден со временем искать преемника. В специальной литературе можно найти много любопытных замечаний относительно тайных и явных механизмов выбора преемника. В этом процессе сегодня, как и много лет тому назад, используются сила приоритета личного мнения, интриги, закулисная борьба и т. п.

Проблема выбора нового руководителя стоит остро и для населения. Пока старый руководитель, например мэр города, находится у власти, он не заинтересован готовить или популяризировать

конкурента; у населения же недостаточно информации, чтобы объективно выбрать претендента, поэтому обычно возникает ситуация, когда считается, что «никого нет, выбирать не из кого», или возникают мысли типа «старый уже наворовал, а новый начнет снова». На самом деле всегда имеется достаточно много талантливых людей, которые могут быть руководителями. Проблема в том, что старая власть создает такую ситуацию, при которой пройти новому талантливому человеку во власть «со стороны», не будучи элементом этой самой власти, практически невозможно. Нередко выборы новых руководителей, в которых участвует население, оказываются формальным актом: горожане выбирают тех, кого уже давно выбрали предшествующие правители.

5.2. Городская администрация. Муниципальный служащий

Городская администрация является исполнительно-распорядительным органом. Она осуществляет следующие полномочия:

- 1) разрабатывает проект бюджета и исполняет бюджет, отчитывается о его выполнении, разрабатывает и реализует финансовую и инвестиционную политику;
- 2) разрабатывает и исполняет текущие и перспективные планы, отчитывается об их исполнении;
- 3) распоряжается средствами городских внебюджетных фондов и отчитывается об их исполнении;
- 4) управляет и распоряжается городской собственностью, включая городские земли;
- 5) реализует в городе ценовую политику и оплату труда;
- 6) организует и руководит городской системой учета и статистики.

Городская администрация имеет довольно разветвленную структуру. Так, в структуре городской администрации г. Екатеринбурга имеются:

– **департаменты**: информационно-аналитический департамент, правовой департамент, департамент экономики, департамент

архитектуры, градостроительства и регулирования земельных отношений, департамент финансов, департамент по управлению муниципальным имуществом;

– **управления:** управление делами, управление культуры, управление образования, здравоохранения, по развитию физической культуры, спорта и туризма, жилищного и коммунального хозяйства, топливно-энергетического хозяйства, контрольно-ревизионное управление;

– **отделы:** отдел кадровой и муниципальной службы, бухгалтерско-финансовый отдел, отдел координации работы по профилактике и борьбе с наркоманией, отдел мобилизационной и специальной работы, отдел по делам архивов, по работе с обращениями граждан, производства потребительских товаров и малого предпринимательства;

– **комитеты:** комитет административных органов, комитет благоустройства города, по внешним связям, по жилищной политике, земельный комитет, по организационно-контрольной работе, по организации бытового обслуживания населения, промышленной политики и развития предпринимательства, связи и информационных технологий, социальной политики, по связям с общественными организациями и молодежной политике, по строительству, по товарному рынку, по транспорту, организации дорожного движения и развитию улично-дорожной сети, по экологии и природопользованию;

– **иные структуры:** главархитектура, инспекции, аналитический центр, бухгалтерия и др.

Наряду с общегородской структурой городская администрация имеет и соответствующие районные подразделения.

Внутренняя структура городской администрации может быть различной в муниципалитетах разных городов, она также изменяется со временем.

Штатное расписание администрации разрабатывается главой администрации самостоятельно и утверждается думой. В структуре городской администрации, наряду с главой администрации, существуют начальники и заместители (первый заместитель,

заместитель по вопросам жилищного и коммунального хозяйства, по вопросам капитального строительства и землепользования, по стратегическому планированию, вопросам экономики и финансам, по вопросам организации управления — руководитель аппарата администрации города, по вопросам социальной политики, по вопросам потребительского рынка и услугам, по вопросам благоустройства, транспорта и экологии, начальник департамента по управлению муниципальным имуществом, начальник информационно-аналитического департамента и др.).

Лица, выполняющие исполнительные функции в системе местного самоуправления и находящиеся в штате, относятся к категории *муниципальных служащих*.

До принятия Конституции 1993 г. понятия «муниципальный служащий» не существовало, а работники городского аппарата управления причислялись к государственным служащим. В настоящее время их статус определяет и контролирует ФЗ № 25 от 2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации». Кроме того, они подчиняются закону Свердловской области № 136 от 2007 г. «Об особенностях муниципальной службы на территории Свердловской области». В соответствии с этими законами муниципальная служба — это профессиональная деятельность, осуществляемая на основе договора (контракта).

Существует установленный реестр должностей муниципальных служащих: руководители, помощники (советники), специалисты, обеспечивающие специалисты. Все они, в свою очередь, могут подразделяться на высших, главных, ведущих, старших и младших. Согласно закону, имеются ограничения для лиц, желающих стать муниципальными служащими: они должны быть в возрасте 18 лет и более, обладать знанием государственного языка, иметь соответствующую квалификацию.

Законы определяют принципы работы муниципальных служащих: приоритет граждан и свобод человека и гражданина, профессионализм и компетентность, доступность информации о деятельности государственных служащих, взаимосвязь с общественными объединениями граждан, правовая и социальная защищенность

муниципальных служащих, ответственность муниципальных служащих. Законы также предусматривают внепартийность муниципальных служащих. Муниципальные служащие могут знакомиться с документами, соответствующими их статусу, претендовать на соответствующие условия труда, иметь оплату труда в соответствии с законом, они могут создавать свои организации, профсоюзы, имеют право на отпуск, должны повышать квалификацию, предоставлять сведения о доходах, являющихся объектом налогообложения.

Сегодня функционирование муниципальных служащих связано с рядом серьезных проблем.

Городские чиновники представляют собой группу, от которой в значительной мере зависит управление городом, при этом *деятельность данной группы осуществляется практически вне контроля со стороны общественности*: если высшие руководители городских служб еще могут стать объектом критики со стороны граждан, то «мелкие» чиновники-исполнители практически оказываются недостижимыми для общественного мнения.

Имеет свою негативную сторону и *факт несменяемости рядовых городских чиновников*. Приобретая многолетний опыт работы, чиновники, с одной стороны, становятся специалистами, профессионалами своего дела, с другой — нарастает консерватизм, бюрократизм, появляется состояние «выгорания» от выполнения многолетней однотипной работы. Сегодня качество работы аппарата городского управления вызывает большие нарекания. Чиновникам присущ административный произвол, их работа отличается хаотичностью, неэффективностью, зачастую контрпродуктивностью. Чиновничество, призванное решать проблемы людей, само превратилось в проблему национального масштаба.

Среди множества проблем, которые сегодня существуют в работе городской администрации, *проблема бюрократизма* — одна из ключевых. М. Вебер активно занимался изучением бюрократии. По его мнению, это явление не следует рассматривать как исключительно отрицательное, в нем есть и положительные моменты. Бюрократ — это чиновник, добросовестно следующий

предписанным правилам и инструкциям, точно и вовремя выполняющий свои обязанности, аккуратный, пунктуальный и пр. Такое бюрократическое поведение в определенном смысле — благо, так как всегда можно быть уверенным, что через строго определенное время вопрос будет рассмотрен и человек получит какой-то ответ. Но, с другой стороны, бюрократизм означает формальное отношение к делу: многие проблемы можно решить быстро, они не требуют большого количества времени для рассмотрения. Однако бюрократическая система тем и отличается, что она не является гибкой. Она консервативна, медлительна, прохождение дел соответствует заданному порядку, обязательно сопровождается участием многих инстанций, предполагает подписание большого количества бумаг, исключает чуткость и персональное внимание к отдельному человеку и пр. Сделать бюрократический аппарат и формальным и гибким одновременно — сложная управленческая задача.

Еще одной проблемой городского чиновничества является *отсутствие четко измеряемых показателей результативности их управленческого труда, объективных критериев для карьерного роста*. По какому признаку можно определить, что один чиновник трудится более эффективно, чем другой, если учесть, что между управленческим решением и его практическим воплощением существует дистанция огромного размера? Сегодня есть индивидуальные планы и методы стандартных оценок труда муниципальных служащих (руководитель заполняет специальную форму), используется сравнительный метод — оценка в сравнении с трудом других. Однако в целом эту систему нельзя назвать оптимальной.

Известны различия в типах мотивации к деятельности специалистов и чиновников. Специалисты ориентированы на профессиональный рост, накопление знаний. Для них важна оценка их действительной квалификации, причем сделанная не столько начальством, сколько профессионалами в сфере их деятельности. Чиновники ориентированы на должностной рост. Они не всегда находят интерес в решении конкретных, технических вопросов

и обеспокоены главным образом оценкой их деятельности со стороны вышестоящих управляющих.

Любая профессиональная группа является монопольным обладателем качественно особого вида труда. В чем заключается работа муниципальных служащих? В 1970-е гг. на Западе были проведены интересные исследования, которые позволили оценить работу руководителей как очень интенсивную. Главная компонента управленческого труда — это общение письменное (составление документов, написание справок, отчетов) и устное (выступления, заседания, совещания, встречи). Кроме того, личный успех служащего зависит не от удовлетворения потребностей клиента (горожан), а от мнения руководителя. Эти особенности управленческого труда создают определенные трудности в оценке квалификации служащих, делают процесс продвижения вверх по служебной лестнице непрозрачным, во многом зависящим от того, насколько доверительные отношения установились между отдельным чиновником и начальством.

Реальные сведения о положении группы власти в городском социальном пространстве, как правило, закрыты от общественности, они «всплывают», только когда одна власть сменяет другую. Так, о *реальных доходах* представителей разных уровней власти судить достаточно сложно, порядок (пока не до конца прозрачный) обязательного декларирования доходов руководителей был принят только в период правления Б. Ельцина.

Социологические исследования показывают, что сами городские чиновники относят себя к группе людей либо среднего, либо низкого достатка. На практике по сравнению со средним российским гражданином доходы руководителя всегда были достаточно высокими. Органы местного самоуправления, если они экономически самостоятельны, могут сами назначать оплату труда своим чиновникам. Так, в состав месячного денежного содержания, учитываемого при определении размера ежемесячной доплаты к пенсии, включаются: должностной оклад, надбавка за квалификационный разряд, надбавка к должностному окладу за особые условия муниципальной службы, надбавка к должностному окладу за

выслугу лет, материальная помощь, надбавка за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, премии, кроме премий, носящих единовременный характер.

В годы развитого социализма члены городского управления — партийной номенклатуры — не были богаты, но их материальное положение ризительно отличалось от положения «простых» людей. Более высокий уровень жизни руководителей разного уровня возникал не только по причине различий в заработной плате, но и вследствие получения многообразных льгот и услуг: существовала обширная и разветвленная система привилегий. Например, цены в столовых были для них значительно ниже реальных, за путевку в дом отдыха руководящий работник платил не более 30 % от ее стоимости. На фабриках пищевой промышленности существовали цеха, производящие продукты повышенного качества для наиболее высоких чинов.

Не исчезли каналы получения привилегий и сегодня. Чиновники администраций и городские депутаты имеют ряд льгот (например, в некоторых городах — льготы по бесплатному проезду в общественном транспорте). Кроме того, согласно оценочным данным и экспертным оценкам, многие чиновники — взяточники, они были тесно связаны в свое время с теневой экономикой, а сейчас — с мафиозными структурами. Должностные лица нередко используют служебное положение вопреки общественным и общегосударственным интересам с целью получения выгоды для себя и других лиц³⁸. Так, существование чиновничьего вымогательства отрицают только 14 % предпринимателей, они считают, что рзект менее распространен, чем вымогательство чиновников. Следует учесть, что взятка в форме чемоданчика с деньгами (которую к тому же, как правило, берет не сам чиновник, а посредники, подставные лица) — это далеко не единственный и не самый распространенный способ получения нетрудовых доходов. Гораздо чаще используется обмен услугами (вы дадите разрешение на то-то,

³⁸ Социально-психологические проблемы формирования личности государственного служащего в современной России. С. 65.

а я вам — трубы для вашей дачи); трудоустройство на доходные места родственников, через которых в семью поступают порой огромные деньги; возможность манипулировать городскими финансами и пр.

Как объяснить тот феномен, что, имея доходы более высокие, чем рядовые граждане, чиновники склонны еще и брать взятки? Этот вопрос о связи морали и власти, морали и политики волновал выдающихся мыслителей на протяжении столетий. Причем одни из них (Н. Макиавелли, Р. Михельс) стояли на позиции отрицания сколько-нибудь серьезной роли морали в политике. Правитель, по мнению Н. Макиавелли, должен стремиться к тому, чтобы его считали добродетельным, честным, но он не должен опасаться быть коварным и лицемерным, если честность и прочие добродетели оборачиваются против него, мешают сохранить единство страны и верность подданных. Другие (Платон, Аристотель, Э. Фромм), напротив, растворяли политические подходы в моральных оценках, считая последние ведущими и для этой сферы человеческой деятельности. «Этика, — отмечает Аристотель, — может называться не этикой, а политикой»³⁹, она составляет ядро политики. Автор проекта Декларации независимости США Т. Джефферсон утверждал, что искусство управления состоит в искусстве быть честным. Третья группа мыслителей (А. Швейцер, М. Ганди, А. Сахаров и др.) настаивали на необходимости облагораживания политики моралью.

Сегодня, согласно данным социологических исследований, проведенных среди студенческой молодежи, выросло целое поколение молодых людей, которое уверено, что нравственность, высокие духовные ценности только мешают человеку жить. Отвечая на вопросы о том, кому легче живется в нашем обществе, кто добивается успеха в жизни, респонденты ответили: такими людьми, в первую очередь, являются государственные чиновники (так думает более половины опрошенных — 55 %), олигархи (47 %), люди пробивные (47 %), инициативные (25 %), бессовестные

³⁹ *Аристотель*. Соч. : в 4 т. М. : Мысль, 1992. Т. 4. С. 296.

и ханжы (23 %), те, кто игнорирует профессиональную этику, правила и законы (15 %). Лишь 4 % опрошенных считают, что в нашей стране легко жить честным и порядочным, 14 % — трудолюбивым⁴⁰.

В качестве причин коррумпированности чиновников называют: несовершенство законодательства; низкую заработную плату, не соответствующую степени ответственности за работу и ее напряженности; слабость нравственного воспитания; отсутствие реального контроля за деятельностью власти со стороны правоохранительных структур; продажность прессы, которая скрывает пороки власти вместо того, чтобы их обличать, и, главное, равнодушие населения, которое не интересуется властью и не контролирует ее деятельность.

В развитых странах городские управляющие имеют большие оклады, относятся к наиболее высокооплачиваемым группам населения. Поэтому шаги, направленные на улучшение материального положения нашего чиновничества, представляются, несомненно, правильными. Однако их реальную оценку можно получить только с учетом конкретной отечественной специфики. По мнению некоторых авторов, заработная плата чиновников должна индексироваться одновременно со всеми остальными бюджетниками. Кроме того, сегодня в обществе существует огромное количество людей, уровень жизни которых находится на грани выживания. В этом контексте резкое неравенство в оплате труда руководителей и значительной части населения вызывает негативную социально-психологическую реакцию горожан и является источником социального напряжения.

Положение муниципальных служащих имеет и ряд ограничений: действующим российским законодательством установлен весьма обширный перечень таких ограничений и запретов. Так, муниципальные служащие не вправе заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной или творческой; они не могут быть депутатами представительных органов;

⁴⁰ Антипьев А. Г. Проблемы гуманизации и гуманитаризации российского образования // Актуальные проблемы социологии : сб. науч. ст. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2013. С. 56.

они обязаны передавать в доверительное управление доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций; лишены права на участие в забастовках.

Согласно данным социологических исследований, доля муниципальных служащих, рассматривающих свою работу как призвание, чрезвычайно мала⁴¹. Простых городских чиновников привлекают во власть условия труда в сфере управления: стабильные, гарантированно высокие заработки, благоприятные условия работы, ее ритмичность и временная ограниченность (строго определенные часы работы), социальные гарантии и льготы, например высокая пенсия.

Высокие доходы, которые получает городской чиновник, наличие власти, отсутствие зримых результатов работы — все это способствует формированию особой системы межличностных отношений внутри коллектива и отношений между начальником и подчиненным. Для чиновника проблема заключается в том, как показаться начальству в «лучшем виде», начальнику же важно знать, насколько он может доверять своим подчиненным, насколько его подчиненные могут быть самостоятельными и в то же время послушными, исполнительными. Отношения между руководителем и подчиненными могут иметь большой спектр проявлений: от дружеских и деловых, партнерских до весьма напряженных, конфликтных. Они также меняются с течением времени в силу того, что изменяется сам человек, и по причине объективной логики, закономерностей развития коллективов.

Можно сделать следующий вывод: город, как и общество в целом, несомненно, нуждается в чиновниках. При этом следует учитывать тот факт, что городские чиновники — особая, специфическая социальная группа, имеющая свои отличительные признаки. Деятельность чиновников на сегодняшний день не рассматривается ни ими самими, ни обществом как деятельность, имеющая «сервисный» характер, а граждане не рассматриваются (и сами себя не рассматривают) как фигуры, способные ощутимо

⁴¹ Социально-психологические проблемы формирования личности государственного служащего в современной России. С. 52.

влиять на какие-либо параметры деятельности чиновников. Большинство жителей городов понимают власть не как функцию, делегированную местному самоуправлению, но как конкретных людей, добрых или злых «хозяев», а сам чиновник нередко рассматривает свою деятельность как личную привилегию и высокостатусную позицию по отношению к населению.

Вопросы для самоконтроля

1. Чем отличаются полномочия главы города и сити-менеджера?
2. В каких случаях возможно смещение главы города?
3. Каковы полномочия городской администрации?
4. Какими правами и ограничениям обладает муниципальный служащий?
5. Каковы причины коррупции в городских властных структурах? Каковы пути ее ликвидации?
6. Почему необходим режим обязательной сменяемости руководителя?

Список рекомендуемой литературы

- Заборова Е. Н.* Город на грани веков / Е. Н. Заборова. Екатеринбург : УрГЭУ, 2007. 272 с.
- Кох И. А.* Социальная эффективность городского управления / И. А. Кох. Екатеринбург : УрО РАН, 2002. 275 с.
- Майерс Д.* Социальная психология : пер с англ. / Д. Майерс. СПб. : Питер, 1997. 688 с.
- Флорида Р.* Креативный класс: люди, которые меняют будущее / Р. Флорида. М. : Изд. дом «Классика-XXI», 2005. 432 с.

6. Горожане в системе городского управления

6.1. Городское население как субъект управления

Нередко все городское население обозначается термином «горожане», при этом содержание этого понятия раскрывается по-разному, существует несколько подходов к определению понятия «горожанин».

Горожан можно подразделить на три группы, отличающиеся по характеру их регистрации в городе: постоянно зарегистрированные, временно зарегистрированные (прописанные) и мигранты (зарегистрированные и незарегистрированные).

Согласно одной точке зрения, горожанами являются все, кто прописан в городе. Этот подход основан на формальном обстоятельстве — прописке, подтвержденной штампом в паспорте. Прописка позволяет человеку пользоваться городскими поликлиниками, голосовать на выборах, т. е. быть законным участником городских процессов.

Однако не всех устраивает такое определение. Прописанным в городе может быть человек, который всю жизнь прожил в деревне и всем своим существом впитал сельскую культуру и сельские нормы и ценности, а в город прибыл недавно. Вот почему большинство авторов склоняется ко второй точке зрения, согласно которой горожанами являются те люди, которые проживают в городе достаточно долго и в своем поведении воспроизводят типичные черты городского образа жизни.

«Горожанами считаются люди, живущие в городе и ведущие городской образ жизни с высокой степенью разнообразия трудовой и досуговой деятельности, преимущественно индустриальным и информационным трудом, высокой профессиональной и социальной мобильностью, высокой плотностью человеческих контактов при анонимности и формализованности общения и т. д.»⁴². Городской образ жизни — это типичные формы и виды жизнедеятельности и условия деятельности людей. Это городской труд и проведение досуга «по-городскому», городские ценности и нормы, это манера одеваться, говорить по-городскому, городской ритм жизни. Это особая среда — обустроенный быт, наличие общественного транспорта и пр. По мнению ряда авторов, чтобы стать на 100 % горожанином, житель сельской местности должен прожить в городе не менее 20 лет. Но действительными,

⁴² Радаев В. В., Шкаратан О. И. Социальная стратификация : учеб. пособие. М. : Аспект Пресс, 1996. С. 19.

подлинными горожанами можно назвать тех, кто является жителем города во втором поколении (городских детей, чьи родители родились и выросли в городе).

Для функционирования города характер регистрации, положение и численность населения в поселении имеют большое значение. Вспомним, что в истории развития местного самоуправления существовали значительные ограничения по участию разных групп городского населения в управлении городом: это и имущественный ценз (определенный доход, своя собственность, уплата налогов), возрастной ценз и др. В настоящее время от этого зависит количественный состав выборных органов (численность думы). Кроме того, характер прописки влияет на саму возможность участия жителя города в выборах мэра и городских депутатов. Так, в соответствии с Законом г. Москвы «О выборах депутатов Московской городской думы, мэра и вице-мэра Москвы и советников районного собрания в городе Москве» от 07.07.1999 г., избирательным правом обладает только житель города Москвы — гражданин Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающий на территории города Москвы, что устанавливается органами регистрационного учета населения в соответствии с федеральным законом. Это означает, что правом голоса в Москве наделены только те граждане России, которые имеют штамп в паспорте о регистрации по месту жительства или хотя бы справку о регистрации по месту пребывания на длительный срок (длительность срока при этом не определена). Таким образом, в конечном итоге кто из временно прописанных жителей будет голосовать, а кто нет — решают начальники паспортных столов. В г. Екатеринбурге граждане, имеющие временную регистрацию, должны подавать заявление с просьбой включить их в список избирателей за три дня до дня выборов. При этом участковая избирательная комиссия может и отказать в участии, так как нет юридической четкости в законе, все зависит от воли участковой избирательной комиссии. Такая нечеткость создает лазейку для манипулирования результатами голосования.

Горожане могут участвовать в управлении городом как непосредственно (через референдум), так и опосредованно — путем избрания депутатов в городскую думу. Что влияет на выбор горожанами того или иного депутата?

В различных странах набор детерминант электоральной активности не одинаков, выбор определяется многими факторами, в силу сложившихся обстоятельств тот или иной мотив может стать преобладающим. Современные отечественные горожане достаточно туманно представляют, кого же следует избирать в городское собрание в первую очередь. Существует множество моделей объяснения активности избирателей во время выборной кампании.

Так, Р. Вольфингер и С. Розенстоун считают, что активность участия в голосовании определяется в первую очередь характеристиками самого избирателя: наличием соответствующих мотивов и психологических особенностей личности, ее предыдущим политическим опытом и политической культурой. Во вторую очередь берутся в расчет такие характеристики избирателя, как пол, возраст, род занятий, доход, образованность и семейное положение.

Имеет значение и то, кто является кандидатом. Нередко горожане негативно высказываются по отношению к тем, кто избирается: оценивая мотивы стремления «во власть», респонденты отметили, что это «желание сделать карьеру» (39 %) или «решать свои собственные проблемы» (28 %). По их мнению, следует избирать юристов, предпринимателей, директоров крупных предприятий, учителей, врачей.

И. Повелл и Р. Джехман считают, что электоральная активность в большей степени зависит от институционального контекста, характера политических институтов и «правил политической игры», выборных технологий, нежели от психологических качеств личности кандидата. По мнению многих аналитиков, те приемы, которые используют отечественные кандидаты, сегодня зачастую лежат вне сферы нравственности.

Для населения также важен механизм связи кандидатов с различными финансовыми структурами. Сегодня для победы на

выборах необходима мощная финансовая поддержка. На Западе финансовые группы тоже поддерживают интересного им кандидата, но они это делают не так навязчиво и грубо, как наши, их помощь не вызывает раздражения у населения, их капитал не расценивается как нажитый несправедливым путем.

В США активность избирателя при голосовании напрямую зависит от уровня его образования, пола, возраста и политических интересов. В Италии и Австрии большинство этих характеристик вообще не связаны с активностью электората. В Англии, ФРГ, Швейцарии, Финляндии незначимыми факторами оказываются пол и возраст. Для данных стран социально-классовая структура общества является определяющей доминантой электоральной активности населения.

Помимо тех, кто в состоянии разобраться в происходящих городских политических процессах и достаточно осознанно подойти к выбору городских депутатов, существует и иной электорат. По некоторым данным, около 15 % электората имеют различные психические отклонения, требующие врачебного вмешательства. Но они, как правило, даже не состоят на учете. Еще 15 % — люди, испытывающие серьезную алкогольную зависимость, без четкой политической ориентации. Две последние группы попадают в категорию «маргинальный электорат». Этот электорат легко поддается на различного рода обещания и поощрения.

Следует подчеркнуть, что подъем политической активности является важнейшим условием демократического развития города. Наряду со свободной прессой, только население может удерживать власть от бесконтрольных действий, злоупотреблений, коррупции. Политически пассивные горожане считают, что от них ничего не зависит, они отказываются от участия в выборах и думают, что не несут ни за что ответственности, поскольку они «никого не выбрали». В действительности своей пассивностью они молчаливо одобрили приход к власти победивших, так как не сказали им «нет».

Когда городское население равнодушно к политике, когда оно живет своими собственными домашними проблемами, то властям легко управлять: их никто не контролирует, не проверяет,

возникает полное всевластие, или беспредел. Но когда население начинает организовываться, оно становится силой, с которой власть вынуждена считаться. Как правило, власть с трудом разрешает «прорастание» организованных элементов гражданского общества (действительно, зачем ей это надо?), не способствуя и не помогая им. Если какая-то организация приобрела силу, власть поступает весьма мудро — она делает эту организацию элементом собственной структуры, т. е. берет ее под свой контроль. Именно такую траекторию развития мы наблюдаем на примере городских территориальных органов самоуправления (ТОС).

Главная идея местного самоуправления — это идея самоактивности горожан, которые сами себя организуют и сами собой управляют.

Это означает, что в системе местного самоуправления горожане выступают в двух качествах: как объект управления, когда на них направлены различные городские мероприятия, инициативы, и как субъект управления, когда они сами участвуют в управлении городом. Рассмотрим, насколько активно участвуют горожане в городском управлении и в каких формах реализуется эта активность.

Сегодня, согласно ФЗ-131 «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», у населения много прав в отношении организации управления и участия в управлении. Население осуществляет свое волеизъявление двояким образом: через непосредственную или прямую форму демократии — это референдум, выборы, обращения, собрания граждан, сходы или через представительную демократию — через выбранных депутатов.

Население (и это зафиксировано в ст. 12 Конституции) может:

- 1) иметь право на осуществление местного самоуправления (но не может отказаться от него);
- 2) избирать представителей в органы местного самоуправления;
- 3) выражать свою волю на местном референдуме и сходе;

4) выражать недоверие и досрочно прекратить полномочия выборных органов местного самоуправления (право отзыва депутатов);

5) выступать с инициативой изменения границ муниципального образования;

6) выступать с правотворческой инициативой;

7) участвовать в публичных слушаниях;

8) решать вопросы местного значения.

Важнейшая форма активности населения — **выборы**. Муниципальные выборы проводятся на основе всеобщего, равного избирательного права, при тайном голосовании. Сроки выборов предусматриваются уставом муниципального образования.

Референдум могут организовывать сами граждане, а также депутаты, общественные организации, в чьих уставах предусмотрено участие в выборах и референдумах (например, партия), или глава города. Условием назначения референдума является предварительный сбор подписей, при этом их должно быть не менее 5 % от числа участников референдума, проживающих на территории. Если такие подписи собраны, то исполнительный орган обязан провести этот референдум в течение 30 дней. Решения, принятые на референдуме, не подлежат утверждению государственными или иными другими органами.

Собрания граждан, конференция организуются как властью, так и населением.

Опрос населения применяется для выяснения мнения большинства, его результаты носят рекомендательный характер.

Обращения граждан в органы — горожане могут жаловаться и выступать с предложениями (современная форма — электронная жалоба).

Голосование по отзыву депутатов или иного выборного должностного лица. Основанием для отзыва могут служить только конкретные противоправные действия (или бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке. Отзываемому должна быть предоставлена возможность дать объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Он считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей.

Активность населения также проявляется через *голосование по изменению границ* муниципального образования. В нем должны принять участие более половины жителей муниципального образования, решение считается принятым, если за него проголосовала половина от принявших участие в голосовании.

Граждане, обладающие избирательным правом, могут проявлять *правотворческую инициативу*. Минимальное количество членов группы, которая может выступить с инициативой, определяется уставом города.

Публичные слушания. В г. Екатеринбурге публичные слушания обязательны по вопросам: принятия устава муниципального образования и его изменения; местного бюджета и его исполнения; проектов планов и программ развития; проектов и планов землепользования и застройки (например, функционального изменения одного вида жилья на другое); вопросов преобразования муниципального образования.

Среди возможных форм активности горожан есть и такие, когда власть привлекает население к *выполнению ряда работ*. Население привлекается к выполнению социально значимых работ — это те, которые не требуют профессиональной подготовки. На безвозмездной основе горожане могут привлекаться к этим работам не чаще, чем 1 раз в три месяца.

Таким образом, горожане могут проявлять свою гражданскую активность в разнообразных формах. Для этого не только необходимы соответствующие условия, но и желание самих людей.

6.2. ТОС и ТСЖ

Наиболее яркой формой активности горожан являются образующие ими организации, сообщества. Эффективно решать вопросы местного значения население может тогда, когда оно структурируется, организуется. Этот факт подтверждается многочисленными историческими примерами. Например, в прошлом, как отмечает В. Бацалев, «...любое социальное выступление могло произойти

лишь через определенные социальные институты. Это могли быть, скажем, квартальные комитеты, димы, общество любителей философских бесед, или народное собрание... Как в Греции. В Византии существовало не так много возможностей выразить свое отношение к действительности рядовому жителю. У аристократии был, в конце концов, сенат, у торгово-промышленного класса, к которому относились и ремесленники, — свои профессиональные объединения по типу гильдий. А вот народ нашел способ выражения в деятельности так называемых партий ипподрома. Такое разделение на партии возникло в Византии в конце IV века и окончательно оформилось к VI веку. Образовавшиеся всего лишь по принципу спортивного клуба болельщиков, димы (фракции) очень скоро включили в себя единомышленников отнюдь не на основе спортивных игр (ристалищ). И хотя население разбилось на две партии — прасинов и венетов, их пристрастия проявились вполне определенно. Венеты (голубые) были чисто православные, а прасины включали христиан-еретиков, представителей язычников, иудеев и т. д. Все недовольство, накопившееся на чисто социальной почве, высказывалось в отношении к игре, к противникам из другого дима, и частенько выливалось в мятеж»⁴³.

Сегодня в городском пространстве существуют группы местного самоуправления — это объединения жильцов ряда дворовых групп (дворов микрорайона), возникающие для решения актуальных проблем местожительства. Они могут быть как временными (например, стихийные акции жильцов против постройки гаражей в их дворах или вырубки зеленых насаждений), так и относительно постоянными. В последнем случае образуются ТОС (территориальный орган общественного самоуправления) и ТСЖ (товарищество собственников жилья).

Согласно ФЗ-131, «под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту жительства для самостоятельного и под свою ответственность

⁴³ Бацалев В. В. Исчезнувшие города древности. Немые свидетели прошлого. М. : Вече, 2012. С. 128–129.

осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения». Оно может возникнуть в пределах подъезда многоквартирного дома, всего дома, группы жилых домов или микрорайона. Официально зарегистрированный ТОС должен иметь устав, учредительные и прочие документы, руководящий состав, контингент работников.

ТОСы представляют собой низовые звенья системы местного самоуправления. В них проявляется гражданская активность населения, они действуют с целью эффективного решения проблем своего дома, двора, микрорайона.

В нашей стране система органов территориального общественного местного самоуправления только формируется. Сегодня в Екатеринбурге действует около 50 (но не более 15 реально эффективных) советов микрорайонов и около 30 уличных комитетов ТОС. Законодательная основа деятельности ТОСов, механизм их связи с местными органами власти еще не сложились окончательно и нуждаются в существенной корректировке.

Потенциально ТОСы как организация обладают громадными возможностями. Они могут оказать существенную помощь городским властям в решении самых актуальных городских проблем (таких как «город и собака», «детская беспризорность», «наркомания», «благоустройство и озеленение», «детский отдых» и пр.). Они могут стать связующим звеном между властью и населением, выступать активными партнерами власти. Пока же между властью и ТОСами значительно чаще наблюдаются непонимание, равнодушные или неприязнь.

Основной костяк ТОСов составляют люди трудоспособного и пенсионного возрастов. По данным наших исследований, сегодня ТОСы в Екатеринбурге оценивают психологический климат в своих организациях весьма положительно. Около половины членов ТОСов отмечают, что коллективы у них скорее дружные, чем недружные.

В решении многих проблем местожительства современные ТОСы нередко продолжают уповать на вышестоящие структуры. Часто их основное обращение к властям выражается в форме

просьб: «Дайте нам денег», «Дайте полномочий», «Вы нам должны», в редких случаях: «Не мешайте нам, если уж не помогаете!» В таком поведении проявляется действительно низкое статусное место ТОСов в системе местного самоуправления: с ТОСами мало кто считается, их не берут в расчет, плохо используют их внутренний потенциал.

Члены и активисты ТОСов отмечают слабость контактов между ними и органами городской законодательной и исполнительной власти. Руководители и активисты ТОСов нередко оценивают степень взаимодействия между ними и городской властью весьма негативно. Оценивая частоту встреч ТОСов и представителей городской власти, 46 % указали, что такие встречи происходят реже, чем раз в год; 7 % — 3–4 раза в год; 16 % — ежемесячно. ТОСы слабо информированы о текущей деятельности властей, не принимают участия ни в выработке решений, непосредственно касающихся их территорий, ни в контроле за их исполнением.

ТОСы пользуются поддержкой населения. Исследования показали, что большинство горожан считают, что люди идут работать в органы территориального самоуправления по достаточно благородным мотивам: ими движет желание оказать помощь людям, что-то сделать самим. Опрошенные отмечают, что при наличии систематической работы, пропаганды ТОСы могут стать одним из ключевых компонентов системы городского местного самоуправления.

ТОСы — относительно новое явление в жизни отечественных городов. Они родились в годы перестройки. Первый ТОС в Екатеринбурге возник в 1989 г. Сегодня ТОСы имеют более четкое представление о своей роли, функциях и месте в системе власти. В Екатеринбурге периодически проходит учеба членов ТОСов, более тесными стали контакты с властью. Существуют примеры и того, как чиновники районной администрации берут в штат или назначают из своих рядов ответственного за ТОС. В этом случае он получает от власти соответствующее вознаграждение.

Если взять за ориентир страны с развитой рыночной экономикой (США, Европу), то они демонстрируют богатый опыт

гражданской активности населения на уровне местожительства. Так, в США в ряде штатов организации граждан, подобные нашим ТОСам, принимают самое активное участие в управлении городами. Городская власть стремится согласовывать свои действия с местными комитетами и опираться на них.

В некоторых штатах США местные жители активно обсуждают бюджет, и сделанные ими замечания четко учитываются; об этом учете население информируется. Поскольку в этом случае горожане берут на себя определенную долю ответственности, то они порой сами предлагают, например, повысить налог с граждан, если такое решение может смягчить какую-либо острую городскую проблему (например, проблему пожарной безопасности или наркомании).

Они активны в решении проблем чистоты городских улиц, озеленения, очистки пустырей и рек, организации праздников улиц и во многом другом. Важно отметить, что такая самодеятельность осуществляется под контролем властей, но власти всегда находят возможность договориться с населением.

Через многочисленные СМИ население информируется о планируемых заседаниях местных органов власти, куда горожане всегда могут прийти и выступить согласно установленному регламенту. Они хорошо знают, какую позицию по тому или иному вопросу занимает каждый из народных избранников, что оказывает на последних несомненное влияние: депутаты стремятся отстаивать мнение своих избирателей.

Конечно, даже самая идеальная иностранная модель неприменима к отечественным городам в силу того, что Россия существенно отличается по уровню развития и механизмам функционирования экономики, проводимой политике, культуре, традициям и пр. Однако успешный зарубежный опыт может быть проанализирован и адаптирован к отечественным условиям. ТОСы могут развиваться, следуя путем проб и ошибок, накапливая свой и изучая зарубежный опыт. В конечном счете их будущее целиком зависит от того, насколько «проснется» для активной гражданской жизни каждый человек.

Еще одним органом, самостоятельно создаваемым гражданами, является товарищество собственников жилья (ТСЖ).

ТСЖ, согласно ст. 135 Жилищного кодекса (ЖК), — это юридическое лицо, некоммерческая организация, объединяющая собственников помещений в многоквартирном доме для совместного управления комплексом недвижимого имущества, обеспечения эксплуатации этого комплекса, владения, пользования и в установленных законодательством пределах распоряжения общим имуществом. Товарищество собственников жилья представляет собой российский эквивалент западного кондоминиума⁴⁴.

Порядок создания, деятельности и ликвидации ТСЖ изначально регулировался Гражданским кодексом Российской Федерации и Федеральным законом от 15.06.1996 г. № 72-ФЗ «О товариществах собственников жилья», однако последний с 1 марта 2005 г. утратил силу, и в настоящее время порядок создания и управления ТСЖ регулирует только Жилищный кодекс Российской Федерации. Непродолжительное время (с 18 апреля 2006 г. по 15 декабря 2007 г.) деятельность создания ТСЖ регулировал Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», который устанавливал особую процедуру регистрации ТСЖ по сравнению с коммерческими организациями, но впоследствии ТСЖ были выведены из-под действия этого закона. В настоящее время регистрация создания ТСЖ осуществляется в том же порядке, что и регистрация создания коммерческих организаций.

Товарищество собственников жилья создают собственники помещений многоквартирного дома для совместного управления общим имуществом, обеспечения его эксплуатации.

Решение о создании товарищества собственников жилья может быть принято только на собрании собственников помещений в многоквартирном доме, проведенном в порядке, предусмотренном статьями 45–48 ЖК РФ. Решение о создании товарищества и утверждении его устава принимается большинством голосов

⁴⁴ Товарищество собственников жилья [Электронный ресурс]. URL: u.wikipedia.org/wiki/ (дата обращения: 02.09.2013).

всех собственников помещений, независимо от того, присутствуют они на общем собрании или нет (ст. 136 Жилищного кодекса). Остальные решения можно принимать большинством голосов присутствующих, кроме вопросов, перечисленных в ЖК РФ, для принятия решения по которым требуется 2/3 голосов от общего количества голосов собственников помещений в данном многоквартирном доме.

Создание ТСЖ не означает, что его членами автоматически становятся все собственники в данном доме, так как членство в ТСЖ возникает только на основании заявления собственника о вступлении в ТСЖ. В любой момент член ТСЖ может выйти из ТСЖ и собственник, не являющийся членом ТСЖ, может в любой момент вступить в ТСЖ. Если в ТСЖ присутствует менее 50 % собственников, то закон требует ликвидации такого товарищества. Голосование на собрании осуществляется по пропорциональному принципу: чем больше площадь квартиры, тем больше голосов у данного собственника.

В одном доме может быть создано одно ТСЖ, хотя одно ТСЖ может объединять несколько домов, имеющих общий земельный участок и/или общую инженерную инфраструктуру. Если дом только строится, то в соответствии со ст. 139 ЖК будущие собственники вправе создать ТСЖ еще на стадии строительства.

Высшим органом в ТСЖ является общее собрание членом, оно избирает правление — постоянно действующий исполнительный орган, из числа которого избирается председатель правления ТСЖ — лицо, действующее от имени товарищества без доверенности, обладающее правом подписи всех документов товарищества. Так же избирается ревизионная комиссия (ревизор) для контроля финансово-хозяйственной деятельности правления и председателя. Правление и председатель правления избираются на срок до двух лет. При этом нет ограничений на повторное избрание одних и тех же лиц.

ТСЖ относится к некоммерческим организациям, для которых Налоговый кодекс (НК) предусматривает ряд льгот. Согласно п. 2 ст. 251 НК РФ, целевые поступления на содержание

некоммерческих организаций и ведение ими уставной деятельности не учитываются при определении налоговой базы по налогу на прибыль. При этом указывается, что к целевым поступлениям относятся вступительные взносы, членские взносы, паевые взносы, а также отчисления на формирование резерва на проведение ремонта, капитального ремонта общего имущества, которые производятся членами ТСЖ. Средства, не относящиеся к целевым, облагаются налогом на прибыль в общем порядке.

Спорным может оказаться налогообложение средств, собранных на содержание дома с собственников, которые не являются членами ТСЖ. В этом случае собранные средства уже не будут считаться целевым поступлением, а будут платой за предоставленные услуги по ремонту и содержанию и должны облагаться на общем основании. Перечень средств некоммерческой организации, которые могут быть отнесены к целевым, в Налоговом кодексе закрытый и не содержит средств лиц, не являющихся членами некоммерческих организаций. При данной законодательной норме экономически более выгодным будет, если все собственники жилья станут членами ТСЖ.

ТСЖ — это одна из форм местного самоуправления, она позволяет инициативной группе решать проблемы местожительства, функционирования дома.

Согласно ст. 137 Жилищного кодекса, ТСЖ вправе:

– *заключать договор управления многоквартирным домом* с управляющей организацией, а также договоры о содержании и ремонте общего имущества в многоквартирном доме, договоры об оказании коммунальных услуг и прочие договоры в интересах членов товарищества. Именно ТСЖ будет решать, нужен ли в доме консьерж, как будут выглядеть вестибюли, коридоры, лестничные клетки, тем самым влияя на рыночную стоимость квартир в доме. Учитывая, что именно ТСЖ распоряжается помещениями общего пользования, с его помощью жильцы могут решить, что делать с подвалом и/или чердаком их дома. А закрепление за ТСЖ прилегающей территории позволит, например, устроить парковку или детскую площадку — по выбору жильцов. В целом ТСЖ позволит

существенно улучшить качество жизни, если собственники квартир смогут правильно подойти к организации и управлению своим товариществом;

– *определять смету доходов и расходов на год*, в том числе необходимые расходы на содержание и ремонт общего имущества в многоквартирном доме, затраты на капитальный ремонт и реконструкцию многоквартирного дома, специальные взносы и отчисления в резервный фонд, а также расходы на другие установленные ЖК и уставом товарищества цели. Помимо сбора взносов собственников, источником средств ТСЖ могут быть государственные субсидии. Муниципальные власти, формально являющиеся собственниками неприватизированных квартир в доме, также обязаны участвовать в расходах по содержанию дома, а в случае неисполнения ими своих обязанностей ТСЖ может взыскать их часть взносов принудительно. В соответствии со ст. 153 ТСЖ может инициировать строительство дополнительных помещений и объектов общего имущества, в дальнейшем дополнительные помещения могут использоваться для извлечения дохода;

– *устанавливать на основе принятой сметы размеры платежей и взносов* для каждого собственника помещения в многоквартирном доме в соответствии с его долей в общей собственности в многоквартирном доме;

– *выполнять работы для собственников помещений в многоквартирном доме и предоставлять им услуги*;

– *пользоваться предоставляемыми банками кредитами в порядке и на условиях, которые предусмотрены законодательством*. Можно, если получить соответствующие разрешения, пристроить к жилому дому помещение под магазин, кафе, предприятие бытового обслуживания и т. п. Сдача в аренду дополнительного помещения вполне может оказаться выгодной: арендные платежи могут покрыть значительную часть общих расходов. Разумеется, все подобные проекты нуждаются в тщательном просчете и утверждении членами ТСЖ на общем собрании;

– передавать по договору материальные и денежные средства лицам, выполняющим для товарищества работы и предоставляющим товариществу услуги;

– продавать и сдавать во временное пользование, обменивать имущество, принадлежащее товариществу.

Если это не нарушает права и законные интересы собственников помещений в многоквартирном доме, ТСЖ вправе предоставлять в пользование или ограниченное пользование часть общего имущества в многоквартирном доме; надстраивать, перестраивать часть общего имущества в многоквартирном доме; получать в пользование либо получать или приобретать в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирном доме земельные участки для осуществления жилищного строительства, возведения хозяйственных и иных построек и их дальнейшей эксплуатации; осуществлять в соответствии с требованиями законодательства от имени и за счет собственников помещений в многоквартирном доме застройку прилегающих к такому дому выделенных земельных участков; заключать сделки и совершать иные отвечающие целям и задачам товарищества действия. В случае, если кто-то из собственников помещений в многоквартирном доме, в котором зарегистрировано ТСЖ, не вносит утвержденные общим собранием взносы, ТСЖ вправе взыскать их в судебном порядке, а также взыскать убытки, связанные с неисполнением обязательств по уплате обязательных платежей и взносов.

К обязанностям ТСЖ относятся обеспечение надлежащего санитарного и технического состояния общего имущества в многоквартирном доме, выполнение всеми собственниками помещений обязанностей по содержанию и ремонту общего имущества, соблюдение их прав и законных интересов при установлении условий и порядка владения, пользования и распоряжения общей собственностью. ТСЖ должно также принимать меры по предотвращению или прекращению действий третьих лиц, затрудняющих реализацию имущественных прав собственников помещений в отношении общего имущества, а также представлять законные

интересы собственников помещений в отношениях с третьими лицами.

Функционирование ТСЖ сегодня связано с рядом серьезных проблем и трудностей. И первая из них — нежелание людей заниматься хозяйственными нуждами всего дома, люди чувствуют себя собственниками только своей квартиры.

Существуют проблемы правового плана. Если среди собственников встречаются не желающие платить членские взносы на содержание дома, то у ТСЖ мало способов воздействия на неплательщиков. Даже если их исключить из ТСЖ общим собранием, все равно они остаются в доме. Выселение по суду — большая юридическая проблема, да и судебные издержки придется оплачивать за счет ТСЖ.

Созданию ТСЖ предшествует процесс межевания земли, разметка территории. Нередко это длительная бюрократическая процедура. Кроме того, часто оказывается, что все мансардные этажи и подвалы оформлены как госсобственность местных властей и прибыли с них получают сами власти, или они уже проданы в собственность другим людям.

Создание ТСЖ может сопровождаться дополнительными денежными сборами, если, например, жильцы принимают решение о благоустройстве территории, устройстве парковки, установке замка или найме консьержа. Другая проблема связана со льготными категориями граждан, имеющих право на дотации по коммунальным платежам. Город по закону должен возвращать ТСЖ разницу между платежами льготников и реальными затратами на коммунальные услуги, но на практике этого часто не происходит.

ТСЖ никогда не заменят полностью городские службы, но они могут существенно содействовать повышению качества жизни в городском пространстве.

Вопросы для самоконтроля

1. Какое практическое значение имеет правильное определение термина «горожане»?
2. В каких формах горожане могут проявить свою активность в рамках местного самоуправления?

3. Перечислите слабые и сильные стороны современных ТОС и ТСЖ.
4. Почему современная власть не заинтересована в гражданской активности горожан?
5. В чем заключаются причины слабой гражданской активности населения?
6. Почему необходимо объединение горожан в организованные структуры?

Список рекомендуемой литературы

- Анимица Е. Г.* Гражданская активность населения: ТОСы в системе местного самоуправления / Е. Г. Анимица, Е. Н. Заборова. Екатеринбург : УрГЭУ, 2000. 106 с.
- Белкина Т. Д.* Товарищества собственников жилья: организация, регистрация, деятельность / Т. Д. Белкина. М. : Инфра-М, 1996. 144 с.
- Бобович Р. Е.* Территориальное общественное самоуправление / Р. Е. Бобович. М. : Академия самоуправления, 1999. 272 с.
- Заборова Е. Н.* Горожане и городская власть в крупном городе / Е. Н. Заборова // Политика. 2002. № 2. С. 17–32.
- Заборова Е. Н.* Участие граждан в управлении городом // Социол. исслед. 2002. № 2. С. 23–30.
- Карасев Ф. Г.* Социальный капитал соседских сообществ / Ф. Г. Карасев ; науч. ред. И. Е. Кокарев. М. : Прометей, 2001. 96 с.
- Коган Л. Б.* Города и политика: российские уроки / Л. Б. Коган. Обнинск : Ин-т муницип. упр., 2003. 216 с.
- Модель И. М.* Власть и гражданское сообщество России: от социального взаимодействия — к социальному партнерству / И. М. Модель, Б. С. Модель. Екатеринбург : УрО РАН, Ин-т философии и права, 1998. 156 с.
- Нифанов А. Н.* Институты народовластия в системе муниципального управления / А. Н. Нифанов. Ростов н/Д : Сев.-Кавказ. акад. гос. службы, 2000. 434 с.

Часть третья
**ПРЕДМЕТЫ ВЕДЕНИЯ СУБЪЕКТОВ
ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ**

7. Городское хозяйство

**7.1. Предметы ведения
и полномочия городского самоуправления**

Предметы ведения — это тот круг вопросов, решение которых закреплено за данным уровнем власти, находится под его управлением. Для характеристики предметов ведения в российском законодательстве используется термин «вопросы местного значения». Федеральный закон 2003 г. трактует вопросы местного значения как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Их решение осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Полномочия — это права, которыми наделен каждый уровень власти для выполнения возложенных на него функций. Но одновременно это и обязанности выполнять данные функции.

Сочетание предметов ведения и полномочий называется *компетенцией* местного самоуправления.

Принципиально важным является вопрос об эффективности разграничения предметов ведения и полномочий между центральной федеральной властью, государственной властью субъектов РФ и властью местного самоуправления. Эффективным может быть признано такое разграничение, при котором за каждым уровнем закреплены те предметы ведения, которые данный уровень может решать наилучшим образом (согласно принципу *субсидиарности*).

В Европейской хартии местного самоуправления провозглашены следующие принципы установления компетенций органов местного самоуправления:

1. Основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются конституцией и законами.

2. Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив.

3. Осуществление государственных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам.

4. Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными.

Все типы муниципальных образований обладают такими полномочиями, как формирование, утверждение и исполнение местного бюджета; владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов, а также: принятие и изменение уставов муниципальных образований и иных муниципальных правовых актов; установление официальных символов муниципальных образований; создание муниципальных предприятий и учреждений, установление тарифов на их услуги; формирование и размещение муниципального заказа; проведение муниципальных выборов, референдумов, голосований; принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований; учреждение муниципальных средств массовой информации; привлечение граждан к выполнению на добровольной основе общественных работ в порядке и на условиях, установленных законодательством; осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами и др. Кроме того, предметами ведения местного самоуправления являются благоустройство местной территории, социально-экономическое развитие, организация предоставления населению различных услуг на местном уровне.

В соответствии с Законом 2003 г., вопросы местного значения разделены, дифференцируются между поселениями, муниципальными районами и городскими округами. К ведению поселений отнесен круг вопросов, связанных в основном с повседневным жизнеобеспечением населения. Это:

- обеспечение малоимущих граждан жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством;
- организация строительства и содержание муниципального жилищного фонда;
- создание условий для жилищного строительства;
- организация в границах поселения тепло- и водоснабжения населения, водоотведения;
- снабжение населения топливом;
- обеспечение первичных мер пожарной безопасности;
- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;
- развитие массовой физической культуры и спорта, массового отдыха, организация благоустройства и озеленения территории;
- планирование застройки поселений;
- организация освещения улиц, установление уличных указателей и т. п.

Многие вопросы местного значения отнесены к предметам ведения и поселения и муниципального района. Разграничение между ними произведено по такому принципу: за решение вопросов в границах поселения отвечает поселение, а за межпоселенческие вопросы — муниципальный район. Например, к вопросам местного значения поселения отнесена организация транспортного обслуживания населения в границах поселения, а к вопросам муниципального района — организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района.

К уровню поселения отнесены организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора; организация библиотечного обслуживания населения; организация ритуальных услуг и мест захоронения.

К уровню муниципального района — организация утилизации и переработки бытовых отходов и мусора, организация библиотечного обслуживания поселений, содержание межпоселенческих мест захоронения и организация ритуальных услуг и т. д.

Полностью на уровень муниципального района вынесены вопросы, решение которых требует наличия развитой инфраструктуры и крупных материальных затрат на ее содержание. К ним относятся:

- организация охраны общественного порядка;
- предоставление начального и среднего общего образования, дошкольного образования, организация отдыха детей в каникулярное время;
- организация основных видов медицинской помощи;
- организация и осуществление экологического контроля территории и ряд других вопросов.

В соответствии с ч. 2 ст. 132 Конституции РФ, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Следовательно, помимо вопросов местного значения, особым предметом ведения органов местного самоуправления является выполнение ими отдельных государственных полномочий, исходя из принципа субсидиарности. Это повышает эффективность управления, позволяет экономить затраты на создание соответствующих территориальных государственных органов и улучшать обслуживание населения. Обязательным условием такой передачи должна быть и передача государством соответствующих материальных ресурсов и финансовых средств.

Согласно Федеральному закону от 6.10.2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», экономическую основу города, функционирующего в формате местного самоуправления, составляют находящееся в муниципальной собственности имущество и средства местных бюджетов. К этому следует добавить, что в более широком смысле экономическую основу муниципальных образований составляет вся местная экономика, включая хозяйствующих субъектов, не находящихся в муниципальной собственности. Для распоряжения

имуществом и бюджетом муниципальным образованиям предоставляются соответствующие имущественные права.

Приведенное выше суждение свидетельствует, что экономическая основа городской экономики состоит из нескольких групп общественных отношений:

- отношений муниципальной собственности;
- финансово-бюджетных отношений;
- отношений по поводу имущественных прав (т. е. отношений, связанных с принадлежностью муниципального имущества, с переходом имущественных благ и т. д.), а также отношений со всеми хозяйствующими субъектами территории. Более того, местное самоуправление опирается и на экономическую поддержку государства.

Муниципальное имущество в зависимости от его назначения может быть разделено на две группы:

1) имущество, при помощи которого осуществляется хозяйственная деятельность;

2) имущество, обеспечивающее выполнение управленческих и иных нехозяйственных функций местного самоуправления (предназначенное для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий; для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений).

Фактически в экономическом пространстве крупного города функционируют две сферы — сфера собственно местных, городских дел и сфера государственных интересов.

Органы городского местного самоуправления вправе создавать муниципальные казенные учреждения, муниципальные бюджетные учреждения и муниципальные автономные учреждения.

Муниципальное казенное учреждение — это учреждение, осуществляющее оказание муниципальных услуг, выполнение работ и (или) исполнение муниципальных функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов местного самоуправления, финансовое обеспечение

деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы. При этом перечень сфер, в которых допускается создание учреждений данного типа, не ограничен. Ограничен только функционал учреждений — обязательное оказание муниципальных услуг, выполнение работ и (или) исполнение муниципальных функций. Органы местного самоуправления осуществляют полное финансовое обеспечение казенных учреждений.

Муниципальное бюджетное учреждение и муниципальное автономное учреждение — это некоммерческие организации, созданные муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами. В значительной степени эти предприятия идентичны, но между ними есть серьезная разница — в допустимых сферах деятельности. Применительно к бюджетным учреждениям перечень сфер, в которых допускается создание учреждений данного типа, наиболее широк и не ограничен нормами законодательства. Для автономных учреждений существуют ограничения с точки зрения возможных сфер деятельности: таких учреждений не должно быть в сфере благоустройства и озеленения, дорожного строительства, предоставления юридических услуг и пр.

Муниципальные учреждения работают на разных началах. Им может передаваться право хозяйственного ведения — власти устанавливают только общие правила, не вмешиваясь в хозяйственную деятельность. Может функционировать режим права оперативного управления — управление возможно только в целях и заданиях, даваемых муниципальным образованием, это значительно более урезанные права, чем право хозяйственного ведения. Возможно также доверительное управление — передача имущества в управление на определенный срок управляющему (за вознаграждение). Срок доверительного управления — не более 5 лет.

Природные ресурсы, и в первую очередь земля, являются важнейшей предпосылкой комплексного развития территории. В городе существуют различные виды земли: государственная федеральная земля, находящаяся в собственности государства; областная государственная земля (собственность субъекта Федерации); частная (например, церковная), муниципальная (городская), иностранная собственность. Формирование муниципальной собственности на землю к настоящему времени еще не завершено. Федеральный закон «О разграничении государственной собственности на землю», принятый в 2001 г., относит к муниципальной собственности:

- земли особо охраняемых природных территорий местного значения, земли водного фонда, занятые обособленными водными объектами, находящимися в муниципальной собственности;

- земли сельскохозяйственного назначения; земли населенных пунктов; земли промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, энергетики и иного назначения;

- земли природоохранного, рекреационного и историко-культурного назначения; земли водного фонда, если на этих находящихся в государственной собственности земельных участках располагается недвижимое имущество, находящееся в муниципальной или частной собственности;

- земли запаса в границах муниципальных образований, если на них не располагается недвижимое имущество, находящееся в государственной собственности, или приватизированное недвижимое имущество, находившееся до его приватизации в государственной собственности;

- земельные участки, под поверхностью которых находятся участки недр местного значения.

В то же время процесс размежевания земель не завершен. Так, 38 % земель в Екатеринбурге — это так называемая неразграниченная земля.

Во всем мире платежи за землю являются одним из основных источников дохода местных бюджетов. Земля поселений имеет двойственное значение: с одной стороны, это природный ресурс

и физическая подоснова городской (сельской) планировки, с другой стороны — это источник финансовых поступлений в городскую казну.

В России отношение к земле как к источнику доходов только формируется, доля доходов от использования земли (земельный налог и арендная плата) не превышает 4–5 % доходов местных бюджетов.

Федеральный закон 2003 г. относит к вопросам местного значения поселений и городских округов в сфере землепользования следующие компетенции:

- планирование застройки территории;
- территориальное зонирование земель;
- установление правил землепользования и застройки территории;
- изъятие земельных участков в соответствующих границах для муниципальных нужд, в том числе путем выкупа;
- осуществление земельного контроля за использованием земель.
- ведение кадастра землеустроительной и градостроительной документации.

Город может занять любую муниципальную территорию, если это продиктовано его нуждами. Эта компетенция осуществляется органами местного самоуправления только в отношении участков, находящихся в муниципальной собственности и в соответствии со специальными процедурами, предусмотренными законом.

В нынешних условиях экономическая функция российского городского самоуправления существенно видоизменилась и модифицировалась. Местные органы и раньше выполняли функции экономического анализа, планирования и прогнозирования развития территории, однако в условиях рыночной экономики и многообразия форм собственности методы анализа, прогнозирования, стратегического планирования социально-экономического развития территории существенно расширились. Так, прежде инвестиционную деятельность местная власть осуществляла только в рамках утвержденных на вышестоящих уровнях планов и централизованно

выделенных ассигнований, теперь появилась возможность самостоятельно принимать инвестиционные решения и использовать в этих целях как собственные, так и заемные (кредитные) ресурсы. Появились и новые функции: налоговое, тарифное, ценовое регулирование; экономическое регулирование предпринимательской деятельности, внешнеэкономическая деятельность.

7.2. Городская экономика как социальный институт

Экономика — одна из подсистем города, в которой осуществляется процесс производства, распределения, перемещения, обмена материальных благ и услуг. Городскую экономику можно определить как совокупность экономических отношений между объектами всех форм собственности и домохозяйствами, размещенными и функционирующими на территории города⁴⁵. Городская экономика является особым социальным институтом — системой взаимосвязанных элементов, в которую входят:

- экономические учреждения (производственные предприятия, банки, торговые организации, фирмы и пр.);
- вещи и предметы (приборы, механизмы, аппараты — осязаемые результаты труда человека);
- экономические группы (работники предприятий, предприниматели, руководители, потребители, безработные и пр.);
- экономическая деятельность (промышленная, торговая, транспортная, финансовая и пр.);
- система духовных ценностей (теоретические концепции, положения, законы, предписания, неформальные взгляды, нормы, действующие в сфере экономики);
- системы отношений — взаимодействия, контакты, связи (общение).

Каждый элемент городской экономической системы имеет свою специфику. Так, важнейшим компонентом экономики как социального института является трудовая деятельность горожан,

⁴⁵ Власова Н. Ю. Структурная модернизация экономики крупнейших городов России. Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. экон. ун-та., 2000. С. 15.

которая отличается от трудовой деятельности сельского населения. Т. И. Заславская характеризует трудовую деятельность сельского населения как «двойную занятость» (работа одновременно в общественном и личном хозяйстве); она отличается неравномерным распределением по сезонам, неравномерным участием в общественном производстве отдельных категорий и групп граждан (слабая занятость одних и чрезмерная — других); бóльшая, чем в городе, продолжительность совокупного рабочего времени, разорванность режима труда (например, труд доярок).

В рамках экономики как социального института существуют свои собственные социальные институты — институт собственности, институт рынка, труда и пр.

Следует уточнить, что, согласно закону, субъектом управления муниципальной экономикой является население. Ему принадлежит право владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, а муниципальные органы только управляют, но не владеют ею. Владеет собственностью население города. Однако теория и практика совпадают далеко не всегда. Реально население никак не может отвечать за свои действия, не может быть привлечено к ответственности, оно фактически отстранено от процесса городского управления.

Общее управление муниципальной экономикой принадлежит представительному органу — городской думе, оперативное управление — администрации, которая создает соответствующие комитеты и отделы. Управление осуществляется через систему процедур: создания, ликвидации, приватизации и акционирования, аренды, в том числе долгосрочной аренды — концессии (до 50 лет). Муниципалитеты могут создавать новую муниципальную собственность и продавать собственность в частные руки.

Как социальный институт, экономика каждого города имеет историю, совпадающую с общей историей цивилизации, историей страны. В то же время у каждого города есть и своя неповторимая история экономического развития.

В первобытном обществе не существовало территориального разделения труда. Относительно изолированные территориальные

общности воспроизводили все виды хозяйственной и иной деятельности на родоплеменной территории. Отсутствовал даже примитивный товарообмен. Первичной социально-экономической территориальной единицей было домохозяйство. Место проживания людей, производство, потребление локализовались на одной территории. Такая ситуация в целом сохранялась и в античном городе-полисе, который был интегрированным поселением — городом-деревней, а домохозяйства оставались по-прежнему натуральными.

В Средние века уже существовало территориальное разделение труда: горожане производили ремесленную продукцию, крестьяне — продукты земледелия и скотоводства. В Средневековье домохозяйства по-прежнему лежат в основе экономики, но они уже пространственно противостоят друг другу (городская экономика отличается от сельской, город — от села, центр — от провинции).

При капитализме возникает новый уровень пространственного разделения: места жительства отделяются от мест работы, появляется отраслевая специализация, территориальное разделение труда охватывает регионы, государства.

До самого последнего времени отличительной чертой городской экономики была ее локализация в рамках городской черты, в своей совокупности все хозяйствующие субъекты на этой территории образовывали городское хозяйство. В то же время город всегда имел многочисленные межхозяйственные связи с другими городами и типами поселений. Сегодня мы сталкиваемся с новым витком в разворачивании городских экономических процессов. Они связаны с развитием глобализационных тенденций. Городская экономика самых крупных городов становится компонентом единой международной сети, выходя за границы городской территории. В этом случае могут образовываться совместные предприятия, формально принадлежащие городу, но расположенные за городской чертой. Сегодня, в условиях глобализации, нарастает процесс интеграции экономик наиболее крупных городов планеты, усиливая потенциал их развития, в то время как другие города,

в основном малые и средние, выпадают из этой экономической сети, уменьшая свои шансы на экономическое преуспевание.

Отличительная черта экономики каждого города — это, с одной стороны, наличие в ней многих видов разнообразной деятельности (производственной, торговой, финансовой), с другой — выделение одной или нескольких видов такой деятельности в преобладающие, доминантные (доминантная функция города). При этом в компетенцию городских муниципальных властей могут входить разные сферы экономики. В некоторых странах, в том числе и в России, это и промышленные предприятия, и земля, и транспорт, и энергетика, а, например, в ряде штатов США — только объекты социального развития (коммунальное хозяйство, оказание услуг, индустрия туризма и отдыха).

Существует классификация городов в зависимости от набора выполняемых ими функций:

1. *Многofункциональные города*, на территории которых сосредоточены предприятия различных отраслей промышленности, производственной и социальной инфраструктуры, а также предприятия, перерабатывающие продукцию сельского хозяйства.

2. *Города индустриального типа*, для них характерно, прежде всего, преобладание предприятий промышленности при небольшом удельном весе объектов социальной инфраструктуры: невысокое развитие учреждений образования, здравоохранения, кредитных организаций и т. д.

3. В *индустриально-аграрных городах* большое развитие имеют предприятия, связанные с обслуживанием сельского хозяйства, и минимальное — инфраструктура.

4. *Аграрные города* — это, по существу, крупные центры аграрно-промышленного комплекса, которые обслуживают сельское хозяйство не только своего, но и близлежащих районов.

5. Отдельно в классификации городских поселений стоят *курортные города*.

6. *Закрытые административно-территориальные образования* (ЗАТО), связанные с обороной, научно-промышленным производством для армии, космоса, атомной промышленности.

По официальным данным, на территории России их 42. Это или научно-производственные центры, связанные с оборонно-промышленным комплексом (например, г. Северск близ Томска), или крупное размещение военных частей (к примеру, г. Североморск Мурманской области).

Каждый конкретный город обладает своими чертами, определяющими его индивидуальный экономический профиль. С течением времени этот профиль может меняться. Так, выделяют несколько этапов экономической истории города Екатеринбурга — Свердловска — Екатеринбурга.

1723–1806 — это завод-крепость, форпост освоения восточных территорий России. В момент строительства Екатеринбург имел численность около 4 тыс. человек. Начали действовать железоделательный завод и монетный двор.

1806–1860 — центр горнозаводской промышленности, промышленно-купеческий, банковский центр Урала. Екатеринбург становится ведущим культурным центром региона. Здесь появляются горная типография, горное научное общество, библиотека, горный музей, городской театр, первое высшее учебное заведение — горный институт (1916).

1860–1923 — торгово-промышленный центр Урала, воплощение идеи «регионального комбината» — объединения городских предприятий в единое целое, включающее в себя множество объектов: от тяжелой индустрии до детских садиков. Складывается индустриальное городское сообщество.

1923–1941 — административный центр Уральского региона, форпост сталинской индустриализации восточных районов. Возводятся заводы-гиганты — «Уралмаш», «Эльмаш», «Химмаш», Верх-Исетский металлургический завод.

1941–1980 — столица опорного края державы, крупный военно-промышленный комплекс. В годы войны сюда было эвакуировано свыше 50 крупных заводов и фабрик, ряд научно-исследовательских институтов. После войны население города составило 488 тыс. человек.

1980–2013 — реализация модели комплексного социально-экономического развития, формирование торгово-промышленного, финансового и научно-образовательного центра России с населением более чем в 1 411 тыс. жителей.

Сегодня Екатеринбург — центр машиностроения и металлообработки, химической и пищевой промышленности, промышленности стройматериалов, образования и науки (табл. 6).

Таблица 6

**Изменения в структуре занятых в экономике
муниципального образования «Город Екатеринбург», %**

Отрасль экономики	1999	2010
Промышленность	24,80	24,4
Сельское хозяйство и лесное хозяйство	0,80	0,7
Транспорт и связь	9,18	9,1
Строительство	9,25	8,4
Торговля и общественное питание, МТС и сбыт	16,57	17,6
ЖКХ и непроизводственные виды бытового обслуживания	4,34	5,7
Народное образование, культура и искусство	15,02	12,9
Наука и научное обслуживание	1,92	3,8
Кредиты, финансы, страхование	2,63	2,1
Управление	6,69	—
Здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение	5,12	7,6
Информационно-техническое обслуживание	0,23	—
Общая коммерческая деятельность	0,58	—
Другие отрасли	2,87	7,7
Всего занято в экономике города	100,0	100,0

Примечание. Составлено по: *Баразгова Е. С., Вандышев М. Н., Лихачева Л. С.* Социально-территориальная общность: изменчивость и постоянство в развитии (на примере Свердловской области). Екатеринбург : УрИ РАНХиГС, 2012. С. 58 ; *Заборова Е. Н.* Город на грани веков. Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2012. С. 170.

Крупнейшие города Урала (и России в целом), несмотря на произошедшие изменения, сохранили за собой промышленную ориентацию: в структуре экономики доля промышленности в 2010 г. осталась доминирующей — более 20 %. Заметим, что современная мировая тенденция такова, что тяжелая промышленность вытесняется более наукоемкой и рентабельной электроникой.

Но это — история одного города. История другого города будет совсем другой: это может быть портовый город (Одесса) или крупнейший туристический центр (Прага), финансовый (Лондон) или религиозный (Рим) центр и т. д.

При рассмотрении городской экономики одним из ключевых вопросов является вопрос о ее роли в обществе, влиянии на городскую жизнь. Справедливо ли утверждение, что экономика — главное и первостепенное условие, определяющее все другие стороны городской жизни (культуру, политику, социальную структуру)?

В истории социальной мысли можно найти положительный ответ на этот вопрос. Материалисты К. Маркс и Ф. Энгельс считали, что экономика, уровень развития производительных сил определяют развитие надстройки — государства, взглядов людей и пр. В. Ленин писал, что политика — это концентрированное выражение экономики. М. Вебер, классик социологии города, считал экономический критерий важнейшим признаком города. По его мнению, город — это поселение, жители которого занимаются в преобладающей своей части не сельским хозяйством, а ремеслом и торговлей. В классификации городов М. Вебера выделяются города потребителей, города производителей, торговые города. Многие современные отечественные ученые и городские политики присоединятся к такому мнению, считая, например, что главное — это «найти средства», «приобрести землю» и пр., а затем уже можно решать и другие задачи. Такая позиция может быть определена как экономический детерминизм, т. е. материальный фактор (уровень развития экономики, доходы граждан, жилищные условия и пр.) рассматривается как важнейшее условие, приведение которого в идеальное состояние позволит кардинально изменить

положение дел в городе в лучшую сторону (например, решить проблемы городской семьи).

В действительности между экономикой и другими сферами города существует более сложная зависимость: экономические факторы, несомненно, первичны с точки зрения необходимости удовлетворения витальных, базовых потребностей человека и с исторической точки зрения. Но в каждой данной конкретной ситуации, в данный момент времени главным для города может оказаться любой другой фактор (политический, религиозный, стратификационный и т. д.). Другими словами, экономические, материальные факторы в конечном счете обуславливают развитие всех других сфер города. Рано или поздно этот фактор скажется обязательно, с ним нельзя не считаться. Но при решении той или иной конкретной городской задачи, при формировании городской политики более существенным может оказаться и иной фактор. Так, идеологические стереотипы, религиозные или политические мотивы могут заставить людей действовать, не ориентируясь на экономические соображения.

Экономические интересы не всегда первичны. Когда материальные и духовные факторы приходят в противоречие, выбор поведения не обязательно обуславливается экономическими, материальными причинами. Следовательно, более эффективной будет такая городская политика, при которой наблюдается гармония экономических и неэкономических процессов. Было бы ошибочным недооценивать важность неэкономических факторов как достаточно независимых, самостоятельных.

Сказанное означает, что, например, при формировании городской программы по физкультуре и спорту необходимо решать проблемы строительства спортивных сооружений, финансирования спортивной деятельности. Но в ситуации, когда минимальные материальные условия для занятия спортом уже созданы, возможно, более актуальным будет проводить политику, в которой акцент делается на иные факторы, например, на программу по формированию у людей установки на здоровый образ жизни.

7.3. Управление отдельными сферами городского хозяйства

Управление городом имеет свою специфику применительно к отдельным сферам городской экономики. Рассмотрим этот вопрос на примере жилищной политики.

В проведении городской жилищной политики можно выделить два аспекта — пространственно-поселенческий и социальный. В первом случае речь идет о расположении жилья и его видов в рамках городского пространства, во втором — о политике обеспечения жильем различных групп населения.

В эпоху социализма развитие города базировалось на принципе комплексного освоения территории. В городе строились относительно замкнутые районы, где присутствовали все необходимые для жизнедеятельности объекты: магазины, школы, поликлиники, детские дошкольные учреждения. В центре такого района, как правило, стояло крупное предприятие, на котором и работали жители района. Сегодня примерами таких районов в Екатеринбург являются районы Уралмаш, Химмаш, Эльмаш. При планировании районов следовали принципу удовлетворения всех базовых потребностей: в рамках близлежащей территории должны быть созданы необходимые условия для проживания, работы и отдыха. Жилье было ведомственным, т. е. фактически им распоряжались предприятия, а население получало его бесплатно в соответствии с очередью. Существовали разные категории очередников: так, по особому списку обеспечивались жильем молодые специалисты. Бесплатность жилья и принцип его распределения приводили к совместному проживанию людей разного социального положения в одном доме, на одной территории, нивелировали социальное расслоение, обеспечивали социальное равенство. Резких отличий в размерах и качестве жилья между горожанами в то время не существовало. Централизованность планирования обуславливала формирование единого городского архитектурного ландшафта.

С началом перестройки прежняя система распределения жилья была разрушена, горожане в основной своей массе уже не могли просто получить жилье, они были вынуждены его покупать по

рыночным ценам. В результате в зоне действия жилищной городской политики сегодня происходит борьба различных экономических интересов: интересов строителей (застройщиков), городских властей, самих горожан.

Застройщики стремятся к получению экономической выгоды и ради этой цели проводят свою экономическую политику. Они заинтересованы в строительстве дорогих многоквартирных домов, в больших объемах строительства. Для реализации своих целей нередко строители берут кредит в банках, необходимость выплаты которого приводит к повышению стоимости жилья. Наиболее дорогое жилье находится в центре города, поэтому застройщики инициируют так называемую «точечную» застройку — «впихивают» многоэтажные высотки в комплексы старой застройки, нередко не только нарушая сложившийся архитектурный облик города, но существенно ухудшая жилищные условия жильцов старых домов (вид из окна, исчезновение дворовых площадок). Для получения разрешения на строительство застройщики вынуждены идти на контакт с городской властью, при этом нередко они прибегают к подкупу власти. Также происходит сращивание капитала и власти — когда чиновники сами являются прямыми или косвенными владельцами строительных организаций. В этом случае возникает еще одно явление, провоцирующее рост цен на жилье, — монополизм строительных организаций, когда на рынке жилья функционирует всего несколько строительных фирм, не допускающих на свою территорию конкурентов.

Сегодня Екатеринбург — город, в котором активно идет строительство жилья. Однако это в основном дорогое, элитное жилье, малодоступное для социальных слоев со средними доходами. В 2013 г. стоимость квадратного метра жилья в городе составляла около 70 тыс. руб., что сопоставимо со стоимостью в г. Москве, при этом доходы екатеринбуржцев намного ниже доходов москвичей. Несомненно, не все чиновники городской администрации причастны к незаконным сделкам по строительству жилья.

Город имеет свою стратегическую программу «Совершенствование системы управления жилищным фондом», начало

разработки которой положено в 2003 г. В программе отмечается, что степень удовлетворения потребности населения в жилье является одним из главных индикаторов социально-экономического благополучия города. Согласно программе, муниципальное образование должно заниматься формированием оптимальной системы управления жилищным фондом, обеспечением высокого качества жилищно-коммунальных услуг. В этих целях муниципальная власть должна оптимизировать систему управления путем создания рынка услуг по управлению, обслуживанию, ремонту жилых помещений, способствования образованию и развитию ТСЖ, организации частных управляющих компаний. Городскими властями Екатеринбурга взят курс на строительство частного жилья (доля частного жилья в будущем должна составлять 85 %, муниципального — 10 %, государственного — 5 %). Городские власти также сняли с себя обязательства по управлению и обеспечению эксплуатации немunicipального жилищного фонда, передав его в руки управляющих компаний, ориентируясь на перевод жилищно-коммунального хозяйства на рыночные рельсы. Следует отметить, что в центре внимания городских властей по-прежнему остаются задачи тепло-, газо-, электро-, водоснабжения и водоотведения, обслуживание всех инженерных систем жизнеобеспечения города.

Наряду с официальной стратегией, в сфере жилищной политики в городе существует и ряд инициативных программ и проектов, выдвигаемых депутатами, представителями различных партий. Так, предлагается развивать деятельность специальных организаций — жилищных накопительных кооперативов (их существование предусмотрено Федеральным законом № 215). В таком кооперативе любой человек может приобрести жилье по «кусочкам», квадратным метрам. Члены кооператива в складчину приобретают жилье, в которое согласно регламенту въезжает один из пайщиков, живущий бесплатно на своих выкупленных квадратах. Одновременно он довыкупает оставшиеся квадраты у других пайщиков, платит и небольшую аренду за еще невыкупленные квадраты. Такой опыт распространен в г. Белгороде, и он подтвердил свою эффективность.

Другой инициативой является актуализация опыта молодежных жилищных комплексов (МЖК). Она направлена, прежде всего, на молодежь города: студенты могут работать на строительстве жилья по вечерам, а зарплату получать в «квадратных метрах». Таким путем за время обучения в институте или техникуме молодой человек может стать хозяином жилой площади, параллельно получив и строительную профессию.

Актуальной проблемой в сфере городской жилищной политики является проблема образования новых, относительно замкнутых районов — элитной охраняемой застройки, закрытой для посещения сторонними лицами, а также территорий, на которых преимущественно селятся приезжие из других стран. Такая дифференциация приводит к разделению горожан на «своих» и «чужих», она потенциально чревата опасными социальными конфликтами. Решение этой проблемы требует выработки особой городской стратегии.

Остается нерешенной и проблема бесконтрольного заселения в одном жилом помещении большого числа мигрантов, которые не оплачивают проживание в нужном размере и могут получить возможность стать гражданами России (в случае, если женщина рождает ребенка в нашей стране).

Жилищная проблема остается одной из самых острых проблем крупных городов. Другой крупной проблемой является *проблема городского транспорта*.

С одной стороны, преимущество крупного города — наличие всех видов транспорта: метро, автобусы, троллейбусы, трамваи, автомобили (индивидуальные, ведомственные, таксомоторы), а также внутригородской железнодорожный транспорт. Благодаря общественному или частному транспорту горожанин может достичь любой точки города, что позволяет выбирать работу, приобретать товары, отдыхать в комфортных местах. С другой стороны, город в буквальном смысле запружен морем транспортных средств, в часы пик город «стоит в пробках», задыхаясь от выхлопов огромного числа автомобилей. Переполненный личным транспортом, город превращается в одну большую автомобильную

стоянку, внутренние дворики и газоны становятся местом парковок, лишая детей детских площадок, пожилых людей — мест для отдыха. Автомобили являются основным источником загрязнения окружающей среды, недостаточность парковок приводит к необходимости ставить машину на проезжей части, что еще более затрудняет движение транспорта. В настоящий момент во многих городах пропускная способность их магистральной сети исчерпана, скорость движения в городском потоке низка, падает и комфортность передвижения, нарастает транспортная усталость. Актуальной остается проблема неприемлемости тарифов на транспорт для малоимущих граждан, проблема взаимоотношения муниципальных властей и транспортных предприятий. Заключая контракт с транспортными предприятиями, местные власти должны иметь представление о том, во сколько на самом деле обходится предприятию один день работы автобуса на конкретном маршруте. При предоставлении любого рода субсидий всегда нужно устанавливать некоторую «норму» издержек на предоставление услуг, например — на один автобусокилометр.

Остается неразрешенной проблема компенсации установленных для ряда категорий пассажиров льгот. Проблему льготников при кажущейся простоте не удастся, видимо, разрешить в одночасье хотя бы потому, что структура этой категории пассажиров весьма сложна и неоднородна. Социальные «целевые» группы людей, нуждающиеся в поддержке, могут быть разделены в принципе на три категории: люди, которые не могут обеспечивать себя по объективным обстоятельствам (например, инвалиды); люди, которые отнесены к «льготникам» в соответствии с государственными актами (например, пенсионеры, ветераны войн); люди, которые нуждаются во временной поддержке, но в будущем смогут улучшить свои семейные и социально-экономические условия (многодетные семьи, матери-одиночки с детьми и т. п.).

Практически любой современный крупный город пытается решить транспортную проблему, однако на сегодня ее оптимальное решение пока не найдено. Нередко решить проблему кардинально

невозможно в силу исторически сложившейся сети узких улиц, плотности застройки, отсутствия разработанных специализированных методик. Решение транспортной проблемы требует больших вложений, учета интересов разных социальных групп (пешеходов, водителей, строителей).

Город пытается решить транспортную проблему за счет оптимизации транспортной сети, увеличения возможности непрерывного движения путем создания внутренних и внешних транспортных колец, новых скоростных трасс, транспортных развязок разного уровня, подземных пешеходных переходов, максимального исключения промышленного транспорта с селитебной территории. Так, в г. Екатеринбурге планируется строительство ЕКАД — кольцевой автомобильной дороги, скоростного трамвая, монорельса (в периферийной зоне), продолжение строительства метро, выделение полос движения только для общественного транспорта, внедрение пространственно-временной регламентации движения легковых автомобилей, их паркования (прежде всего в центральной части города), создание «парк-энд-райд» (крупные автомобильные стоянки у станций метро, автобусных терминалов).

Сегодня город по-прежнему стратегически ориентирован на рост автомобилизации. Как представляется, такой курс не приведет к кардинальному изменению ситуации. Более революционным было бы развитие авиационного транспорта (например, личные самолеты), скоростного движения за счет создания транспортных сетей, расположенных над городом (по типу японских синкансенов).

Вопросы для самоконтроля

1. Что означают понятия «предметы ведения», «полномочия», «компетенции»?
2. Что означает принцип субсидиарности?
3. На каких условиях государство может делегировать полномочия на уровень местного самоуправления?
4. Какова классификация имущества согласно закону о местном самоуправлении?

5. Что представляет собой городская экономика как социальный институт?
6. Каковы пути решения проблемы городского транспорта в крупных городах?

Список рекомендуемой литературы

- Вендина О. И.* Российское пространство: старые и новые критерии развития / О. И. Вендина // Крупные города и вызовы глобализации / под ред. В. Колосова, Д. Эккерта. Смоленск : Ойкумена, 2003. С. 117.
- Гузенко А. В.* Развитие городского пассажирского транспорта мегаполиса: проблемы и перспективы / А. В. Гузенко [Электронный ресурс]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-gorodskogo-passazhirskogo-transporta-megalopolisa-problemy-i-perspektivy> (дата обращения: 22.09.2013).
- Мищенко В.* Государственное регулирование развития городской экономики / В. Мищенко [Электронный ресурс]. URL: <http://emsu.ru/me/default.asp?c=1254&p=1> (дата обращения 12.04.2012).
- Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федер. закон от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.admobl.kurgan.ru/131-fz.jsp> (дата обращения: 03. 07. 2010).
- О разграничении государственной собственности на землю : Федер. закон от 17.07.2001 г. № 101-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: [/http://www.rg.ru/2001/07/20/zemlja-dok.html](http://www.rg.ru/2001/07/20/zemlja-dok.html) (дата обращения: 11.09. 2013).
- Пилявский А. П.* Система государственного и муниципального управления : учеб. пособие / А. П. Пилявский, А. В. Рассохин. Екатеринбург : УрФУ, 2008. 228 с.
- Силин Я. П.* Город и политика: проблемы формирования и развития / Я. П. Силин. Екатеринбург : УрГЭУ, 2005. 199 с.
- Стратегия развития крупнейшего города: взгляд в будущее (научно-методологический подход) / науч. рук. авт. кол. проф. Е. Г. Анимиса и проф. В. С. Бочко. Екатеринбург : ГИПП «Уральский рабочий», 2003. 600 с.
- Устав муниципального образования «Город Екатеринбург» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ekburg.ru/officially/ustav/> (дата обращения: 06.07.2013).

8. Финансы и бюджет местного самоуправления

8.1. Местные финансы и бюджеты: понятие и структура

В 60–70-е гг. XX в. органы управления городов не имели рычагов воздействия на расположенные на их территории предприятия в вопросах сооружения объектов городского хозяйства. Городские бюджеты формировались не из налогов расположенных на территории предприятий, а, по существу, за счет субъективного распределения средств Госпланом и Министерством финансов. Бюджеты многих городов по объемам средств не превышали размеры инвестиционных программ крупных предприятий — металлургических комбинатов, автомобилестроительных объединений и т. п. Только после 1993 г. городские бюджеты стали формироваться в основном за счет налогов с предприятий и организаций, расположенных на их территории, подоходного налога с жителей региона, а не за счет дотаций из бюджетов более высокого уровня. Сегодня Закон ФЗ-131 не только позволяет, но предписывает городам иметь собственные средства для выполнения возложенных на них функций.

Финансово-бюджетная система города неоднородна по своей структуре, в ней присутствуют разные элементы:

- совокупность финансово-бюджетных отношений, форм и методов их организации (бюджет города, внебюджетные фонды, специальные фонды, финансы муниципальных предприятий);

- совокупность финансово-бюджетных учреждений, которые осуществляют организацию и аккумуляцию средств и ресурсов (финансово-бюджетные управления, налоговые инспекции, учреждения системы казначейства, кредитные учреждения, муниципальные банки, структуры по управлению городским имуществом и пр.).

В совокупности компонентов финансово-бюджетной системы важнейшим элементом является бюджет города.

С разделением муниципальных образований на поселения, муниципальные районы и городские округа бюджетная система

РФ претерпела преобразования: из трехуровневой (первый уровень — федеральный бюджет, второй — бюджеты субъектов РФ, третий — местные бюджеты) она превратилась в четырехуровневую (федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ, бюджеты муниципальных районов (и городских округов), бюджеты поселений). Бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений, входящих в его состав, образуют консолидированный бюджет муниципального района, а свод бюджетов городских районов — консолидированный бюджет города. В местных бюджетах могут быть предусмотрены в качестве их составной части сметы расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. Порядок разработки, утверждения и исполнения этих смет определяется органами местного самоуправления.

Вопросы формирования и использования местных финансов регулируются Конституцией РФ, в которой говорится: «Органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы...» (ст. 132). Они также отражены в Бюджетном и Налоговом кодексах, в Законе № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» от 25.09.1997 г. (с изменениями 1999, 2000, 2001 гг.), в Федеральном законе № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 2003 г. Кроме того, в каждом муниципальном образовании существует самостоятельно разработанное положение о бюджетном процессе. Так, в г. Екатеринбурге действует Положение о бюджетном процессе, утвержденное Екатеринбургской городской думой.

Под местными финансами понимается вся совокупность денежных средств, формируемых и используемых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

Бюджетный кодекс РФ определяет местный бюджет как форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления.

Каждое муниципальное образование должно иметь собственный бюджет. Необходимый объем финансовых средств является важнейшим условием деятельности по жизнеобеспечению населения и комплексного социально-экономического развития муниципального образования. Приращение и эффективное использование финансовых средств — одна из основных задач органов местного самоуправления.

К ведению органов местного самоуправления Бюджетный кодекс РФ относит:

- установление порядка составления и рассмотрения проектов местных бюджетов; осуществление контроля за их исполнением и утверждение отчетов об исполнении местных бюджетов;
- определение порядка направления в местные бюджеты доходов от использования муниципальной собственности, местных налогов и сборов, иных доходов местных бюджетов;
- определение порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов;
- определение порядка осуществления муниципальных заимствований.

Бюджет города образуют два потока: доходы и расходы (табл. 7).

Федеральный закон 2003 г. разделяет доходы местных бюджетов на собственные и полученные в виде субвенций для осуществления отдельных государственных полномочий. К собственным доходам относятся:

- доходы от местных, региональных и федеральных налогов и сборов, закрепленные за местными бюджетами;
- безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней (дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, субвенции, трансферы, гранты);
- доходы от использования муниципального имущества;
- штрафы, добровольные пожертвования и иные поступления.

Таблица 7

Источники доходов и каналы расходов городского бюджета

Источники доходов	Каналы расходов
Налоги (на имущество, на предпринимательскую деятельность, на физических лиц, земельный налог и пр.)	Городское управление и правоохранительная деятельность, обеспечение безопасности
Доходы от использования муниципальной собственности	Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика
Заемные средства — кредитные ресурсы, используемые городом на коммерческой основе	Промышленность, энергетика, строительство, ЖКХ, градостроительство, сельское хозяйство и рыболовство
Финансовые ресурсы, получаемые из других бюджетов по каналам межбюджетного перераспределения	Образование, культура, искусство
Административные недоимки, сборы, штрафы	Здравоохранение, физкультура и спорт, социальная политика
	Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий
	Прочие расходы

Налогам облагаются предпринимательская деятельность в сфере торговли, услуг, производство товаров, имущество физических лиц, существуют налоги за использование природных ресурсов, лицензионные и регистрационные сборы, прямые налоги на прибыль (доход) и др. Налоги являются важным источником пополнения бюджета города. И именно этот источник имеет постоянную тенденцию к сокращению. Практически вся группа местных налогов утверждается и количественно регулируется на федеральном уровне. Согласно Федеральному закону от 29.07.2004 г. № 95-ФЗ, с 1 января 2005 г. состав местных налогов сократился, среди оставшихся существенных — земельный налог и налог на имущество физических лиц, причем они закреплены за поселениями и городскими округами. Муниципальные районы вообще лишены местных налогов.

Следует особо отметить, что налог на имущество физических лиц и земельный налог не смогут покрыть значительную часть расходных обязательств местных бюджетов, так как на территории большинства муниципальных образований отсутствуют развитые рынки недвижимости. В целом местные налоги и сборы крайне

незначительны и позволяют покрывать лишь 2–5 % бюджетных расходов. Таким образом, за счет местных налогов органы местного самоуправления не могут сформировать приемлемый уровень доходов.

Выделение оптимального круга *расходных полномочий* местных бюджетов является одним из ключевых вопросов создания эффективной системы местного самоуправления.

Формирование расходов местных бюджетов осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, которые установлены Бюджетным кодексом РФ и Законом о местном самоуправлении 2003 г.

Основной принцип в отношении разграничения расходных обязательств состоит в том, что уровень власти, который устанавливает обязательство, должен обеспечить финансами его исполнение, т. е. найти деньги на выполнение в своем бюджете и передать их в местный бюджет либо непосредственным финансированием из федерального или регионального бюджетов, либо субвенциями. Возможен и третий путь — делегирование полномочий. Но в этом случае финансовое обеспечение все равно остается за уровнем, установившем данное обязательство. Эти схемы обеспечивают как автономию бюджетов в формировании своих расходов, так и их защиту от необеспеченных федеральных мандатов.

Существует ситуация, когда вышестоящие структуры финансово не обеспечивают передаваемые на нижестоящий уровень полномочия, например, такие социальные полномочия, как выплата пособий, компенсаций, предоставление различных льгот.

Расходы бюджетов в зависимости от их экономического содержания делятся на текущие и капитальные. Капитальные расходы — часть расходов бюджетов, обеспечивающая инновационную и инвестиционную деятельность. К данной категории расходов относят:

а) статьи расходов, предназначенных для инвестиций в действующие или вновь создаваемые юридические лица в соответствии с утвержденной инвестиционной программой;

б) средства, предоставляемые в качестве бюджетных кредитов на инвестиционные цели юридическим лицам;

в) расходы, направленные на проведение капитального ремонта;

г) иные расходы, связанные с расширенным воспроизводством, расходы, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, которое находится в собственности муниципальных образований.

Текущие расходы — это часть расходов бюджетов, которая обеспечивает текущее функционирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий, субвенций на текущее функционирование, а также другие расходы бюджетов, не включенные в капитальные расходы в соответствии с бюджетной классификацией РФ.

В г. Екатеринбурге в 2011 г. 62 % бюджета было направлено в социальную сферу. Если более 50 % бюджета направляется в социальную сферу, то такой бюджет называется социально ориентированным.

8.2. Бюджетный процесс в городе

В городах существуют традиционные процедуры принятия и контроля исполнения бюджета, регламентируемые законодательством РФ.

Бюджетный процесс включает четыре основных этапа:

1. Прогнозирование социально-экономического развития города, определение приоритетов бюджетно-финансовой политики на следующий год (сентябрь текущего года).

2. Формирование проекта бюджета города и его утверждение (октябрь–декабрь текущего года).

3. Исполнение бюджета (январь–декабрь отчетного года).

4. Завершение операций по исполнению бюджета, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета (январь–март года, следующего за отчетным).

Проект бюджета разрабатывает городская администрация, она же согласует его с вышестоящими инстанциями. Работа над новым бюджетом начинается не позднее чем за 6 месяцев до начала нового финансового года, в соответствии с этим глава города принимает решение, обязующее финансово-бюджетное управление разработать методические указания по составлению проекта на основе методики, предложенной региональным правительством. Структурные подразделения передают финансово-бюджетному управлению свои проекты программ, сметы. Проект, разработанный администрацией, включает в себя оценку социально-экономического состояния города, прогноз развития города, основные направления финансово-бюджетной политики, обоснования ожидаемых доходов и приоритетов расходов, сведения о планируемых инвестициях, перечень целевых программ, намеченных к финансированию.

Контроль за исполнением бюджета и расходованием средств осуществляется представительным органом власти. Представительный орган муниципального образования (городская дума, городской совет) осуществляет рассмотрение проекта бюджета, утверждение бюджета и отчета о его исполнении. Перед принятием бюджета и утверждением отчета проект изучают соответствующие депутатские комиссии.

В соответствии с Федеральным законом о местном самоуправлении 2003 г., предполагается обязательное проведение публичных слушаний, которые позволяют сделать бюджетный процесс в муниципальном образовании открытым (прозрачным).

Администрация систематически (ежеквартально) предоставляет в представительный орган информацию об исполнении бюджета города. За исполнением бюджета города может быть организован оперативный контроль, комплексные ревизии и тематические проверки по отдельным разделам и статьям. По инициативе органов местного самоуправления или активной части граждан может быть проведена независимая экспертиза бюджета.

Бюджет позволяет городу управлять городскими процессами, воздействовать на деятельность субъектов экономической

деятельности на территории. В этих целях городские власти используют различные механизмы: процедуры регистрации предприятий, выдачу лицензий на право деятельности, предоставление нежилых помещений, земельных участков, введение налоговых и иных льгот, формирование кредитных, инвестиционных и ценовых условий, квотирование. Муниципальные органы имеют возможность применять и другие формы воздействия на экономику города: финансировать и субсидировать муниципальные предприятия, размещать муниципальный заказ, выдавать бюджетные ссуды, осуществлять инвестиции в приоритетные секторы экономики города, финансировать социально значимые проекты, участвовать в акционерном капитале, в советах директоров градообразующих предприятий, финансировать вложения в инфраструктуру.

Следует отметить, что правовые документы дают широкие права органам местного самоуправления в плане их финансово-бюджетной деятельности. Так, в ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления сформулированы следующие требования к финансовым ресурсам местного самоуправления:

- достаточность собственных финансовых средств и их соразмерность предоставленным полномочиям;
- свобода распоряжения этими средствами при осуществлении своих функций;
- поступление хотя бы части финансовых средств местного самоуправления за счет местных сборов и налогов;
- защита более слабых органов местного самоуправления за счет процедур финансового выравнивания;
- предоставление субсидий не должно идти в ущерб выбору политики органов местного самоуправления.

Согласно юридическим нормам РФ, государство предоставляет органам местного самоуправления определенные финансовые гарантии, необходимые для обеспечения потребностей населения. Важнейшей гарантией является гарантия финансовой самостоятельности, включающая наличие собственных источников доходов, самостоятельное формирование, утверждение и исполнение

местных бюджетов при соблюдении бюджетного и налогового законодательства.

В то же время функционирование и развитие местных бюджетов во многом определяется их фактическим положением в системе вышестоящих региональных и федеральных бюджетов. В настоящее время в этой системе существует большое число сложных проблем, сдерживающих развитие местного самоуправления.

В современном законодательстве нет четко прописанного механизма взаимоотношений федерального и местных бюджетов. Между бюджетами разного уровня нет равенства. Крупнейшие города — региональные столицы — являются основной налоговой базой как регионов, так федеральных структур. Порядка 70 % бюджета Свердловской области собирается в крупнейшем городе — Екатеринбурге⁴⁶. Екатеринбург остается городом-донором как в областном, так и в общероссийском масштабе. Крупнейшие города (Санкт-Петербург, Тюмень) также являются донорами, они имеют более низкие нормативы отчислений от налогов в собственный бюджет.

Фактически у муниципалитетов нет права независимого использования своего бюджета, законодательно закрепленных, четко разграниченных расходных полномочий и ответственности за выполнение финансовых обязательств. Бюджетный кодекс не гарантирует необходимый уровень собственных доходов, требующихся муниципальному образованию для удовлетворения минимальных потребностей.

Отсутствуют единые методологические установки и механизмы регулирования межбюджетных отношений, действует механизм индивидуальных привилегий, временных и прочих льгот и особых согласований. Наблюдается отсутствие объективности, прозрачности, публичности, гласности межбюджетных отношений.

⁴⁶ Анимица Е., Дворякина Е., Силин Я. Бюджет большого города. М. : Моск. школа полит. исслед., 2002. С. 39.

Нет стабильности в межбюджетных отношениях между различными уровнями власти, отсутствуют регламентированные, закреплённые на долгосрочной основе нормативы отчислений от налоговых поступлений и доходные источники.

Отсутствует соответствие между масштабами возложенных на муниципалитеты задач и их финансовым обеспечением, нарушается принцип subsidiarity, в законодательных актах нет четкого разъяснения понятия «государственные полномочия», «расходы совместного ведения».

Государство не предоставляет гарантий сохранности капиталов иностранных инвесторов, вкладывающих свои средства в развитие муниципальных образований.

Важнейшие проблемы функционирования современной системы межбюджетных отношений обусловлены тем, что полномочия органов местного самоуправления, закреплённые в ФЗ № 131 от 2003 г., в настоящий момент не согласованы с другими действующими законами, закон не имеет финансового обеспечения. Налоговый и Бюджетный кодексы, Закон «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» не связаны единой идеологией, основные их положения, касающиеся формирования бюджетов муниципальных образований, абсолютно не корреспондируют.

Отсутствие у муниципальных образований собственной прочной финансовой базы ставит их в зависимость, с одной стороны, от государственного бюджета, с другой — от инвестиций частного капитала. И та и другая зависимости не должны быть чрезмерными, в противном случае под давлением этих зависимостей начинает изменяться и спектр интересов, которые преследуют органы местного самоуправления при реализации своих полномочий.

Следует подчеркнуть, что основные принципы бюджетной политики диктуются сегодня сверху, формируются на федеральном уровне.

8.3. Социальная эффективность городской экономической политики

Принято считать, что экономическая политика эффективна в том случае, когда она приносит экономические выгоды. Однако экономическая выгода — только одно из следствий экономической политики. Не менее существенно то, как она влияет на весь город в целом, на его жителей.

По каким показателям можно оценивать социальную эффективность той или иной городской экономической политики? Каким образом мы можем понять, являются ли те или иные конкретные экономические мероприятия, управленческие решения позитивными с точки зрения их социальных последствий? Как принимаемые властью экономические решения скажутся на жителях, на всем городском социуме в целом?

В научной литературе можно обнаружить достаточно много вариантов такой оценки. Специалисты пытаются увязать в единое целое доходы, жилье, потребление и другие важные экономические показатели с социальным самочувствием горожан, с общественным мнением, степенью развития социальной инфраструктуры и многими другими явными и латентными показателями. Рассмотрим один из возможных подходов к оценке социальной эффективности городской экономической политики.

Социальная эффективность — это оценка результатов экономической деятельности с точки зрения их влияния на городской социум, на жизнь его жителей, на условия их существования и активность.

Аксиомой является утверждение, что города созданы людьми для людей и человек — главное достояние города, улучшение жизни людей — основной критерий и цель всех городских реформ. Заявления такого рода венчают уставы городов, преамбулы многих важнейших документов. Но какова реальная ситуация? Является ли горожанин и его интересы действительно важнейшим мерилом при принятии или отказе от принятия экономических, культурных, социальных городских программ?

Анализ миссии города, сформулированной в стратегических планах Екатеринбурга, Новосибирска, Омска, Челябинска и других городов, показывает, что признание, казалось бы, очевидного факта приоритетности Человека над всеми другими городскими процессами является далеко не повсеместным. Так, в стратегическом плане Екатеринбурга миссия города выражается в «трансформации города из исторически сложившегося индустриально-хозяйственно-научного центра в современный многофункциональный центр с элементами мирового рынка, ядром которого станет научно-производственно-финансовый комплекс, способный интегрировать Екатеринбург в глобальную экономику, встроить в новейшие инновационные национальные и региональные процессы и (только потом. — *Е. З.*) создать комфортную среду обитания (жизнедеятельности) населения»⁴⁷. Заметим, что в этой формулировке на первом месте стоят наука, производство и экономика, а затем «комфортная среда», что, в свою очередь, не тождественно понятию «Человек». Одна из причин такой логики — продолжающееся доминирование в сознании руководителей материалистического (экономического, хозяйственного, производственного) подхода как первого и основного в решении всех городских проблем.

На наш взгляд, объективные экономические критерии оценки эффективности той или иной стратегии городского развития должны быть в обязательном порядке дополнены социально-культурными (объективными и субъективными) критериями.

Представим себе, что мы — активные сторонники позиции «человек — вот мерило всех городских программ». Можно ли довести этот достаточно абстрактный лозунг до операционального уровня, сделать его практическим инструментом оценки городской экономической политики? Как выясняется, сегодня эта задача еще требует своего комплексного решения. Если подойти к этой

⁴⁷ Стратегия развития крупнейшего города: взгляд в будущее (научно-методологический подход). С. 23.

проблеме с социологической точки зрения, то можно выделить три базовых критерия социальной эффективности (табл. 8).

Таблица 8

**Параметры оценки социальной эффективности
городской экономической политики**

Параметр	Содержание
Диффузия результатов	Предполагает учет количества граждан, улучшающих свое положение в результате проводимой политики
Вовлеченность масс	Степень участия граждан в процессе разработки, принятия решений, контроле за их выполнением
Социальная перспектива	Степень согласованности процессов с общим ходом цивилизационных и общегосударственных процессов

В реальной практике городского управления социальная эффективность программ нередко оценивается методом простого переноса имеющихся достижений в отдельной сфере на весь город и все городское сообщество. Так, эффективная жилищная политика — это та, при которой в городе активно строится жилье, ветхие жилища уничтожаются и пр., эффективная транспортная политика — такая, когда строятся новые хорошие дороги, своевременно ремонтируются старые пути и пр. При первом приближении к оценке стратегий городского развития это действительно так: повышение комфортности городской среды в целом является фактором, улучшающим качество жизни горожан. Противоположная политика, в результате которой городская среда не поддерживается на должном уровне и не совершенствуется, была бы направлена на понижение качества жизни и, следовательно, против человека.

Но всегда ли это так? При более детальном приближении к проблеме обнаруживается закон *диффузии результатов*: всякая городская политика лишь в той или иной степени, больше или меньше соответствует интересам городского социума как целостности, иногда жизнь одних людей улучшается, а других — ухудшается. Использование закона диффузии результатов показывает, насколько выравнивается, становится более гармоничным положение разных городских социальных групп.

Возможны различные варианты проявления закона диффузии результатов.

В а р и а н т «А»: проводимые мероприятия совпадают с интересами большей части горожан.

В а р и а н т «Б»: мероприятия соответствуют интересам только небольшой группы людей (например, строительство элитного жилищного комплекса на данной территории выгодно только строительной фирме, нескольким представителям власти и небольшой группе богатых горожан).

В а р и а н т ы «С» и «Д»: мероприятия никому не выгодны или выгодны абсолютно всем (практически нереальный вариант).

С точки зрения города как целостности, эффективной городской политикой может считаться та, в результате которой в наибольшей степени достигается гармония интересов различных социальных субъектов («рядовых» групп городских граждан, бизнеса, руководителей и т. п.), т. е. максимальная диффузия результатов — вариант «А». Для реализации экономической политики по варианту «А» необходима статистическая база, отражающая состояние социальной неоднородности городского общества, максимальный учет доходов, положения, интересов разных городских социальных групп. В целом это достаточно сложная задача, но умение управлять городом — это и есть искусство согласования, умение гармонизировать различные, порой противоположные интересы.

Если диффузия результатов — первый критерий оценки эффективности экономической политики, то второй критерий — это *учет степени вовлеченности горожан* в процессы выработки, принятия, реализации, контроля и оценки управленческих решений.

Объективная «правильность» или ошибочность выбранной стратегии городского развития несомненно проявится со временем, но в момент принятия решений огромное значение имеет субъективное мнение горожан: население должно иметь положительную (мировоззренческую, психологическую) реакцию на проводимые мероприятия. Нередко наблюдаются случаи, когда стратегические планы городских властей остаются неизвестными

или малопонятными жителям, в результате практические шаги по воплощению в жизнь прекрасных идей могут вызвать волну недовольства, непонимания. Сам по себе факт, знают ли горожане о планах властей, готовы ли они поддержать эти планы — это важный показатель оценки социальной эффективности проводимой политики.

Степень вовлеченности масс в реальное управление городом выступает показателем демократической направленности городских процессов. Развивая сказанное, замечу, что большое значение имеет степень структурной организации городского сообщества: власть может эффективно работать с населением, когда последнее представлено в виде организации (партии, движения, общества), имеющей определенный опыт работы в сфере городского управления, «говорящей» с властью на одном языке. Население, как правило, не представляет собой организованной силы, что дает власти возможность легко манипулировать общественным мнением.

Критерий диффузии результатов и критерий вовлеченности населения в процессы управления городом следует дополнить третьим критерием — критерием *социальной перспективы*: оценкой целевой направленности осуществляемой политики в контексте ее исторического развития.

Стратегия городского развития может быть ориентирована на разные исторические цели. Так, она может быть направлена на реализацию какой-либо доктрины (например, рыночной или государственно-центрированной), может отражать ту или иную мировоззренческую парадигму (модель экономического развития территории), может в большей или меньшей степени совпадать с общим цивилизационным руслом исторического развития. Без учета критерия социальной перспективы сиюминутный успех той или иной городской стратегии может обернуться в будущем реальным отставанием городов, потерей позиций в рейтинге городских поселений, снижением достигнутых экономических, политических, социокультурных позиций. Но каковы сегодня эти стратегические перспективные цели и как можно учесть их в реальной практике модернизации города?

В качестве инструмента оценки городской стратегии можно использовать (при определенной корректировке) научные исследования, например, концепции постиндустриального общества Д. Белла, И. Масуды, коммуникативного общества — Н. Лумана, глобального общества — И. Валлерстайна, информационного общества — М. Кастельса (табл. 9).

Таблица 9

Сравнительная характеристика исторических типов общества

Общество	Экономическая сфера	Сфера управления	Сфера культуры
Постиндустриальное или информационное	50 % населения заняты в сфере услуг; преобладание высококвалифицированного труда; высокие доходы на душу населения; введение новых технологий	Увеличение роли информации; большая роль науки, знаний в принятии решений; использование методов моделирования, аналитических методов	Приоритет социальной политики над экономической, акцент на гуманизацию, гармонизацию социальных отношений; увеличение значения общественных интересов, а не только личных; потребность в знаниях является важнейшей потребностью общества; в центре социальных коммуникаций — человек, а не природа или машина; низкие темпы прироста населения; высокая продолжительность жизни
Индустриальное	Развитие рыночных отношений; обработка и переработка материалов, осуществляемая коллективным трудом на предприятиях; развитие сервисных предприятий, потребления	В основе принятия решений — эмпирические исследования; формальная система регулирования отношений (на основе писаного права: законов, положений, договоров и т. п.)	Множество социальных институтов; повышается роль общественного статуса и социального положения индивидов; секуляризация религии
Доиндустриальное	Заготовка и переработка сырья; преобладание сельскохозяйственного труда	Метод принятия решений — метод проб и ошибок; примитивная система управления, наследственная власть, правление старейшин	Ориентация на традицию и семью; персонализация межличностного общения (непосредственно индивидов, а не должностных или статусных лиц); неформальное регулирование взаимодействий (нормами законов религии и родства)

Представленная табл. 9 наглядно демонстрирует, что та или иная выбранная стратегическая перспектива развития города будет в конечном счете означать выбор соответствующих социокультурных приоритетов для его жителей.

Сегодня стратегическая перспектива развития крупных городов связана с развертыванием мировых глобализационных процессов. Глобализационные процессы порождают новые учреждения, организации и отношения как внутри городов, так и особенно между городами. Они приводят к структурным сдвигам и возникновению новых тенденций в городском социальном пространстве.

Главная отличительная черта этих процессов — нарастание интеграционных тенденций в одних участках социального пространства сопровождается усилением процесса дифференциации в других участках. Образующееся новое социальное пространство иерархично, но его нельзя представить как доминирование нескольких городов: различные процессы (финансовые, торговые, консалтинговые, информационные и пр.) идут с разной интенсивностью в разных участках этой сети, отдельные города выходят на престижные или менее значимые позиции.

Так, исследование глобального города, проведенное Саскией Сассен⁴⁸, показало, что сегодня наблюдается совместное господство Нью-Йорка, Токио и Лондона в финансовых, консалтинговых и деловых услугах международного масштаба. Эти три центра охватывают в мировом финансовом обороте все часовые пояса и работают в системе бесконечных сделок как единое целое. При этом в некоторых специфических операциях важную роль играют и другие центры: Чикаго и Сингапур, Гонконг, Осака, Франкфурт, Цюрих, Париж, Лос-Анджелес, Сан-Франциско, Амстердам и Милан, Мадрид, Сан-Паулу, Буэнос-Айрес, Мехико, Москва, Будапешт.

Глобализационные процессы проявляются в изменении всей, в том числе и периферической, системы мирового городского

⁴⁸ *Sassen S. The Global City: New York, London, Tokyo. Princeton : Princeton University Press, 1991.*

социального пространства. М. Кастельс отмечает, что при разворачивании глобализационных процессов те виды деятельности и услуг, которые не требуют высокой квалификации, постепенно перемещаются на периферию мегаполисов, в менее развитые регионы. При этом во всех случаях децентрализация конторской работы затрагивает второстепенные функции, а стратегия разрабатывается в крупных офисных корпорациях в центрах.

Возникает многоэтажная система социально-экономического расслоения городского социального пространства. Научно-исследовательская, опытно-конструкторская работа, инновации и изготовление прототипов сконцентрированы в индустриальных городах-центрах с высоким уровнем жизни; квалифицированное изготовление деталей производится на отдельных заводах обычно во вновь индустриализированных областях на родине; полуквалифицированная массовая сборка и проверка в значительной части сконцентрирована на офшорных предприятиях; приспособление электронных устройств к нуждам заказчика, послепродажное обслуживание и техническая поддержка организованы в региональных центрах и разбросаны по всему земному шару.

Возникают новые проблемы и в сфере занятости: с одной стороны, современное глобальное общество является обществом безграничных возможностей, обеспечивающим высочайшую производительность труда на базе новейших технологий и интернациональность рабочей силы, с другой, по мнению экспертов, для обеспечения эффективного функционирования индустриально-информационного общества достаточно 20 % наиболее квалифицированных работников, ученых и специалистов планеты. Сегодня они в подавляющей части уже интегрированы в эту систему. В связи с этим возникает проблема занятости остальных 80 % населения. Так, для поддержания на современном уровне мировых технологий в сельском хозяйстве на всей планете нужно 2–8 млн человек, а сейчас в нем занято 25–30 млн человек. Д. Гейдж, главный управляющий корпорацией Sin Microsystems, отмечал, что, хотя у них работает 16 тыс. человек, им реально

нужно всего 6–8 человек!⁴⁹ Если мировое сообщество не найдет выхода из нарождающейся тенденции, то в будущем социальная структура поляризуется в отношении 20 : 80. При этом 20 % населения будут «иметь все», а остальные 80 %, лишенные полноценной работы, опустятся на социальное дно. В богатых странах уже не будет среднего класса. Обострится проблема взаимоотношений между группами, станет весьма вероятным всемирный социальный конфликт.

Разрабатывая ту или иную стратегию развития города, важно учитывать исторические тренды, прошлые и современные тенденции развития. Так, ориентация в основном на тяжелое машиностроение и добывающие отрасли — это стратегия прошлой эпохи, эпохи индустриального общества. Передовые мировые города делают акцент на финансовые, административные, сервисные услуги, на вложение средств в инновации. Так, в стратегической программе «Инновационная Америка», принятой губернаторами штатов США, акцент сделан на инновации как магистральное направление стратегического развития, при этом инновация мыслится не только как новый продукт, но прежде всего как процесс, который начинается и заканчивается образованием граждан.

В настоящее время в развитии городов особое значение приобретает информационный фактор. М. Кастельс отмечает, что разделение труда по функциям, выполняемым на разных территориях, важно, но не является сутью новой пространственной логики. Возникает новая городская форма — информационный город. Это процесс, в котором структурно доминирует пространство потоков. На наш взгляд, крупный город всегда был не только «местом», но и «потоком» — системой отношений, связывающих его с другими городами и поселениями. В современных условиях было бы точнее говорить о значительном усилении процессов, о нарастании пространства потоков и о большей, иногда доминантной их роли в функционировании и развитии городского социального пространства.

⁴⁹ *Мартин Г. П., Шуманн Х.* Западная глобализация. Атака на процветание и демократию : пер. с нем. М. : Альпина, 2001. С. 20.

При этом следует согласиться с тем, что пространственная локализация может быть менее существенной, чем информационная.

Подводя итог, заметим, что сегодня проблема оценки социальной эффективности городской экономики еще не решена до конца, а связь между проводимой экономической политикой и реальным благополучием населения учитывается далеко не всегда. По некоторым данным, в настоящее время всего в относительно благополучных городах страны, включая Москву, проживает 16 млн человек — чуть больше 10 % населения России⁵⁰.

Вопросы для самоконтроля

1. Что представляет собой бюджетный процесс?
2. Каковы статьи доходов и расходов в бюджете муниципалитетов?
3. В чем заключаются проблемы функционирования современной муниципальной финансово-бюджетной системы?
4. В чем ошибочность оценки экономической политики только с позиций экономических показателей?
5. К каким последствиям приведет отчужденность города от мировых глобализационных процессов?

Список рекомендуемой литературы

Анимица Е. Г. Градоведение. 3-е изд. / Е. Г. Анимица, Н. Ю. Власова. Екатеринбург : УрГЭУ, 2008. 417 с.

Анимица Е. Г. Экономическое развитие горнозаводских городов региона / Е. Г. Анимица, Е. Б. Дворядкина и др. Екатеринбург : Изд-во УрГЭУ, 2005. 266 с.

Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ : принят Гос. думой Федер. собрания РФ 17.07.1998 г. : действ. ред. от 01.10.2013 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/popular/budget/> (дата обращения: 06.10.2013).

Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) [Электронный ресурс]. URL: <http://vladrieltor.ru/nalkodeks> (дата обращения: 06.10.2013).

⁵⁰ *Вендина О. И.* Российское пространство: старые и новые критерии развития // Крупные города и вызовы глобализации / под ред. В. Колосова, Д. Эккерта. Смоленск : Ойкумена, 2003. С. 120.

О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации : Федер. закон от 25.09.1997 г. № 126-ФЗ, ред. от 28.12.2004). [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=51131> (дата обращения: 06.10.2013).

Рой О. М. Город как предмет экономической и социальной оценки / О. М. Рой, С. Н. Чуканов. Омск : Изд-во ОмГТУ, 1999. 218 с.

Структурная трансформация экономики городов старопромышленного региона / Е. Г. Анимица, Н. М. Сурнина, Е. Б. Дворядкина. Екатеринбург : УрГЭУ, 2001. 140 с.

9. Городское управление в социальной сфере

9.1. Городская социальная политика в сфере здравоохранения, образования, спорта

Социальная политика — это деятельность различных государственных, муниципальных и иных организаций по управлению социальной сферой общества, т. е. по управлению положением различных социальных групп. Муниципальная социальная политика — это система целей, задач и механизмов их реализации, направленных на обеспечение населения социальными услугами, содержание и развитие социальной сферы муниципального образования.

Муниципальная социальная политика строится в русле социальной политики государства и во взаимодействии с органами государственной власти, в первую очередь с органами власти субъектов РФ. Через муниципальную социальную политику реализуются как собственные полномочия местного самоуправления, так и переданные на муниципальный уровень государственные полномочия в социальной сфере. Государственные структуры разрабатывают законодательные основы социальной политики, организуют подготовку и переподготовку кадров, устанавливают социальные стандарты и нормы. Муниципальная социальная политика является продолжением федеральной и региональной политики, ее воплощением на местах с учетом конкретной ситуации.

Муниципальная политика в социальной сфере во многом зависит от государственной социальной политики, она дифференцируется в зависимости от положения отдельных социальных групп. Так, во времена перестройки (конец 1980-х гг.) именно городские власти возложили на себя бремя заботы о малоимущих и слабообеспеченных группах граждан. В городах была создана разветвленная сеть социальных служб, оказывающих разностороннюю помощь людям. Муниципальные службы предоставляли материальную, техническую поддержку, занимались сбором и обработкой информации о положении отдельных социальных групп. В настоящее время эти полномочия перешли к государству, а в ведении муниципальных городских структур остались такие полномочия, как библиотечное обслуживание, создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселений услугами организаций культуры, охрана и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, обеспечение условий для развития на территории поселений массовой физической культуры и спорта, создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении.

Город также разрабатывает стратегические планы в сфере социальной политики. Так, в стратегическом плане г. Екатеринбурга главной целью развития было названо развитие человеческого капитала, включающее здоровье (телесное и душевное), знания и квалификацию, культурные и ценностные ориентации, адаптированность к социальной инфраструктуре общества, социально-психологическую компетентность. Реализовать данные цели предполагается как путем непосредственной работы по формированию каждого из перечисленных компонентов (антропоцентрический подход), так и через изменение городской среды обитания (средовой подход).

В центре внимания городских властей находится *здравоохранение*, так как основной объем медицинских услуг оказывается именно на местах. При этом муниципальный уровень

медицинского обслуживания встроен в общую вертикаль управления и на территории города могут функционировать как муниципальные, так и государственные и частные медицинские учреждения. Городские учреждения ориентированы на оказание скорой медицинской помощи, первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов, предоставление аптечных услуг.

Функционирование системы здравоохранения в городе связано с рядом серьезных проблем, таких как высокий уровень смертности населения, в том числе людей в трудоспособном возрасте, увеличение числа пожилых людей, рост первичной инвалидности, высокие показатели детской смертности, рост наркомании, туберкулеза, гепатита В, ВИЧ/СПИДа и др.

Одной из актуальных проблем управления городским здравоохранением является проблема его финансирования. В настоящее время финансирование осуществляется из многих источников (бюджетное финансирование, фонды обязательного медицинского страхования, добровольное страхование, платные медицинские услуги). При этом платные медицинские услуги оказываются населению на основе тарифов и цен, утверждаемых муниципалитетом.

Городские власти разрабатывают стратегические планы развития здравоохранения. Так, в г. Екатеринбурге в рамках направления «Сохранение и развитие человеческого потенциала» реализуется программа «Екатеринбург — здоровый город». Цель программы — обеспечение высоких показателей здоровья и продолжительности жизни горожан посредством достижения современных стандартов в работе системы здравоохранения и формирования здорового образа жизни. В задачи программы входит: проведение профилактики и обеспечение эффективного лечения наиболее социально значимых заболеваний (сердечно-сосудистых, онкологических, туберкулеза, ВИЧ/СПИДа, травматизма); оптимизация системы оказания медицинской помощи населению города, заключающаяся в формировании эффективной технологической модели организации медицинской помощи и в развитии высокотехнологичных

центров специализированной помощи; улучшение здоровья матери и ребенка; совершенствование системы лекарственного обеспечения. Большое внимание уделяется профилактике различного рода заболеваний.

В качестве ожидаемых результатов программы «Екатеринбург — здоровый город» предусмотрено: обеспечить бесплатную медицинскую помощь в рамках программы государственных гарантий; повысить доступность и качество оказываемой медицинской помощи и лекарственного обеспечения; повысить эффективность использования ресурсов медицинских учреждений; обеспечить развитие наиболее приоритетных направлений медицинской помощи; сформировать у населения более ответственное отношение к своему здоровью.

В рамках данной программы реализуются стратегические проекты «Екатеринбург — медицинский центр», «Здоровье маленьких горожан», «Три шага к долголетию», «Профилактика — упреждающий удар», «Выбираю жизнь».

Городская власть также занимается реализацией политики в сфере **образования**. В г. Екатеринбурге реализуется стратегическая программа «Образование — основа развития, залог успеха». Цель программы: «Формирование единого образовательного пространства Екатеринбурга, гарантирующего вариативность и многообразие содержания и форм образования, которое обеспечит доступность непрерывного повышения человеком собственного образовательного уровня в соответствии с изменением его возрастных потребностей»⁵¹. Задачи программы: развитие образовательного, культурного и духовного потенциала екатеринбуржцев на основе нового качества образования; совершенствование образовательной среды для полноценного детства маленьких екатеринбуржцев; организация непрерывного и мобильного образования, отвечающего запросам всех сфер городской экономики и социокультурных сфер городской жизни; создание условий

⁵¹ Образование — основа развития, залог успеха [Электронный ресурс]. URL: /http://www.ekburg.ru/officially/strategy_plan/strat_text/razdel3/napravlenie_1/education/ (дата обращения: 06.10.2013).

для полноценного включения в образовательное пространство и успешной социализации детей с ограниченными возможностями здоровья; развитие условий для выявления и поддержки одаренных детей и талантливой молодежи в целях адаптации к жизни в обществе и обеспечения гарантии их жизненного успеха; инновационное развитие системы образования города, обеспечивающее ее интеграцию в российское и мировое информационное и образовательное пространство.

В качестве важнейших мероприятий выделяются:

– развитие нормативно-правовой базы в части образовательного пространства Екатеринбурга, создание условий для его модернизации, реструктуризации;

– совершенствование механизмов, обеспечивающих рост и актуализацию профессионального потенциала системы образования;

– повышение качества и конкурентоспособности непрерывного образования;

– координация деятельности органов администрации г. Екатеринбурга, Министерства общего и профессионального образования Свердловской области;

– реконструкция и строительство новых зданий учреждений образования, техническое перевооружение (модернизация) учебной, материально-технической базы образовательных учреждений в соответствии с современными требованиями;

– развитие единого информационного пространства образовательной системы города как условие успешной ее интеграции в отечественные и международные системы образования;

– внедрение новых образовательных технологий, включая информационно-коммуникационные;

– устойчивое развитие особых условий в муниципальных образовательных учреждениях города для повышения адаптивности системы образования к уровням и особенностям развития и подготовки обучающихся (воспитанников), в том числе легальных мигрантов;

- переподготовка и повышение квалификации управленческого и педагогического состава системы образования;
- развитие системы дополнительного образования детей и взрослых;
- развитие системы выявления и поддержки одаренных детей и талантливой молодежи;
- укрепление связей учреждений профессионального образования с организациями и предприятиями, Уральским отделением Российской академии наук, развитие сотрудничества с профессиональными учреждениями других регионов и стран;
- формирование сети в рамках профильного обучения с участием всех уровней образования: общее, начальное профессиональное, среднее профессиональное, высшее, дополнительное образование детей (сетевое взаимодействие).

В рамках направления сегодня реализуются проекты «Большой университет», «Городская школа — стандарт “Пять звезд”», «Екатеринбург — центр профессионального образования».

Крупные городские поселения имеют ряд преимуществ в управлении системой образования: сложившуюся систему управления, наличие образовательных программ, высокий уровень мотивации горожан на получение образования, многообразие учебных заведений. В то же время в этой сфере и немало проблем: низкий уровень оплаты труда педагогов, старение педагогических кадров, значительный износ материально-технической базы учреждений образования.

В центре внимания городских властей также находится *спорт*. В г. Екатеринбурге реализуется стратегическая программа «Екатеринбург спортивный»⁵². Цель программы — создание условий, обеспечивающих населению города возможность систематически заниматься физической культурой и массовым спортом, вести здоровый образ жизни. Задачи программы:

⁵² Екатеринбург спортивный [Электронный ресурс] URL: http://екатеринбург.рф/officially/strategy_plan/strat_text/razdel3/napravlenie_1/sport/ (дата обращения: 06.10.2013).

– формирование у населения устойчивого интереса к регулярным занятиям физической культурой и спортом, к здоровому образу жизни;

– развитие инфраструктуры сферы физической культуры и спорта и совершенствование финансового обеспечения физкультурно-спортивной деятельности;

– модернизация системы физического воспитания различных категорий и групп населения;

– совершенствование подготовки спортивного резерва и спортсменов высокого класса;

– развитие организационно-управленческого, кадрового, научного, научно-методического и медико-биологического обеспечения физкультурно-спортивной деятельности;

– разработка и реализация комплекса мер по пропаганде физической культуры и спорта как важнейшей составляющей здорового образа жизни;

– создание системы обеспечения общественной безопасности на объектах спорта и организация работы с болельщиками.

Программные мероприятия включают в себя приобщение горожан к систематическим занятиям физическими упражнениями и массовым спортом, к здоровому образу жизни, проведение спартакиад среди различных групп населения, проведение мониторинга систематически занимающихся физической культурой и спортом, приведение в соответствие спроса и предложения на спортивно-оздоровительные услуги; осуществление многоуровневого подхода к размещению объектов спорта (шаговая доступность, занятия по интересам, спорт высших достижений); формирование современной технологической базы развития физической культуры и спорта; совершенствование физического воспитания лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов; создание системы непрерывной профессиональной подготовки и переподготовки квалифицированных кадров для сферы физической культуры и спорта; совершенствование системы управления. В качестве результатов реализации стратегии планируется увеличение доли жителей, регулярно занимающихся физической культурой и спортом, с 19 до 40 % от общей численности населения,

повышение степени удовлетворенности населения качеством спортивного образования, уровнем спортивных и культурно-массовых мероприятий.

Реализация программы будет проводиться через стратегические проекты: «Стадион во дворе», «Спортивный олимп», «Зимние виды спорта — второе дыхание».

9.2. Приоритеты городской социальной политики

В мировой практике сформировалось несколько моделей социальной политики, учитывающей специфику разных стран: католическая, консервативная, либеральная, социал-демократическая и др. Однако в общем виде можно выделить две политики, охватывающие все вышеперечисленные: «бисмарковскую» (по имени ее автора — канцлера Германии Отто фон Бисмарка), устанавливающую жесткую связь между уровнем социальной защиты человека и успешностью (длительностью) его профессиональной деятельности, и «бевериджскую», исходящую из того, что любой человек, независимо от принадлежности к активному населению, имеет право на минимальную защищенность. В странах, выбравших последнюю модель, действуют системы обязательного страхования по болезни, а пенсионные системы обеспечивают минимальные доходы всем престарелым, независимо от уровня отчислений от заработной платы. Государства, придерживающиеся «бисмарковской» модели, принято считать либеральными, а придерживающиеся «бевериджской» модели — социальными.

Либеральное государство действует главным образом на основе принципа «что ты имеешь» и частично «что ты сделал» и стремится ограничить социальную политику помощью лишь тем, кто не имеет других достаточных доходов (так называемой «адресной» помощью). Социальные права человека обусловлены отчислениями, которые выплачиваются им на протяжении всей активной жизни, т. е. социальные выплаты принимают форму отложенных доходов (страховых взносов).

В социальных государствах действуют мощные перераспределительные механизмы, позволяющие с помощью налогов забирать

излишки у богатых в бюджет государства и передавать их в качестве социальной поддержки бедным. Россия относится к числу государств, которые реализуют политику социального государства. Статья 7 Конституции РФ провозглашает, что Россия является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие каждого человека.

В то же время потенциальная всеобщность объектов социальной политики на практике ограничена временем и обстоятельствами: помощь оказывается не всем, не постоянно и не в любой момент. Чаще всего объектами социальной политики становятся лишь отдельные социальные группы, в данный исторический момент живущие более трудно и менее комфортно, чем другие группы. Таким образом, потенциальная множественность объектов социальной политики не означает, что она охватывает всех граждан в данный исторический момент, принцип всеобщности социальной политики на практике означает «при соблюдении многих условий».

Мы не будем останавливаться на очевидных фактах, что городская социальная политика напрямую зависит от финансового состояния городов, что чрезвычайно важным моментом является система ее организации, что самое главное — это общегосударственная политика, которая во многом определяет городскую социальную политику. Обратимся к более общей, социально-философской проблематике. Наш вопрос — это вопрос о том, как определить «правильную» социальную политику? Для ответа на этот вопрос необходимо осуществить краткий исторический экскурс.

Какие обстоятельства порождают необходимость социальной политики? Социальная политика с неизбежностью вызывается реальным фактом социального неравенства, тем обстоятельством, что положение одних людей в обществе отличается от положения других.

Социальное неравенство возникло в глубокой древности. Оно коренится как в естественно-биологическом неравенстве людей (люди не равны по возрасту, по полу, по способностям), так

и в социальном неравенстве, обусловленном разделением труда (на промышленный и сельскохозяйственный, гендерное разделение труда, профессиональное), а также разницей в богатстве, образовании, престиже, власти и т. п. В обществе положение одних групп всегда было несколько хуже, чем положение других. Многие мыслители прошлого и наших дней подчеркивают неизбежность группового неравенства.

Но является ли социальное неравенство неизбежно отрицательным, негативным явлением, с которым государство и города должны бороться?

Социальное неравенство имеет как позитивные, так и негативные последствия для функционирования и развития общества. Исследователи феномена неравенства отмечают, что оно является условием поступательного развития общества, поскольку заставляет людей совершенствоваться, развиваться, бороться. Русский философ Н. А. Бердяев писал: «Неравенство есть могущественное орудие развития производительных сил. Уравнение в бедности, нищете сделало бы невозможным развитие производительных сил. Неравенство есть условие всякого творческого процесса, всякой социальной инициативы, всякого подбора элементов, более годных для производства»⁵³. Неравенство, обусловленное экономическими причинами, является естественным состоянием, изменение которого может повредить обществу, а социальные реформы в пользу экономически слабых могут привести к стагнации общества⁵⁴. Неоднородность любой среды, природной или социальной, вызывает противоречия, конфликты, что одновременно является источником средового развития. Неравенство и борьба порождают элиту — наиболее продвинутую, образованную, здоровую часть общественного организма.

В то же время очевидны и негативные стороны социального неравенства. Яркое выраженное неравенство опасно — при

⁵³ Бердяев Н. А. *Философия неравенства. Письма недругам по социальной философии* 2-е изд., испр. Париж, 1970. С. 204.

⁵⁴ Волков Ю. Г., Нечипуренко В. Н., Самыгин С. И. *Социология: история и современность*. Ростов н/Д : Феникс, 1999. С. 340.

стечении обстоятельств оно может довести наиболее страдающие слои общества до бунта, взрыва, революции. Оно ведет к психологической нестабильности общества, порождая чувства зависти, ненависти, презрения одних по отношению к другим. Комфортные социальные группы не могут чувствовать себя в безопасности, если рядом с ними и их близкими живут нищие, голодные, бездомные, опустившиеся.

Социальная политика является формой реагирования общества на объективный факт существования социального неравенства. Посредством социальной политики общество пытается устранить явные перекосы, достичь некоторой гармонии, баланса в положении неравных социальных групп.

Богатый исторический опыт человечества демонстрирует пеструю и полярную реакцию на феномен социального неравенства со стороны общества и государства.

Уже на заре истории человечества выживание племен определялось стихийными и сознательными процессами регулирования социальных отношений. В жестких условиях проживания в природе численность рода определялась естественными факторами — наличием воды и пищи. Природные факторы ограничивали численность людей, проживающих совместно на одной локализованной территории в данный момент времени. Одновременно проводилась и сознательная политика: через установившиеся нормы и правила поведения поддерживались или уничтожались слабые, больные, старые. Еще не оформленная в государственную форму, по своей сути это была социальная политика, направленная на выживание племени. Здесь нет идеи социального равенства, механизм этой древней политики мало отличался от законов естественного отбора, действующих в природе: выживают те, кто быстрее приспособиваются, т. е. выживают выжившие, адаптировавшиеся.

Дальнейшее развитие земной цивилизации пошло по пути нарастания роли технического фактора, позволившего в значительной степени ослабить прямое влияние природы на человеческое общество. Производимых человеком ресурсов стало хватать на одновременное содержание большего числа людей, в том числе

и на тех, кто был заведомо слабее и в прежние времена не имел бы шансов на выживание. Физически и интеллектуально слабые могли жить, но не могли достичь такого же социального положения, как здоровые и сильные.

Достаточно быстро на естественное неравенство наложилось неравенство, порожденное не биологической природой человека, но собственной логикой социальной жизни — возникшим статусным, имущественным, образовательным расслоением общества. Физически слабый мог теперь оказаться на самой вершине социальной иерархии, а физически сильный — в самом ее низу.

Целые эпохи социальная политика человечества представляла собой политику, когда социальное неравенство не только не осуждалось, но считалось естественным. Рабовладельческий строй — яркий пример такой политики. Положение небольшой группы одних (рабовладельцев) всемерно поддерживалось и укреплялось во всех отношениях, тогда как существование других (рабов) фактически не имело ценности. В эпоху расцвета крепостничества в России, в условиях кастового строя в Индии существование низших слоев оправдывалось моралью и идеологией, поддерживалось властным режимом.

В древнекитайском обществе расслоение на социальные группы было очень четким и рациональным. Правитель-деспот называл себя «единственным среди людей». Он венчал пирамиду власти. Ниже его, все более расширяясь, находились сначала привилегированные слои властителей (эксплуаторов), затем — работников. В тексте середины I тысячелетия до н. э. (Мэн-цзы, 372–289 до н. э.) сказано: «Стоящие внизу подчиняются стоящим наверху, а стоящие наверху совершают “жертвоприношения духам”». Очень просто обосновывалась суть «профессии» правителя: «Есть занятия больших людей и есть занятия маленьких людей... Одни напрягают свой ум, другие напрягают свою силу. Тот, кто напрягает свой ум, управляет людьми. Тот, кто управляет людьми, кормится за счет людей, а управляемый людьми кормит людей. Таков всеобщий закон Поднебесной...»

Таким образом, значительный отрезок истории социальная политика по своему содержанию была политикой, всемерно поддерживающей социальное неравенство.

В то же время, начиная с зарождения христианства, нарастала и набирала силу иная, противоположная тенденция — идеология и политика, ориентирующиеся на поддержку «слабых», тех, кто оказывался в катастрофическом положении. Эта тенденция первоначально развивалась религиозными деятелями и реализовывалась ими на практике в форме призрения нищих, немощных, бездомных. Кроме религиозных учреждений политику поддержки обездоленных проводили и многочисленные благотворительные, филантропические, а позднее феминистские движения.

Одновременно нарождается дифференцированный подход к отдельным категориям жителей. В 1520 г. Мартин Лютер в своих проповедях о добрых делах отмечает, что помощь беднейшим слоям населения должна исходить как со стороны церкви, так и со стороны общественного самоуправления. Он также объявляет об уничтожении попрошайничества. Каждый город должен призывать своих нищих, а чужих изгонять. Нищие, способные к труду, должны работать, только неспособным к труду следует оказывать помощь, детей нищих следует обучать ремеслам.

Новый виток развития социальной политики наступает с выходом на арену социальной жизни в XVII–XVIII вв. рабочего класса. К концу XIX в. стала очевидной вся тяжесть положения этой группы. Сконцентрированные на заводах и фабриках, работающие в тяжелейших условиях, проживающие в нищете, рабочие не были безмолвной и покорной угнетаемой массой. Они восставали и протестовали, требуя улучшения своего положения. Начинается поиск политики, которая могла бы улучшить положение этой группы.

А. Смит и его сторонники считали, что государство должно руководствоваться принципами социальной полезности, которая соразмерна степени уравнивания сословий и равенству прав всех людей. Справедливой следует считать ту политику, которая полезна. О смягчении неравенства писал и П. Сорокин: «Социальная стратификация и социальная мобильность в обществе

предопределены тем, что люди не равны по своим физическим силам, умственным способностям, наклонностям, потребностям и, кроме того, — самим фактом совместной деятельности, которая невозможна без наличия определенной организации. Организация же не мыслима без руководителей и подчиненных. Следовательно, неравенство — родовая черта общества, но оно должно быть разумным. Его смягчение возможно только при помощи реформ»⁵⁵.

Государственное регулирование отношений в социальной сфере становится доминирующим в странах развивающихся капиталистических отношений. Деятельность государства приобретает социально-реформистский характер: законодательно оформляются элементарные права и социальные гарантии для рабочих, а позднее — для всех граждан.

Политические гарантии и равенство всех перед законом не означали простую и легкую их реализацию на практике. По мере развития капиталистических экономических отношений поляризация социальных групп продолжала нарастать, создавая все более острое напряжение в социальных взаимоотношениях. Имущественное неравенство увеличивалось, количество нуждающихся становилось больше.

Естественной реакцией на сложившуюся ситуацию было увеличение социальных учений, политических движений, поднимавших на щит философию социального равенства, призывавших обратить внимание на бедственное положение значительной части граждан. Среди большого числа таких учений особую роль сыграло гуманистическое мировоззрение, в основе которого лежала идея признания неотъемлемых прав человека на достойную, счастливую жизнь для каждого, независимо от его национальных, расовых, религиозных, возрастных, половых, индивидуальных или социальных особенностей. Идеи гуманизма попали на подготовленную почву, в итоге уровень гуманизма в межличностных

⁵⁵ Цит. по: Волков Ю. Г. *Нечипуренко В. Н., Самыгин С. И.* Социология: история и современность. С. 416.

и межгрупповых отношениях в обществе исторически повышался, психология эгоизма ослабевала, а альтруизм возрастал.

Отдельные периоды развития стран в истории человечества характеризовались не просто попыткой смягчить факт социального неравенства, но желанием добиться полного равенства. К числу таких стран можно отнести и Россию, которая проводила активную политику по достижению полного социального равенства в период строительства коммунизма (1917–1985 гг.).

К началу XXI в. большинство развитых стран (по классификации ООН, к ним относятся более 20 государств Европы, Северной Америки, Африки и Новой Зеландии) проводят социальную политику, обеспечивающую фундаментальные социально-экономические права граждан на уровне не ниже минимально необходимых стандартов. В этих странах накоплен богатый опыт работы с различными социальными группами.

В то же время эта политика не является всемирной. Достаточно большое количество государств на планете продолжает жить в логике естественности социального неравенства, более или менее смягчаемого государственными мерами.

Современная российская социальная политика ориентируется на опыт развитых стран, она стремится воплотить модель общества социального благоденствия, в котором достойное существование гарантируется каждому гражданину.

Итак, в разные исторические эпохи мы находим примеры разной реакции социума на реальный факт социального неравенства. Исторический спектр проявлений форм социальной политики многообразен: от уничтожения слабых до их всемерного сохранения; от одобрения неравенства до его решительного осуждения; от попыток сохранить неравенство как предпосылку прогресса до желания его безусловной ликвидации как фактора того же прогресса. История показывает нам примеры разнообразной социальной политики: такой, где неравенство считается естественным и справедливым; такой, где цель государства и общества — достижение полного социального равенства; и такой, где цель — не

сохранение или ликвидация, а поддержание гармонии, равновесия в существующем разделении социальных групп.

В зависимости от того, как общество на том или ином этапе развития относится к социальному неравенству, социальная политика наполняется различным содержанием, формируются ее конкретные цели и задачи. Это означает, что не существует какой-то одной правильной городской социальной политики, она может быть только более или менее соответствующей текущему моменту жизни.

Реализация современной гуманистической модели социальной политики наводит на ряд философских вопросов. Один из них — это вопрос об исторических последствиях политики сглаживания социального неравенства. Речь идет не о ближайших последствиях для ныне живущих поколений, а о последствиях весьма отдаленных — для общества в целом, человечества, цивилизации. На данном временном отрезке социальная политика направлена, как правило, на улучшение положения некомфортных групп. Но какими будут эти последствия в отдаленном будущем? Гипотетически можно предположить, что сглаживание некоторых видов социального неравенства может иметь и пагубные последствия. Поясним.

В живой природе действует естественный отбор: слабые, неприспособленные погибают, остаются самые сильные и стойкие. Особи должны соответствовать тем жестким требованиям, которые предъявляет им среда. Только это обеспечивает выживание вида и возрастание его адаптивных возможностей. Слабые в природе появляются постоянно и постоянно возникают отклонения и ненормальности, и они также постоянно «вычищаются» в ходе естественного отбора.

Иное дело — человеческое общество. В нем, как и в природе, есть слабые, есть отклонения, патологии, уродства, выраженные с разной степенью отчетливости. Что происходит с этими явлениями в обществе? Если в природе ответ однозначен, то в обществе все зависит от сознательного решения самих людей, проводимой ими политики. В социуме не действует природный механизм очищения.

Как уже отмечалось, в отдельные исторические эпохи люди пытались бороться с теми, кто был слаб по той или иной причине. В Древней Спарте больных и слабых от рождения младенцев уничтожали сразу, сбрасывая с горы. Современные цивилизованные общества считают правильным оказание помощи, поддержки некомфортным людям и целым группам (не приспособленным как физически, так и социально). Социальная политика, ориентированная на поддержку слабых, называется гуманной, человеколюбивой, справедливой. Прогрессивное человечество, обладающее финансовыми возможностями, ориентировано на мягкое, милостивое отношение к слабому. Политика, в которой та или иная группа определяется как ущербная, клеймится как геноцид, антигуманная, человеконенавистническая (пример такой политики — фашизм). В основе такого гуманистического подхода лежат и экономические причины — общества стали экономически богаче, появились возможности для содержания слабых, престарелых, больных.

Поскольку режим естественного отбора в обществе не работает, то количество «патологий» нарастает.

Сегодня экономисты пишут о негативных для экономики страны последствиях нарастания количества пожилых людей: бремя их содержания ложится на молодых и сильных. Большая часть младенцев в Уральском регионе уже рождается с теми или иными отклонениями в здоровье, растет число инвалидов, людей с теми или иными ограниченными возможностями. Ученые отмечают, что только незначительную часть мутаций в развитии человека можно оценить как благоприятную для совершенствования человеческого рода, все остальное — патологии развития.

В последнее время даже для экономически сильных стран постоянная помощь все увеличивающейся массе нуждающихся становится достаточно обременительной. Действующая система льгот чрезвычайно громоздка и затратно. До недавнего времени число социальных льгот, пособий и компенсационных выплат в Российской Федерации составляло свыше тысячи наименований. Они были установлены более чем для 200 категорий

граждан, а численность получателей пособий и льгот достигала почти 100 млн человек.

Каким образом это нарастание скажется на обществе в целом, на здоровье поколений, на уровне культуры, нравственности, прогресса? Какова та критическая масса неприиспособленных, которую общество может безболезненно содержать? Оказывая помощь социально слабым, не плодим ли мы породу социально больных людей? Не разрушаем ли мы самих себя как вид? Не благоприествуем ли распространению видовой социальной апатии, иждивенчества, ненависти, не порождаем ли беспомощность одних по сравнению с активностью и силой других?

Тупик эволюционного развития, в результате которого вид погибает, — не редкий, а скорее типичный случай эволюции. Человек сегодня сам сознательно направляет свое эволюционное развитие. Правильные ли аксиомы он выбирает? Есть у человечества достоверные критерии того, что хорошо, а что плохо? Это вопросы, на которые нет ответов.

Признание факта нарастания слабых в обществе влечет за собой другой вопрос: могут ли люди вмешиваться в то, что возникает (стихийно или сознательно) в обществе, и какова возможная мера такого вмешательства?⁵⁶

Согласно религиозной точке зрения, любая жизнь — дар Божий и не дело человека решать, отнимать эту жизнь или нет. Вот почему церковь всегда проповедовала политику призрения (внимания, помощи) к слабому. Под эгидой Божьей воли церковь приняла на себя право и обязанность содержать и поддерживать слабых, т. е. взяла на себя и бремя ответственности за выбор пути развития. Этой позиции близка другая, согласно которой патологии и отклонения — это важный фактор прогресса, без мутаций

⁵⁶ В 2006 г. в Японии родился ребенок с тремя руками. Известно, что развитие рук напрямую связано с развитием мозга. Не дала ли природа тем самым шанс для нового витка в развитии «человека разумного»? Возможно, дала, но мы его уничтожили: ребенку проведена операция по удалению третьей руки. Мы оценили рождение ребенка с тремя руками как патологию.

не было бы развития, девиации важны для развития и совершенствования общества. Согласно марксистской концепции, человек — хозяин мира и природы и сам решает, что и как делать, в его власти и социальное переустройство общества.

Человечество выборочно и во многом случайно отбирает аксиомы, которые считаются правильными, единственно верными. Приведенный анализ содержания социальной политики показывает, что спектр «правильных» аксиом, которыми руководствовались люди, весьма полярен и нередко то, что было хорошо вчера, считается плохим сегодня.

Следовательно, дилемма такова: цивилизованное и гуманное общество не может допустить уничтожения или гибели слабых, как это естественным путем происходит в природе, но тем самым оно повышает самые разнообразные риски (физической и психической деградации народа, падения нравственности, культуры и пр.), последствия которых могут быть катастрофическими для человечества. Оно благоприятствует неустойчивому, неравновесному состоянию социума, что чревато непредсказуемым развитием событий.

Глубинные философские вопросы социальной политики не имеют однозначного решения. Причина подобной ситуации — фатальная ограниченность познавательных способностей человека. Люди не знают и не могут знать, каково их жизненное предназначение, в чем цель и смысл их жизни и есть ли какая-либо целесообразность в существовании слабых в социуме, аналогичная той, что есть в природе, где слабые самим фактом существования помогают виду совершенствоваться через механизм естественного отбора. Человеку не дано знать его земное предназначение, в тот или иной смысл жизни можно только уверовать.

Каков возможный выход? Сегодня в экономически развитых странах все активнее выкристаллизовывается иная парадигма социальной политики: поворот от разработки системы мероприятий, направленных на смягчение существующего социального неравенства, помощь слабым, в сторону *профилактики*,

предупреждения появления такого неравенства. Все чаще встречаются мнения, что профилактические меры должны занимать значительно большее место, чем это наблюдается сейчас, необходимо не только лечить социальные болезни, но прежде всего предотвращать их. Несомненно, нужно направлять средства на строительство больниц и лечить больных, но гораздо больше средств нужно направлять на то, чтобы не болели здоровые. Акцент на превентивные, профилактические меры — все более часто встречающаяся идея, возникающая при обсуждении вопросов о путях совершенствования социальной политики.

На уровне городов (и страны в целом) должна быть создана стратегическая программа профилактики различных патологий. Она должна быть комплексной, охватывающей все компоненты личности человека — физический, психический, социально-культурный; акцент в ней должен делаться на самоактивность личности. Ее цель — формирование идеалов здоровой во всех отношениях и активной личности.

Звеном, с которого следовало бы начать реализацию такой политики, является семья. При этом объектом внимания должна быть не только созданная и уже функционирующая семья, но семья еще до момента ее возникновения, т. е. оформления отношений в загсе. Молодые люди, готовясь к вступлению в брак, должны заранее знать, какое поведение приведет к появлению физически и психически больных детей; они должны пройти диагностику на предмет наличия у них наследственных болезней. Нужно медицинское заключение о здоровье молодых и об их готовности к рождению здоровых детей. Общество должно предупреждать возможность рождения больных людей, и делать это нужно задолго до того, как они появились на свет.

Необходимо разработать комплексную систему профилактических мероприятий для молодых людей, вступающих в брак: подготовить научную, обучающую, методическую литературу (интернет-ролики, брошюры, книги и пр.) по проблемам семейного общения, экономике домашнего хозяйства, психологии

межличностных отношений, сексуальных отношений, воспитанию детей; следует проводить курсы, лекции, семинары, тренинги, консультации по проблемам семейной жизни.

Профилактические мероприятия должны касаться не только молодежи, но и других групп горожан. Так, необходима многоаспектная социальная программа профилактики старости.

Следовательно, важнейшей задачей является создание и реализация на практике программы здорового образа жизни — хорошо известный и давно пропагандируемый постулат.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем заключается содержание городской муниципальной политики?
2. Какие приоритеты социальной политики предполагается реализовать в сфере городского образования?
3. С какими проблемами сталкивается городская медицина?
4. Назовите исторические типы социальной политики.
5. На каком основании человечество выбирает те или иные социальные приоритеты?

Список рекомендуемой литературы

Бердяев Н. А. Философия неравенства. Письма недругам по социальной философии / Н. А. Бердяев. 2-е изд., испр. Париж, 1970. 360 с.

Волков Ю. Г. Социология: история и современность / Ю. Г. Волков, В. Н. Нечипуренко, С. И. Самыгин. Ростов н/Д : Феникс, 1999. 672 с.

Екатеринбург — здоровый город [Электронный ресурс]. URL: http://www.ekburg.ru/официально/стратегический_план/стратегия_2015/направления_программы/сохранение/ (дата обращения: 06.10.2013).

Екатеринбург спортивный [Электронный ресурс]. URL: http://екатеринбург.рф/officially/strategy_plan/strat_text/razdel3/napravlenie_1/sport (дата обращения: 06.10.2013).

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федер. закон от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.admobl.kurgan.ru/131-fz.jsp> (дата обращения: 06.10.2013).

10. Городское управление в социокультурной сфере

10.1. Пространство городской культуры: тенденции и проблемы

Термин «культура» очень многопланов. В нем фиксируются результаты творческой активности человека, все те достижения, которыми обладают человечество в целом и каждый отдельный человек в частности. Город выступает одним из самых впечатляющих памятников культуры, результатом творчества человека. Город — это материализованная форма культуры. Архитектурный стиль городских зданий, их планировка, нравы жителей, язык — все это и многое другое является свидетельством деятельности человека, образуя в совокупности особый культурный пласт истории. Посещая города разных стран, рассматривая фотографии или картины старинных городов, мы можем проследить, чем одна культура отличается от другой.

В то же время термин «культура» имеет и более узкое значение: это деятельность и результаты деятельности человечества в искусстве, литературе, образовании, науке. В совокупности эти области деятельности горожанина образуют особое пространство города — пространство культуры.

Как и любое другое социальное пространство, пространство культуры состоит из организаций и учреждений, в него входят группы людей, имеющих свои ценности, взгляды, нравы, действующих определенным образом и вступающих в контакт с другими людьми. Пространство городской культуры включает в себя учреждения образования (дошкольные, школьные, средние специальные и высшие); учреждения науки и религии; систему развлекательных, досуговых учреждений (театры, кинотеатры, филармонии, консерватории, музеи, библиотеки и пр.).

В пространстве культуры функционирует особая социальная группа — интеллигенция, которую образуют ученые, педагоги и учителя, артисты и художники, писатели и поэты. Культура означает систему нравственных ценностей, взглядов, идеалов, которым

следует горожанин (представления о том, что хорошо и что плохо, представления о мироустройстве, вера).

Культура является вершиной поступательного развития человека, но одновременно это и база, основа для успешного развития всех других городских подсистем. Развитие экономики, политики, социальной структуры в конечном итоге зависит от того, каковы люди, каков уровень их образованности, ответственности, творчества. Уровень гражданской активности населения, экологическое состояние городской среды, безопасность и правопорядок — все это определяется культурой горожан.

Культура крупного города отличается многогранностью, разнообразием, пестротой. Это смесь разных учреждений, самых различных мнений, взглядов, ценностей. Даже когда правители добились того, чтобы все «ходили строем», т. е. одинаково думали, одинаково поступали, в городе всегда были группы несогласных, тех, кто не хотел быть как все.

Городская культура — средоточие многого и нередко противоречивого. Это царство науки, которая предлагает доктрины, основанные на фактах. Но здесь же процветает и религия, основывающаяся на вере. Это арена столкновения старой идеологии с новой, отечественной с зарубежной. Сегодня в крупном российском городе можно практически одновременно на одной улице наблюдать митинг сторонников коммунистической партии и мероприятие какой-либо религиозной секты.

На всем протяжении своего существования города отличались более высоким по сравнению с другими типами поселений уровнем развития культуры. Возможность получить хорошее образование, посещать увеселительные заведения, сделать свой досуг ярким и уникальным — все это всегда отличало город и привлекало в него жителей деревень, сел и поселков.

В крупных городах сосредоточены лучшие кадры интеллигенции — педагоги, ученые, артисты, художники, архитекторы. Многие из этих групп отсутствуют в других типах поселений.

Изменения в городской культуре являются импульсом для дальнейших изменений в культуре всех других поселений. Города

выступают центрами, в которых зарождаются и из которых распространяются знания, законы, мода, ценностные установки.

Каждый город имеет неповторимую, уникальную культурную среду, в которой может особо выделяться тот или иной элемент. Так, некоторые города славятся своими архитектурными памятниками, другие — учебными заведениями, третьи — развлекательными или религиозными центрами. Культурная сфера может стать главным градообразующим элементом города. В этом случае она становится предметом особых забот со стороны городской власти и городской общественности. В других случаях, когда в качестве градообразующих элементов выступают иные факторы, например промышленные предприятия, торговля или транспортные коммуникации, сфера культуры нередко оказывается далеко не первой заботой властей.

Для управления сферой культуры в городах создаются специальные управления и комитеты. Они руководят культурными организациями, направляют и контролируют их деятельность.

В сфере культуры современного крупного города происходят существенные изменения, обусловленные переходом страны от одного исторического этапа развития к другому.

Важнейшее изменение в сфере городской культуры — это изменение ее структуры, точнее распад прежде монолитно целостного тела культуры на множество кусочков, часть которых вообще выпала из-под контроля городских властей.

До начала перестройки городская культура развивалась как единая государственная система, в которой федеральная власть полностью контролировала как финансовую сторону, так и содержание деятельности учреждений культуры. Никакой фильм, никакой спектакль, никакая выставка не могли иметь место в городе, если на то не было получено «добро» от вышестоящих инстанций. В настоящее время произошел переход от централизованной государственной структуры к системе, в которой действуют разные учреждения. Наряду с классическими государственными школами, вузами, театрами в городе работают и негосударственные школы и вузы, частные развлекательные и иные культурные заведения.

Возникновение новых элементов в городской культуре породило и множество новых проблем. Например, негосударственные вузы, с одной стороны, удовлетворяют спрос населения на образовательные услуги (каждый при наличии средств может получить образование), с другой — нередко предъявляют заниженные требования к поступающим и обучающимся, в них отсутствуют собственные научные школы и т. п.

Другой важной тенденцией в развитии городской культуры является глубокое изменение в ее содержании, в идеологии и в нравственных, ценностных ориентирах, которыми руководствуются жители городов. Функционирование каждого общества предполагает существование некоторых устойчивых ценностных ориентиров, которые позволяют ему развиваться как единому целостному организму. В период крупных исторических перемен такие системы, как правило, разрушаются и общество переживает период поиска и становления новых систем ценностей.

Как уже отмечалось, сегодня в городской культуре наблюдается калейдоскоп разных ценностных миров. Перед городскими учреждениями культуры стоит нелегкая задача оценки того, что видят массы с экранов телевизоров или читают на страницах газет. Какие ценности и идеалы должны доминировать в городской культуре сегодня? Нужно ли контролировать содержание деятельности учреждений городской культуры, и если да, то по каким критериям? Например, в нашей стране церковь отделена от государства и еще совсем недавно религия осуждалась как мракобесие, затуманивающее сознание горожан. Теперь религия решительно наступает, требуя все большего места под солнцем, в том числе обязательности присутствия в системе школьного образования. Следует ли пойти ей навстречу и допустить религиозное образование в школе? Или, например, показ сцен насилия и секса по телевидению. Можно ли контролировать эти процессы и на основе каких критериев?

Если использовать терминологию популярной в настоящее время синергетической теории, наше общество в целом и город в частности находятся в так называемой точке бифуркации — точке разлома. Отличительная черта этого момента — принципиальная

невозможность определить направление дальнейшего развития. Старая культура уходит с исторической сцены, растет новое поколение, которое впитало в себя информационные ветры других культурных систем. Когда это поколение придет к власти, оно начнет претворять в жизнь новые парадигмы городской культуры.

10.2. Штрихи к социокультурному портрету горожан-уральцев

Е. Г. Анимица и Н. Ю. Власова отмечают, что «квинтэссенцией эволюции уральской локальной цивилизации являлась собственная своеобразная индустриальная матрица»⁵⁷. Матрица (от лат. — «источник, начало») — это система элементов — чисел, функций и других величин, расположенных в виде прямоугольной таблицы. Используя методологический подход к исследованию культуры, изложенный в работах Л. Н. Когана, Ю. Р. Вишневого, В. Т. Шапка, можно сказать, что в культурной матрице жителей городских поселений можно выделить четыре основных элемента: информационный, аксиологический (ценностный), коммуникационный и деятельностный.

Первый элемент (информационный) характеризует степень образованности и информированности населения, общий культурный уровень человеческого капитала; второй (аксиологический) — систему ценностей и ценностных ориентаций, менталитет народа, его духовные традиции и устои; третий (коммуникационный) — отражает степень развития социальных связей, включенность населения в системы коммуникаций различного уровня; четвертый (деятельностный) — показывает степень активности граждан в различных типах социальных практик, их инновационный, творческий потенциал.

Информационный элемент культурной матрицы. Города Свердловской области отличаются высоким образовательным

⁵⁷ Анимица Е. Г., Власова Н. Ю. Уральская городская культурная матрица: тенденции становления, основные опасности и угрозы // Развитие городов в условиях глобализации. Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2012. С. 136.

уровнем жителей. В России Свердловская область занимает 2-е место по численности студентов образовательных учреждений высшего профессионального образования. В настоящее время растет численность населения, занятого в образовании, культуре, здравоохранении. Городская общность представлена по большей части работниками промышленных предприятий, которые имеют квалификацию, соответствующую индустриальному обществу. В то же время в целом по области в образовательной структуре преобладает начальное и среднее профессиональное образование, а общее число людей, имеющих начальное образование, превышает общероссийский показатель. Это обусловлено доминированием рабочих профессий в добывающей и тяжелой промышленности, не требующих высокой квалификации: люди с начальным и средним профессиональным образованием находят работу на предприятиях. Несомненно, это влияет на адаптивность, мобильность и формы поведения граждан, их способность критически оценивать события и проявлять социальную активность.

Аксиологический элемент культурной матрицы. В общности сохраняются ценностные ориентации предшествующего периода⁵⁸, консерватизм общности проявляется в сохранении традиционной иерархии ценностных ориентаций, которые сдерживают разветвление личностной активности индивидов.

Традиционно для российской культурной матрицы характерно значительное имперское влияние на все стороны жизни человека, упование на власть и идея патернализма. Историческая встроенность экономики уральских городов в вертикаль власти с неизбежностью привела к формированию таких черт, как державность, ответственность перед государством, господство этатистских настроений, при этом для большинства населения характерен консерватизм. В то же время в целом для российских граждан это ценностное отношение к государству скорее можно охарактеризовать термином «опасение», чем «доверие». В русской духовной

⁵⁸ Барзгова Е. С., Вандышев М. Н., Лихачева Л. С. Социально-территориальная общность: изменчивость и постоянство в развитии (на примере Свердловской области). Екатеринбург : УИ РАНХиГС, 2012. С. 68.

традиции сложилось такое отношение к власти, что даже от «свя- тителей» — епископов, наделенных церковной властью, ждали грозной святости, ибо «власть должна внушать страх».

Соблюдение жесткой субординации имело глубокие истори- ческие корни: еще во времена Ивана Грозного (XVI в.) к прави- тельству обращались за указаниями по куда менее значительным вопросам, чем отражение набега или организация наступатель- ного похода. Традиционное представление о власти, монархиче- ское мировоззрение народа, патриархальный семейный быт (слово главы семьи было законом для домочадцев) создавали благопри- ятную психологическую почву для восприятия податными слоями горожан представителей власти и верховного правителя как само- властных правителей, наделенных огромными правами в решении городских дел, как строгих судей.

Авторы работы «Этнодемографическое развитие Урала в XIX–XX вв.» отмечают, что в ментальности уральского населе- ния присутствует такая черта, как «фобизм — генетический и исторический страх перед повторяющимися голодом и соци- ально-политическими потрясениями». Это страх не перед прош- лым, а перед цикличностью и периодичностью катастрофических событий, которых нужно ожидать и по поводу которых нужно переживать уже сегодня⁵⁹.

Коммунитарные ценности, гражданственность не стали доми- нантами регионального самосознания.

Горожане осознают себя как земляческую общность (уральцы). Для менталитета граждан важен такой нравственный принцип, как «согласие по всем важным вопросам, самосознание, основанное на “общественности” (как приоритет общественных интересов над личными), и коллективизм как принцип решения совместных вопросов. Тем самым в обществе сохраняется социальный мир при минимальном вмешательстве государства»⁶⁰.

⁵⁹ Этнодемографическое развитие Урала в XIX–XX вв.: историко-социологи- ческий подход. Екатеринбург : Изд-во «Екатеринбург», 2000. С. 92.

⁶⁰ Гражданское общество современной России: социологические зарисовки с натуры / отв. ред. Е. С. Петренко. М. : Ин-т фонда «Общественное мнение», 2008. С. 48.

Семья, в том числе многопоколенная семья, остается приоритетным ценностным компонентом (особенно в малых городах).

Коммуникационный элемент культурной матрицы. Коммуникация есть процесс, характеризующий социальное взаимодействие, интеракции, в которых участники согласуют и координируют планы своих действий (Ю. Хабермас).

Традиционная для тружеников уральских городов работа в больших трудовых коллективах породила такую черту городской общности, как способность к коммуникации. Однако доверие горожане испытывают в основном только к самым близким людям, круг общения небольшой. К людям, не входящим в круг ближайшего окружения, люди испытывают недоверие. Индивидуальное доверие существует только как межличностное, т. е. между знакомыми людьми, а безличное доверие между двумя незнакомыми людьми, являющимися представителями одного общества, остается одним из самых слабых элементов социального взаимодействия.

Исторически с государством и его агентами подданные российской короны встречались редко, крестьяне имели дело с выборными общины, рабочие — с низшими управленческими чинами. Община не защищала своих членов от государства подобно тому, как это делала китайская семья, она, скорее, избавляла государство от контактов со своими членами, вменяя себе в обязанность поставлять рекрутов и платить налоги.

В силу того, что экономическая политика была государственной, жители городов не могли осуществлять внешнеэкономическую деятельность, в результате коммуникативное пространство было очень ограниченным. За последнее время, благодаря значительным изменениям, расширению связи с внешним миром, в том числе и с границей, коммуникативное пространство существенно расширилось.

Для поведения жителей Урала характерна толерантность как следствие реализации общей миссии вне зависимости от национальной принадлежности и этнических ценностей.

Деятельностный элемент культурной матрицы. Жители уральских городов Свердловской области в своем большинстве не

признают приоритеты «новых» либеральных ценностей, т. е. ценностных основ индивидуализма как принципа активизма. Для значительной массы населения это означает отторжение всякого рода инноваций, акцент на стабильность.

Ценности становятся доминантными, когда начинают доминировать группы, обладающие данными ценностями. Именно доминирующая группа определяет тип культуры общества (П. Сорokin). Стратегическое потребление, рассчитанное на перспективу (покупка жилья или оплата образования), не является типичным поведением для большинства горожан Урала, что связано с их низким материальным статусом. В 2010 г. среднемесячная заработная плата по области составила 18 860 руб., при этом во многих малых городах она была еще ниже, в 2013 г. она составила 25 950,6 руб. на одного работника. Исследования показывают, что в Свердловской области при отсутствии зарплаты семьи могут поддержать стандарт привычной жизни 1–3 месяца.

Среди жителей Свердловской области развита система внутрисемейной и родственной поддержки. Согласно исследованию фонда «Общественное мнение» совместно с лабораторией исследования гражданского общества Высшей школы экономики, по этому показателю область занимает 21-е место среди 79 областей России⁶¹.

Историческая «закрытость» Урала, порожденная военным производством, не позволяла горожанам проявлять горизонтальную и территориальную мобильность. И сегодня, даже в случае отсутствия работы, жители не готовы к активной территориальной мобильности на дальние расстояния. Так, например, когда крупный холдинг «РУСАЛ», расположенный на территории г. Краснотурьинска, предложил работникам переехать в Сибирь, гарантируя зарплату и условия проживания, согласились только несколько человек.

Однако для населения характерна мобилизационная активность: в случае постановки важных политических и экономических

⁶¹ Гражданское общество современной России: социологические зарисовки с натуры.

задач люди активизируются и проявляют незаурядные таланты и способности.

Отмечается слабость диалога власти и народа, отсутствие у населения опыта отстаивания собственных интересов через коллективные формы. Более популярны индивидуальные контакты (челобитные, административные жалобы). Учитывая ценностную ориентацию на коллективизм как принцип совместного решения вопросов, следует отметить, что для уральцев важно единогласие как фактор легитимности политических решений.

Следует отметить, что в малых моногородах имеется своя специфика, которая в основном выражается в большей выпуклости или, наоборот, смягчении отдельных черт социокультурной матрицы. Так, для жителей небольших моногородов характерны более близкие связи с городским руководством и установление более доверительных и открытых отношений между руководством города и руководством градообразующих предприятий; целостность и компактность городского сообщества порождают большую вовлеченность в городские процессы. Жители моногородов обладают низкой профессиональной и квалификационной конкурентоспособностью на внешнем (по отношению к моногородам) рынке.

Консерватизм и в целом индустриальный характер социокультурной матрицы сочетаются с ярко выраженным новаторским социокультурным трендом передовой части городской уральской общности. Политическая и творческая элита городов Урала играет существенную роль в современных общественных процессах не только в рамках родных городов, но и в стране в целом. В результате сегодня в научной литературе появляются гипотезы о том, что в Свердловской области общество (социетальная система) преодолело стадию неопределенности и способно задать вектор развития своим регионам.

10.3. Муниципальная политика в сфере культуры

Культура как целостная и сверхсложная система обладает высокой способностью самоорганизации. Тем не менее издавна существовали институты, регулирующие культурную жизнь, глав-

ным среди которых были государство и церковь. С возникновением рыночных отношений значительную роль в регуляции культурных процессов начал играть рынок.

Управление культурой подразумевает определенное интегрирование регуляции и саморегуляции в культуре, использование стимулирующих или ограничительных мер для достижения планируемого состояния и параметров отношений и процессов в области культуры.

Культурная политика (в широком смысле слова) — система постоянно возобновляющихся взаимодействий государственной и муниципальной власти, негосударственных структур, личностей или социальных групп по вопросам культурного развития общества.

Существенным принципом современной культурной политики является соотнесение культурного процесса в городе с региональным и общероссийским культурным контекстом.

К полномочиям федерального уровня власти относится определение государственной политики в области культуры и искусства, приоритетов реформирования отрасли, определение в федеральном бюджете необходимых финансовых средств для решения этих задач, контроль и финансирование деятельности государственных учреждений и организаций культуры, разработка и реализация федеральных программ, обеспечение условий для развития национальных культур РФ, ведение статистики культуры, деятельность по преодолению монополии в области культуры.

Закон РФ «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» от 09.10.1992 г. № 3612-1 (ред. 29.12.2006 г.) был первым «отраслевым» законом и послужил основой для формирования регионального законодательства в сфере культуры. Центр тяжести с точки зрения ответственности за развитие культуры переносится сегодня на регионы. К полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения в области культуры, которые осуществляются данными

органами самостоятельно за счет средств регионального бюджета, относятся следующие вопросы:

- 1) охрана и сохранение объектов культурного наследия регионального значения;
- 2) организация библиотечного обслуживания населения библиотеками субъекта РФ;
- 3) создание и поддержка государственных музеев (за исключением федеральных государственных музеев, перечень которых утверждается Правительством РФ);
- 4) организация и поддержка учреждений культуры и искусства;
- 5) поддержка народных художественных промыслов;
- 6) поддержка региональных и местных национально-культурных автономий.

На уровне субъектов РФ реализуются федеральные программы в области культуры и искусства, разрабатываются особые целевые программы, а также необходимые для осуществления региональной политики нормативно-правовые и организационно-методические документы, предоставляется материально-финансовая, методическая и иная помощь учреждениям культуры и искусства муниципальных образований.

Муниципальная политика в сфере культуры строится на основе общих принципов государственной политики.

В соответствии с Федеральным законом № 131, принятым в 2003 г., к вопросам местного значения относятся:

- 1) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры;
- 2) организация библиотечного обслуживания населения;
- 3) охрана и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных в границах городского округа;
- 4) создание условий для массового отдыха жителей городского округа;
- 5) организация предоставления дополнительного образования;
- 6) формирование и содержание муниципального архива.

Финансирование муниципальной сферы культуры производится за счет средств бюджетных организаций и оказания платных услуг. Общественные объединения, предприятия, организации и граждане имеют право самостоятельно или на договорной основе создавать фонды для финансирования культурной деятельности. Культура и ее специалисты в последнее время тесно сотрудничают с коммерческими структурами, негосударственными предприятиями и учреждениями, получая от данных структур социальные заказы и финансовую поддержку. Существует три вида организационно-экономического сотрудничества бизнеса и социально-культурной сферы:

1) спонсорство — это целевые субсидии для достижения взаимных целей, взаимовыгодное сотрудничество, реализация совместных проектов. Спонсорская помощь оформляется договором, содержащим взаимные обязательства сторон;

2) патронаж — финансовое и организационное покровительство, оказываемое на стабильной и долговременной основе. Патронаж может оформляться долговременным договором или даже организационными документами, когда патрон становится соучредителем учреждения культуры с определенными правами и обязательствами;

3) благотворительность — проявление филантропии, которая не предполагает каких-то финансовых или прочих обязательств со стороны получающих поддержку. Оформляется благотворительность актом дарения.

Органы местного самоуправления должны исходить в своей деятельности из признания равного достоинства культур, равенства прав и свобод в области культуры всех проживающих на территории муниципального образования этнических общностей и религиозных конфессий. Деятельность муниципалитета в области культуры должна быть направлена на обеспечение общедоступности культурных ценностей для населения.

Органы местного самоуправления, участвуя в осуществлении государственной политики в области культуры, не могут вмешиваться в творческую деятельность граждан и их объединений, за

исключением случаев, предусмотренных законом (если эта деятельность ведет к пропаганде войны, насилия, жестокости и т. д.). Культурная деятельность может быть запрещена судом в случае нарушения законодательства. Органы местного самоуправления вправе приостанавливать предпринимательскую деятельность организаций культуры, если она наносит ущерб уставной деятельности организации, до решения суда по данному делу.

Необходимо отметить сложность и противоречивость современного культурного пространства города, в котором отражаются как региональные особенности и тенденции, обусловленные системой организации и функционирования субъектов социально-культурной деятельности, так и федеральные, имеющие общероссийскую проблематику, большая часть которых сформировалась вследствие проведения политико-экономических реформ без учета социально-культурных аспектов. Наблюдается рост числа и удорожание платных услуг в сфере культуры, сокращение финансирования учреждений культуры госпредприятиями, недостаточный уровень муниципального финансирования, неравенство возможностей населения в сфере культурного потребления, недостаточная оснащенность культурной сферы современной техникой.

Для осуществления функций регулирования и поддержки культуры и искусства, организации сферы досуга в администрации муниципального образования может создаваться структурное подразделение, занимающееся вопросами культуры. При этом подразделении могут формироваться совещательные органы: общественный совет по культуре, художественный совет, совет директоров, методический совет учреждений культуры.

В г. Екатеринбурге реализуется стратегическая программа «Екатеринбург — мегаполис культуры и искусства», целью которой является «сохранение и развитие городской сферы культуры, повышение уровня интеллектуального и культурного развития горожан и удовлетворение их потребности в свободной культурно-творческой самореализации, что в совокупности создаст условия для стабильного производства в городском культурном

пространстве актуальных культурных инноваций, востребованных региональной, федеральной и глобальной культурой»⁶². В задачи программы входит сохранение и совершенствование накопленного культурного потенциала города наряду с поддержкой инноваций; обеспечение единства и доступности культурного пространства для всех социально-демографических и социально-профессиональных групп горожан; создание условий для активной продуктивной культурно-творческой деятельности, этического и эстетического воспитания и развития личности горожанина, формирования у него позитивных ценностных установок и поведенческих стереотипов; сохранение и пропаганда культурно-исторического наследия города и формирование его положительного имиджа в регионе, стране и за рубежом, развитие системы востребованных событийных мероприятий в сфере культуры и искусства; сохранение и развитие кадрового потенциала сферы культуры и искусства и его воспроизводство через систему непрерывного многоуровневого вариативного профессионально-художественного образования; разработка и внедрение эффективных организационных и социально-экономических мер финансирования, защиты, поддержки и стимулирования продуктивного развития статусных и востребованных высококачественных сегментов культуры и искусства, в том числе их информатизация. На реализацию этих задач направлены стратегические проекты «Екатеринбург — центр современного искусства», «Екатеринбург — территория творчества», «Библиотека XXI века», «Музейный комплекс “Екатеринбург”».

Реализация программы призвана обеспечить новое качество жизни горожан: содержательное наполнение жизни, творческое саморазвитие, возможность удовлетворять высокие (неутилитарные) потребности.

⁶² Екатеринбург — мегаполис культуры и искусства [Электронный ресурс]. URL: http://екатеринбург.рф/officially/strategy_plan/strat_text/razdel3/napravlenie_1/culture/ (дата обращения: 04.09.2013).

10.4. Городская политика в отношении девиантных групп

Город полон контрастов, в нем одновременно сосуществуют интеллигенция и девиантные группы (бомжи, преступники, проститутки, алкоголики, наркоманы). Люди, чье поведение представляет собой отступление от принятых в обществе норм, называются девиантами; если люди нарушают законы, формально зафиксированные правила, то используется более узкое понятие — «делинквент».

В 2009 г. официальное число наркоманов в России составляло 2,5 млн. По данным на начало февраля 2011 г., эта цифра увеличилась до 5 млн, в 2013 г. была озвучена цифра в 8,8 млн⁶³, но точного числа потребителей наркотиков не знает никто, поскольку многие употребляют их тайно. Среди наркоманов преобладают молодые люди в возрасте до 24 лет, доминирующий возраст приобщения к наркотику — 12–13 лет. По данным горадминистрации, показатель распространенности наркомании в Екатеринбурге по итогам 2011 г. составляет 280 человек на 100 тыс. населения.

По некоторым приблизительным данным, в Москве насчитывается 30–50 тыс. проституток, в Екатеринбурге их более 4,5 тыс.

Ежегодно по стране регистрируется до 3 млн преступлений, но в действительности их больше. В местах заключения содержатся более 1 млн человек, что в пересчете на 100 тыс. населения в несколько раз больше, чем в странах Западной Европы.

Среди исследователей нет единства в трактовке того, как город воздействует на межличностные отношения и поведение людей. Один из родоначальников социологии города Л. Вирт считал, что в городе социальные отношения можно оценить как формальные, анонимные, здесь наблюдается дистанцирование между городскими жителями. В силу этого город порождает такие негативные явления, как алкоголизм, преступность и распад семей. Однако

⁶³ Число наркоманов в России и вероятность поражения наркоманией наших детей [Электронный ресурс]. URL: / http://prorossia.ru/docs/chislo_narkomanov.pdf (дата обращения: 09.09.2013).

Г. Гэнс (H. Gans) выдвинул тезис, согласно которому городская среда не оказывает решающего влияния на жизнь человека, поведение людей зависит от многих факторов (образование, раса, демографические факторы).

Урбанизация стимулирует ожидание, например, улучшения материального благосостояния, но в реальности достичь желаемого удастся далеко не всем и не всегда, что порождает чувства неудовлетворенности, беспокойства, безнадежности.

Колебания в состоянии городской среды влияют на рост или сокращение форм девиантного поведения: случаи девиантного поведения учащаются в период кризиса, общего падения жизненного уровня населения, выраженного социального неравенства.

Городская среда может быть более или менее благодатной для девиации в силу политики, проводимой городскими властями. В Канзасе (США) проституция считается нелегальной и девиантной, в другом городе этой же страны (Рено) она узаконена, но не вызывает одобрения, а в Париже легальна и не вызывает осуждения. В прошлом в российских городах проституция не считалась девиантным поведением. В итоге вовлечение девушек в проституцию нередко осуществлялось насильственно и грубо: их развращали специально нанятые публичными домами мужчины — насиловали в состоянии глубокого опьянения, затем предъявляли неоплаченные счета на товары и услуги, которые они приобрели за время ухаживания. Современные наркоманы могут силой «посадить на иглу» — приучить к наркотикам.

В городской среде на девиантное поведение оказывает влияние пространственный фактор. Теснота, скученность проживания, затемненность пространственных зон благоприятны для антиобщественного поведения. Какое место в пространстве города чаще всего становится местом совершения наиболее тяжких преступлений? Согласно данным нашего исследования (Екатеринбург, 1996), наиболее криминогенным местом в крупном городе является квартира. На втором месте находятся дворы, на третьем — гаражи, улица, далее идут городской транспорт, учреждения торговли, промышленные предприятия.

Почему человек становится девиантом, например наркоманом? Прежде всего, из-за личной слабости (неразвитость человека в физическом, психическом, культурном плане) либо из-за проблем в семье; в результате знакомства с «дурной» компанией или проживания в городе, где с наркоманами не борются (борются плохо). Трудность заключается в том, что при этой общей правильной схеме ответа для каждого отдельного наркомана будет действовать своя иерархия факторов: для одного сыграли роль личностные моменты, а уже потом — фактор воспитания; для другого — фактор референтной группы (попал в компанию), где и проявились его индивидуальные черты; третий поехал в Амстердам, где продажа наркотиков разрешена официально, и город совратил его, сбил с пути истинного. Следовательно, каждый наркоман (преступник, проститутка, бомж) требует индивидуального изучения.

В конечном счете все упирается в личность, поступки совершает конкретный человек, а не среда, т. е. когда мы пытаемся объяснить девиантное поведение в системе город — личность, последняя приобретает важнейшее значение.

За долгую историю существования человечество выработало многообразные и разноплановые методы борьбы с девиацией. Так, для борьбы с преступностью использовались такие методы, как полная изоляция (тюремное заключение), неполная изоляция (помещение в психиатрическую больницу), профилактическая работа, направленная на предупреждение преступлений. В настоящее время в крупных городах США применяется метод интеграции в делинквентные шайки подростков социальных работников, которые пытаются переориентировать их деятельность с делинквентной на конструктивную, осуществляют социальный патронаж.

Опыт борьбы с наркотизмом в разных странах можно подразделить на три группы.

Жесткая ликвидация. Законодательство в отношении распространителей наркотиков максимально строгое. Борьба ведется самыми жесткими средствами, вплоть до смертной казни. К странам, проводящим такую политику, можно отнести Малайзию,

Иран и Пакистан. Статистические данные свидетельствуют, что, несмотря на жесткие меры, количество преступлений, связанных с наркотиками, в частности с их транспортировкой, ежегодно возрастает на 2–3 %.

Жесткий контроль. Осуществляется жесткий контроль, идет активное противостояние наркомафии, ведется информационно-пропагандистская кампания, но крайние меры не предпринимаются. Такая политика проводится в США, Великобритании, Франции. В США, например, в большинстве штатов существует наказание не только за хранение и употребление, но и даже за попытку приобретения наркотиков. По линии неправительственных структур развивается движение «За Америку, свободную от наркотиков!». Расходы на антинаркотическую кампанию в США за последние годы составляли порядка 1 млрд долл. ежегодно. В последние годы в этих странах наблюдается тенденция ужесточения политики.

Либеральная политика. В Голландии, Швейцарии хотя и нет полной легализации наркотиков, все же легкие наркотики продаются легально. Голландское правительство считает, что в стране имеются достаточные возможности эффективного контроля за наркоманами, нет собственных сырьевых баз, существует мощная система благотворительности и медицинской помощи наркоманам.

Разнообразны и формы борьбы с проституцией: прогибизонизм (запрет), регламентация (регистрация, медицинское наблюдение за проститутками и т. п.) и аболиционизм (профилактическая, разъяснительно-воспитательная работа при отсутствии запретов на проституцию).

В России в 1909 г. по ходатайству Российского общества защиты женщин Государственная дума издала ряд законов аболиционистского толка. Аболиционисты были сторонниками социологического объяснения феномена проституции. На их взгляд, в системе рыночных отношений проституция рождается из предложения и спроса. Всякое серьезное улучшение экономического,

социального, правового положения женщин автоматически приведет к уменьшению предложения. Спрос же растет из-за мужского шовинизма и эгоизма: нужно бороться с отношением к женщине как вещи. Аболиционисты оказывали помощь молодым женщинам, вырывали деревенских мигранток из лап агентов публичных домов, устраивали бюро по трудоустройству или сами организовывали рабочие места, открывали библиотеки. Это была борьба за каждого человека. Государство оказывало поддержку женским движениям. В том же 1909 г. был принят ряд законов о наказаниях за содержание притонов, сутенерство и сводничество в целях разврата, особенно за вовлечение в ряды проституток лиц моложе 21 года, за международный торг женщинами. Была подготовлена программа расширения женского образования для девушек низших и средних классов. Общественное мнение энергично требовало сделать еще один шаг — закрыть публичные дома. Но это движение было прервано Первой мировой войной, а затем Октябрьской революцией.

После победы Октябрьской революции на смену идеологии регламентации пришла идеология решительного и полного запрета проституции. Однако разруха, война, голод в годы военного коммунизма вновь привели к ее всплеску.

Все меры, предпринимаемые человечеством против девиантных форм поведения, включая наркоманию, проституцию, алкоголизм и пр., приводят к заметному их снижению, однако полной ликвидации добиться не удалось пока никому.

Неэффективность многих политик обусловлена, прежде всего, уникальностью самой проблемы — требуется индивидуальная и длительная работа с каждым человеком. Человечество еще не пришло к единому мнению в решении фундаментальных проблем: как относиться к некоторым видам девиации и как бороться с ними.

Нет единства мнений относительно того, следует ли применять смертную казнь к закоренелым преступникам. В настоящее время идет активная дискуссия, в центре внимания которой стоит вопрос

о допустимости смертной казни для людей, совершивших тяжкие преступления. В эту дискуссию втянуты целые страны, государства и народы. Мир раскололся на две части: тех, кто за смертную казнь, и тех, кто против нее. Каждая из сторон приводит убедительные аргументы. Первые говорят о невозможности прощения серийных убийц и бесполезности попыток их исправления, о том, что пожизненное тюремное заключение означает еще и финансовые траты; вторые — о том, что жизнь дана Богом и человек не вправе ее отнимать, о милосердии, о том, что зло не ликвидируется злом, а только его усиливает. Кроме того, не прослеживается зависимость между введением смертной казни и уменьшением числа совершаемых преступлений.

Нет единства и относительно других девиаций. Так, наркоманию и преступность осуждают большинство людей, но вот проституция многими одобряется, люди хотели бы ее сделать официальной, легальной. Опрос, проведенный в Екатеринбурге, показал, что большая часть горожан сегодня выступает за легализацию проституции. В качестве аргументов отмечаются следующие моменты: «не надо прятать голову в песок, проституция была, есть и будет», «сделаем ее безопасной, поставим под медицинский контроль», «будем собирать налоги, пусть платят в казну». Противники в ответ говорят: «реальное существование проституции не является аргументом в пользу ее сохранения и легализации, ведь и воровство, и преступления существовали всегда. Давайте и их легализуем», «медицинское освидетельствование дорого и малоэффективно», «большинство проституток не объединены в фирмы (вокзальные, уличные проститутки), их все равно не удастся подвергнуть медицинскому освидетельствованию или собирать с них налоги», «разовьется подпольная проституция» и др. Но главный аргумент в том, что легализация проституции — шаг назад в поступательном развитии человечества. Люди действительно имеют физиологические потребности, которые нужно удовлетворять. Но по мере развития цивилизации мы научились удовлетворять их культурным образом: например, не есть где попало, грязными руками, а принимать пищу за столом, используя столовые приборы. Что

касается половых потребностей, то пока человечество еще на полпути к цивилизации: считается, что можно заниматься сексом где угодно и с кем угодно, как собаки. При этом личность женщины не берется в расчет — она сводится к простому станку для получения удовольствий. Здесь нет места ухаживанию, любви и прочим нежностям, нет тепла и красоты.

Сегодня в нашей стране вовлечение в занятие проституцией и ее организация караются уголовной ответственностью (ст. 240 и 241 УК РФ), но за саму проституцию и получение дохода от нее предусмотрены лишь штрафные санкции.

В Екатеринбурге в настоящее время принята стратегическая программа «Екатеринбург — безопасный город». Реализация программы позволит увеличить состояние защищенности наиболее важных интересов общества, государства, личности, стабилизировать криминогенную обстановку в городе, снизить уровень криминализации политики, экономики, управления и иных сфер жизни общества и в конечном итоге создать оптимальную социальную среду для развития всего города и отдельных его жителей. Задачи программы: создание условий для эффективной деятельности и взаимодействия государственных, муниципальных, общественных организаций, правоохранительных органов и населения, объединение их усилий для достижения безопасной среды проживания; воспитание гражданской и социальной активности населения; развитие системы правового воспитания граждан; создание необходимой правовой и законодательной базы; улучшение связи между гражданами, полицией и органами местного самоуправления; активизация деятельности общественных формирований по охране общественного порядка; отвлечение молодежи от влияния «улицы»; создание и совершенствование механизма, обеспечивающего эффективность системы правового воспитания жителей города; воспитание уважения к закону, формирование правового сознания населения и др. Отмечается, что в настоящий момент одним из эффективных способов борьбы с проституцией является создание системы медицинского, юридического и экономического контроля за этим видом бизнеса.

Мэрия отмечает, что в целях реализации государственной антинаркотической политики в Екатеринбурге в рамках стратегического проекта «Выбираю жизнь» ведется системная работа по профилактике наркомании, алкоголизма и других заболеваний, создан реабилитационный центр для лечения от наркотической зависимости. Цель проекта «Выбираю жизнь» — формирование у горожан бережного отношения к своему здоровью, установок на здоровый образ жизни и негативного отношения к вредным привычкам (курение, злоупотребление алкоголем, немедицинское потребление наркотиков). Категории горожан, на которых в первую очередь направлен проект, — это подростки, молодежь и их родители. Частью работы городских властей является развитие волонтерского движения среди горожан, создание общественных формирований из молодежного актива с целью вовлечения их в работу по профилактике зависимостей.

Для профилактики наркомании, токсикомании, алкоголизма и острых отравлений в быту в Екатеринбурге в 2012 г. были выделены средства на проведение конкурса социальных проектов и программ среди общественных объединений и организаций, методическую поддержку консультантов телефонов доверия, развитие системы интернет-консультирования руководителей и лидеров молодежных общественных объединений, на проведение муниципального этапа всероссийской олимпиады научных и студенческих работ в сфере профилактики наркомании и наркопреступности.

Итак, подводя итог сказанному, можно сказать: город — только один из множества факторов, которые опосредуют поведение людей. Поведение человека зависит в конечном итоге от физических, психических, культурных компонентов личности. Городу изначально присущи и отрицательные, и положительные стороны. Город преломляется в человеке как в призме: он может как усилить, так и ослабить черты личности, может подтолкнуть ее и к героическим, и к девиантным формам поведения. Но в некоторых случаях именно город выступает основным катализатором в цепи поведения человека.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие элементы образуют городскую культуру?
2. Чем обусловлены социально-психологические черты горожан-уральцев?
3. Каковы основные направления политики городской власти в сфере культуры?
4. Почему до настоящего времени не найдено эффективное решение проблемы наркомании?
5. Следует ли легализовать проституцию?

Список рекомендуемой литературы

- Дюуи Э.* Проституция в древности / Э. Дюуи. Кишинев : Книж. клуб «Книгобек», 2010. 272 с.
- Гладких В. И.* Региональные особенности преступности в крупных и сверхкрупных городах и ее предупреждение органами внутренних дел : моногр. / В. И. Гладких. М. : ВНИИ МВД РФ, 1999. 214 с.
- Голованов В. И.* Управление и самоуправление в крупном городе: теория, опыт, организация / В. И. Голованов. М. : Наука, 1998. 135 с.
- Город как социокультурное явление исторического процесса / ред. В. Л. Глазычев и др. М. : Наука, 1995. 352 с.
- Ореховский П. А.* Муниципальный менеджмент / П. А. Ореховский. Барнаул : Изд-во Алтайск. гос. ун-та, 2008. 163 с.
- Показатели преступности в России [Электронный ресурс]. URL: /<http://crimestat.ru/> (дата обращения: 01.10.2013).
- Проституция в Екатеринбурге процветает... [Электронный ресурс]. URL: <http://vedomosti-ural.ru/notes/26583/> (дата обращения: 12.10.2013).

Часть четвертая
**СОВРЕМЕННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ
ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**11. Современный менеджмент
в городском управлении**

**11.1. Технологии менеджмента
в современном городском управлении**

Большинство современных технологий менеджмента можно использовать не только в коммерческой сфере, но и в государственном и муниципальном управлении. Новые условия развития общества приводят к тому, что многие методы и приемы менеджмента, доказавшие свою результативность в коммерческом секторе, постепенно переносятся в практику муниципального управления. Большинство подходов, конкретных приемов и технологий успешного менеджмента актуальны сегодня не только для коммерческих фирм, но и для органов государственного управления. В то же время следует учесть, что сфера городского управления сильно отличается от сферы управления бизнесом. В связи с этим не все приемы и технологии управления коммерческой фирмой могут применяться в государственной сфере, они нуждаются в соответствующей адаптации.

Сегодня в практику работы учреждений муниципального управления проникает *технология создания команд*, т.е. гибких временных творческих групп, ориентированных на создание нового или совершенствование старого «продукта». Временные творческие коллективы создаются по инициативе властей для решения конкретных управленческих задач.

В управлении городом начинают использоваться *методы количественной оценки результатов*, в частности, оценки эффективности (отношения результата к затратам), результативности (отношения фактического результата к планируемому) и экономии (отношения планируемых затрат к фактическим).

В процессе формирования новой модели менеджмента в муниципальном управлении *видоизменяются процедуры контроля*. Так, наряду с системой тотального бюрократического контроля применяются методы контроля со стороны населения, потребителей услуг регионального управления, которые осуществляются как непосредственно, так и при помощи общественных организаций и средств массовой информации.

Традиционные подходы в муниципальном управлении концентрируют внимание на том, сколько потрачено государственных средств, при этом измерение реального результата остается в тени. Новые подходы основное внимание переносят на постановку целей и задач, выработку инструментов их достижения, измерение и мониторинг результатов, оценку эффективности.

Одним из новых методов повышения эффективности муниципального управления стал *бенчмаркинг*. Не только руководители коммерческих фирм, но и управляющие организации общественного сектора, а также государственные служащие во многих странах мира стали использовать бенчмаркинг в целях передачи опыта управления других успешно действующих организаций.

Бенчмаркинг есть систематический процесс выявления лучших организаций и оценки их продукции и методов производства с целью использования передового опыта этих организаций⁶⁴.

В основе бенчмаркинга лежит концепция совершенствования деятельности, предусматривающая непрерывный цикл планирования, координации, мотивации и оценки действий с целью устойчивого улучшения деятельности организации. Основное содержание бенчмаркинга состоит не столько в том, чтобы определить,

⁶⁴ Резер С. М. Эффективное муниципальное управление. М. : Наука, 2009. С. 159.

насколько другие организации оказались успешнее, сколько выявить факторы и методы работы, которые позволили достичь более высоких результатов.

Можно выделять конкурентный и функциональный бенчмаркинг. Конкурентный бенчмаркинг рассматривает изделия, услуги и процессы работы прямых конкурентов организации. Функциональный бенчмаркинг рассматривает изделия, услуги и процессы работы организаций, не являющихся прямыми конкурентами данной организации.

Одной из современных технологий, внедряемых в практику муниципального управления, можно считать систему менеджмента качества. Обычно в любой организации новый руководитель начинает преобразования с организационной структуры, внося в нее изменения или формируя заново и, как правило, ориентируясь на личности. Построение модели управления в рамках *системы менеджмента качества* позволяет преобразовать усилия по повышению качества муниципальных услуг из отдельных мероприятий и проектов в непрерывную, постоянную, повседневную работу муниципальной власти.

В рамках этой технологии применительно к органам местного самоуправления определяется круг вопросов (услуг), которыми уже занимается или планирует заниматься администрация муниципалитетов, затем с учетом обязательных законодательных требований, наглядно (с применением блок-схем, матриц, таблиц) определяется порядок или процесс предоставления этих услуг. Этот процесс включает весь управленческий цикл: планирование, разработку и обеспечение технологии работы, собственно предоставление услуги, контроль качества и оценку эффективности. В итоге разрабатываются перечень стандартов деятельности и реестр муниципальных услуг. В реестре услуг содержится информация о том, какие услуги и в каком подразделении можно получить, указаны сроки исполнения, дни приема и информация о том, какой документ будет выдан на руки. При таком подходе руководитель в полной мере способен отвечать за свою работу, если при этом в его распоряжении находятся и соответствующие ресурсы.

Наличие пакета разработанных стандартов деятельности администрации облегчает управление на всех уровнях организации, обеспечивает взаимодействие подразделений, позволяет делегировать ответственность и полномочия с верхнего уровня управления на нижестоящий.

Кроме того, система менеджмента качества позволяет разработать и внедрить матрицу компетентности персонала. На основании опроса каждого руководителя выявляется рейтинг компетентности подчиненных по разным показателям, затем, исходя из полученных данных, составляются планы обучения и повышения компетентности персонала на текущий и последующие годы.

Еще одним инструментом системы менеджмента качества выступают внутренние аудиты — проверки представителями одних подразделений работы других. Основными целями таких аудитов являются оценка соответствия деятельности подразделений базовым законодательным требованиям, оценка качества предоставляемых услуг, организации и условий работы, компетентности сотрудников. Главное — научить аудитора смотреть на работу коллег глазами потребителя.

Также немаловажную роль в повышении эффективности муниципального управления играет *информационный аспект*. Информационное обеспечение является базой, на которой строится управленческая деятельность. Информацию здесь следует рассматривать как некую совокупность различных сообщений, сведений, данных о соответствующих предметах, явлениях, процессах, отношениях и т. д. Эти сведения, будучи собранными, систематизированными и преобразованными в пригодную для использования форму, играют в управлении исключительную роль.

Одной из современных форм, связанных с активным использованием информационных технологий, являются *информационно-аналитические центры* (информационные центры, ситуационные центры). Можно выделить три основных класса ситуационных центров.

К первому классу относятся ситуационные центры для анализа и управления кризисными ситуациями. При этом основное

назначение подобных центров заключается в предотвращении кризиса за счет своевременного предоставления лицам, принимающим решения, не только всей исчерпывающей информации по текущему состоянию контролируемых объектов, но и прогнозов возможных сценариев развития событий. В случае же, если кризиса избежать не удалось, такие ситуационные центры становятся, по сути, оперативными штабами по управлению процессами ликвидации кризиса.

Хотя большинство кризисных ситуационных центров ориентированы на решение задач безопасности, урегулирование военных конфликтов, борьбу с терроризмом и т. д., подобные центры также создаются для борьбы с локальными кризисами в крупных мегаполисах.

Ситуационные центры, относящиеся ко второму классу, часто называемые центрами виртуальной реальности, служат для воссоздания разрабатываемых (и еще не существующих в реальности) объектов. Этот класс ситуационных центров нашел широкое применение в решении задач городского планирования и архитектуры. Объектами виртуального моделирования в этом случае выступают не только планируемые к строительству здания и сооружения, но и вся окружающая их городская застройка.

Третий класс ситуационных центров можно обобщенно назвать центрами мониторинга и принятия стратегических решений (Decision Support Centre). К этому классу относятся многие из созданных в последнее время ситуационных центров для самых разнообразных применений.

Вариантом современных информационных технологий является создание так называемых One Call Centre. Современные One Call Centre представляют собой специализированные информационные центры, в которых собирается и хранится комплексная информация о всех важнейших инфраструктурных элементах города: зданиях, сооружениях, подземных и инженерных коммуникациях, транспорте, дорогах и т. д.

Наличие таких One Call Centre позволяет не только проводить всесторонний анализ и планирование всевозможных изменений

комплексной инфраструктуры городского хозяйства, но и осуществлять единый и всесторонний повседневный контроль за жизнедеятельностью города (фиксировать аварии, нарушение транспортных потоков, неполадки в системе инженерного жизнеобеспечения города и т. д.).

В целом характерными отличительными особенностями ситуационных центров являются высокая насыщенность информационной техникой, наличие средств визуализации и поддержки проведения коллегиальных встреч. Главная задача программно-аппаратных средств визуализации заключается в отображении разнородной информации и обеспечении удобного и оперативного управления. Типовой комплекс ситуационного центра состоит из зала совещаний и помещений для размещения аналитической и технической групп, обеспечивающих экспертную и технологическую поддержку проведения встреч и собраний.

11.2. Стратегическое планирование как технология городского управления

Необходимость стратегического управления городом осознавалась еще в древности. В городе прошлого, как и в современном городе, сталкивались противоборствующие интересы различных групп граждан, в то же время город как целостность, как самостоятельное явление имел и интересы, общие для всех граждан. Среди этих интересов — необходимость отражать атаки врагов (нужна крепостная стена); потребность в месте для сбора (нужна площадь), месте для религиозных церемоний (нужен храм). А также необходимы школа, тюрьма, баня, спортивные сооружения. Отсюда возникает потребность управлять и планировать развитие городов. Раскопки показывают, что многие города древности имели четкие планировочные структуры, говорящие о тщательности городского планирования.

В годы советской власти, до перестройки планирование развития городов России осуществлялось на основе двух важнейших документов — *генерального плана развития города и планов социально-экономического развития территории*.

Генеральный план фиксировал долговременную перспективу развития города в деталях. Его важнейшая особенность состояла в том, что он опирался на общегосударственные планы (существовала общесоюзная схема размещения производительных сил по территории страны). После того как основные показатели развития утверждались в столице, создавались планы социально-экономического развития города — детальное описание на 1–3 года. Составленный городской план также утверждался Москвой.

В настоящий момент в городском управлении используются разные технологии управления. Стратегическое планирование, индикативное планирование и проектное управление можно рассматривать в качестве современных технологий городского управления.

Можно выделить 5 типов регионов в зависимости от приоритета используемых технологий.

1. *Разработка ежегодных документов, определяющих основные направления развития.* Так, например, в Хабаровском крае используются в качестве инструмента планирования ежегодные конкретные плановые показатели по отраслям и отчеты об их исполнении. Это похоже на разработку планов социально-экономического развития, которые делались в СССР.

2. *Краткосрочные и среднесрочные прогнозы и участие в федеральных программах, ориентация — на показатели федерального бюджета.* Такое планирование используется в Псковской области, Алтайском крае, Калмыкии и других территориях.

3. *Планы социально-экономического развития на краткосрочную и среднесрочную перспективу на основе программно-целевого метода и централизованного планирования* (четкие показатели и цифры, разработка отдельных целевых программ): Воронежская, Амурская, Астраханская, Новгородская, Новосибирская, Оренбургская, Ростовская, Рязанская области и др.

4. *Разработка планов стратегического развития.* В этом случае идет разработка планов на 10–25 и более лет: Башкортостан, Омская, Орловская, Самарская, Свердловская, Тульская области, г. Санкт-Петербург.

5. *Специфические планы* — разработаны регламенты индикативного управления, проектное управление: Татарстан, города Ульяновской области.

Анализируя сложившуюся ситуацию, можно выделить следующие тенденции в городском планировании:

1. Подавляющее большинство российских городов, включая и некоторые города-миллионники, не обладают стратегическими градостроительными планами⁶⁵.

2. Доминируют регионы, продолжающие практику планирования, свойственную СССР.

3. Увеличивается количество регионов, разрабатывающих стратегические планы.

Теория стратегического управления крупными и крупнейшими городами России стала активно развиваться не так давно. Стандарт для разработки стратегических планов городов был впервые задан Санкт-Петербургом (центр Леонтьева). Здесь был использован синтез европейской и американской практики, проверенной российскими реалиями.

Можно выделить следующие отличительные черты новой технологии разработки планов:

1. Отказ от количественной детализации и комплексности в пользу концентрации на том, что необходимо для выживания, адаптации и устойчивого развития города в конкурентной рыночной среде; взгляд из будущего в настоящее, описание видения желаемого будущего.

2. Анализ конкурентоспособности, угроз и преимуществ, анализ внешних и внутренних движущих сил развития.

3. Анализ субъектов развития, учет их интересов, включение в процесс заинтересованных участников (стейкхолдеров) и организация поиска договоренностей по поводу планируемого будущего.

4. Наличие субъекта реализации (администрация и конкретные исполнители).

⁶⁵ Степаншин С. Модернизация без плана не бывает [Электронный ресурс] // Регион-Центр. 2009. № 8–9. URL: www.ach.gov.ru.

Среди первых городов, которые приступили к разработке стратегического плана, можно назвать Санкт-Петербург (год начала разработки плана — 1996), Новосибирск (1996), Екатеринбург (2000), Омск (1999), Казань (2002), Ростов-на-Дону (2002), Челябинск (2002), Пермь (2004).

О важности проблемы стратегического планирования свидетельствует тот факт, что с 1997 по 2003 г. было опубликовано более 500 работ, в которых анализируются теоретические основы и обобщается практика работы по совершенствованию системы стратегического планирования городами нашей страны (Москвой, Санкт-Петербургом, Новосибирском, Екатеринбургом, Казанью и пр.) и зарубежья (США, Великобритании, Германии, Франции и др.). Сегодня более 300 городов имеют стратегические планы развития.

В г. Екатеринбурге до 2003 г. не существовало официально утвержденного стратегического плана, который давал бы ясные представления о перспективах развития города. Предшествующий документ — «Концепция экономического и социального развития г. Свердловска на 1991–1995 гг. и на период до 2010 г.» был разработан специалистами в 1989 г. по поручению Свердловского горкома КПСС.

Разработка ныне действующей стратегии началась в 2000 г. Толчком для нее стало постановление главы города Екатеринбурга от 28.06.2000 г. № 674 «О процессе стратегического планирования в г. Екатеринбурге». Таким образом, непосредственным инициатором этого процесса была городская власть. Идеологическими аспектами разработки стратегического плана занимался Комитет по экономике администрации Екатеринбурга, который также осуществлял контроль за выполнением плана. Разработка плана велась в течение трех лет.

Была продумана и выстроена организационно-управленческая структура, ответственная за разработку и продвижение плана. Такой структурой явился программный совет, в который входили секретариат, экспертные советы и правление. Был утвержден четкий план-график проведения различных мероприятий: заседания

25 программных тематических групп, координационного совета, экспертов, проведение общественных слушаний, «круглых столов», двух научно-практических конференций.

Особо следует обратить внимание на четко реализованный принцип представительства различных городских социальных групп: в работе на всех ее этапах участвовали ученые, специалисты, представители городского бизнеса, муниципальной власти, представители общественности, рядовые горожане.

В содержательном аспекте стратегический план г. Екатеринбурга — это ряд направлений и программ, *разработанных по единому алгоритму*, с указанием целей, задач, сопряженностью с другими планами, SWOT-анализом (сильные стороны, слабые стороны, возможности и угрозы) и пр. Было определено 8 приоритетных направлений, на основе которых сформулированы программы, которые, в свою очередь, реализовывались через систему конкретных проектов (табл. 10).

В целом опыт разработки стратегического плана г. Екатеринбурга можно оценить как удачный и достойный изучения. Он позволяет проанализировать методологию и тактику разработки стратегического плана, оценить организационные мероприятия, степень вовлечения в этот процесс различных городских социальных групп.

В настоящее время руководством города осуществлена пролонгация и актуализация стратегического плана, учтены новые реалии в экономике, политике, культуре города, произошедшие за последние 7 лет, в частности, принятие Федеральной концепции стратегического развития до 2020 г. Так, например, при новом рассмотрении стратегической программы «Город активных граждан» было отмечено, что сложившаяся в стране социально-политическая ситуация скорее действует в направлении свертывания местного самоуправления, что следует расценивать как существенное препятствие на пути реализации программы. В то же время появились новые тенденции, которые скорее благоприятствуют реализации программы (возросла консолидация граждан в рамках интернет-сообществ).

**Направления и программы стратегического плана
г. Екатеринбурга (редакция 2012 г.)**

№ п/п	Направление	Стратегические программы
I	Сохранение и развитие человеческого потенциала	Екатеринбург — здоровый город Образование — основа развития, залог успеха Екатеринбург — мегаполис культуры и искусства Екатеринбург спортивный Екатеринбург — город комфортной социальной среды
II	Екатеринбург — межрегиональный инновационно ориентированный промышленно-финансовый центр	Екатеринбург — промышленный инновационный центр Финансовый центр Урала
III	Развитие среды проживания горожан	Совершенствование системы управления жилищным фондом Развитие современных инженерных систем жизнеобеспечения
IV	Развитие рынка товаров и услуг	Екатеринбург — центр производства качественных и безопасных потребительских товаров Екатеринбург — центр современных технологий торговли Екатеринбург — евроазиатский транспортно-логистический узел Высокое качество услуг — новый уровень обслуживания Екатеринбург — международный центр деловых коммуникаций
V	Формирование сбалансированной транспортной системы города	Город, удобный для автомобилистов Город, удобный для пассажиров и пешеходов
VI	Формирование комфортной, экологически благополучной городской среды	Оздоровление окружающей природной среды Чистый благоустроенный город
VII	Развитие гражданского общества и местного самоуправления	Екатеринбург — столичный город Город активных граждан Город общественного согласия Екатеринбург — безопасный город Связь — вызов века
VIII	Генеральный план города Екатеринбурга — город для человека	Генеральный план — градостроительное обеспечение стратегии развития Екатеринбурга Екатеринбург — город доступного и комфортного жилья

Необходимо отметить общие трудности и проблемы, связанные с разработкой стратегических планов.

Во-первых, единая методология разработки стратегических планов еще не сложилась. SWOT-анализ используют не все структуры. Нередко при планировании показателей опираются только на статистические данные.

Во-вторых, привлечение специалистов и общественности при разработке планов должно стать нормой, а не частым случаем. Есть разные варианты: работники администрации разрабатывают стратегии сами, привлекают сторонние организации, создают для этого специальные структуры в рамках властных структур.

В-третьих, нет четко прописанных индикаторов программ. Анализ результатов часто ограничивается обзором статистики.

В-четвертых, нет механизма корректировки этих программ, проведения мониторинга реализации программ.

В-пятых, эти стратегии редко становятся механизмом реального планирования, чаще — проявлением лоббирования интересов заинтересованных групп. В некоторых городах стратегические планы вплетены в практику функционирования администраций. Так, в Екатеринбурге показатели стратегического плана внесены в критерии оценки деятельности соответствующих комитетов и управлений.

11.3. Методологические проблемы стратегического планирования

Стратегическое планирование — это вариант такого вида деятельности, как прогнозирование. Прогнозирование, в свою очередь, означает попытку предвидения будущего, определение того, что еще не состоялось. Здесь следует отметить, что человечество сегодня обладает весьма ограниченными возможностями в подобного рода деятельности, гадания и предсказания порой успешно конкурируют с методами академической науки.

В основе процесса стратегического планирования городов, прогнозирования будущего лежат *три возможных эвристических*

подхода, которые на первый взгляд представляются разными, но в реальной практике тесно переплетены, взаимосвязаны. Это:

1. *Научный подход*. Его отличительная черта — опора на собранные эмпирические факты, их обобщение, анализ, систематизация и соотнесение с уже накопленными научными данными с целью выявления закономерностей (тенденций). Выявленные тенденции экстраполируются на будущее, тем самым наполняя стратегическое направление конкретным содержанием. Так, например, если нам известно количество новорожденных в этом году, мы можем с достаточно большой степенью точности сказать, какое количество школ и учителей потребуется через 6–7 лет. Если не произойдет никаких катаклизмов, такой прогноз, скорее всего, оправдается.

Реализация научного подхода к стратегическому планированию городов предполагает использование разнообразных методологических подходов и методов: многомерный сравнительный анализ, трендовый, балансовый, программно-целевой, социологический подходы и пр.

На сегодня научный метод является наиболее точным среди всех существующих, но возможности его ограничены. У науки как способа познания мира много ограничений и недостатков, один из них — принципиальная невозможность учесть все многообразие факторов, требующих изучения, т. е. наука, образно говоря, пытается пересчитать и сгруппировать песчинки в пустыне.

2. *Житейский опыт*. В стратегическом планировании большую роль имеет личный жизненный опыт вовлеченного в этот процесс человека. Обыденный опыт представляет собой наши знания и предпочтения как результат жизни в обществе, сознательного и систематического или бессознательного и бессистемного накопления знаний, информации. Он может быть как ошибочным, ограниченным, бессистемным и неглубоким, так и верным, правильным, адекватным реальной практической ситуации. Житейский опыт вносит в стратегическое планирование субъективное отношение и личную причастность, заинтересованность в прогнозном процессе. Так, например, опыт проживания в историческом центре

крупного города позволяет человеку глубоко прочувствовать его неповторимую атмосферу, вжиться в его образ, на личном опыте, не из книг и не понаслышке узнать все его проблемы.

3. *Интуитивный опыт.* Это информация, возникающая как результат вдохновения, озарения. Природа интуиции изучена достаточно слабо, в обществе функционирует как религиозно-мистическое, так и научное представление о сущности и истоках интуиции. В первом случае интуиция трактуется как послание свыше, дар богов, как информационный канал, возникающий между интенсивно мыслящим человеком и энергоинформационным полем Земли. Во втором случае — это способность воспринимать и осознавать едва заметные, еле уловимые, неочевидные связи и отношения в окружающем нас хаосе движений и процессов, фактов и обстоятельств. Интуитивные озарения возможны как следствие сознательного и бессознательного накопления знания, кумулятивный эффект от которого означает реализацию закона перехода количества информации в новое качество.

Важным компонентом этого интуитивного процесса является фантазия. И. В. Бестужев-Лада, анализируя творчество Герберта Джорджа Уэллса, справедливо пишет: «Социология как наука может быть дифференцирована по многим критериям. В частности, она может быть сугубо описательной, констатирующей положение вещей, что, безусловно, немаловажно. В самом простом виде это может быть изучение документов или опрос группы респондентов, либо экспертов (с конкретными результатами в процентах). Удельный вес такой социологии настолько велик, что часто социологию сводят только к “социологическим опросам”. Более сложна “понимающая” (или “объясняющая”) социология, предполагающая анализ и диагноз изучаемых социальных отношений (шире — социальных явлений вообще). Наконец, еще более сложна “конструктивная” социология, которая не ограничивается анализом и диагнозом, но выявляет назревающие социальные проблемы и ищет их оптимальное решение. На этом уровне социология смыкается с социальными отраслями экономики, психологии,

футурологии (как междисциплинарного комплекса исследования будущего). Уэллс работал на третьем, самом сложном уровне»⁶⁶.

На рубеже XIX–XX вв., когда основная масса населения Земли вела в основном сельский образ жизни, проживала в сельской местности, малых городах, на окраинах крупных городов, Г. Уэллс увидел в центрах крупных городов зарождение новой жизни, прямо противоположной сельской. Он рисует красноречивый образ будущего сверхнаселенного мегалополиса Лондона, с отелями, столовыми, офисами, фабриками, улицами с движущимися тротуарами-эскалаторами. При этом, констатируя процесс нарастающей урбанизации, он обратил внимание и на противоположный процесс — неизбежность распада городов-гигантов «в связи с увеличением центробежности благодаря прогрессу средств сообщения и распространению комфорта»⁶⁷.

Таким образом, как особый вид деятельности стратегическое планирование представляет собой результат трех видов информационно-интеллектуальной деятельности: научной, житейской и интуитивной. В реальной практике стратегического планирования городов в качестве основного «серьезного» нередко признается только первый вид — научный, между тем, на наш взгляд, они все дополняют друг друга и необходимы.

Лишенные научной основы планы превращаются в утопию, в фантазии, оторванные от реальности, подобно известному «Городу Солнца» Т. Кампанеллы. Лишенные фантазии, они, по сути, ненамного вырываются из реальности, вязнут в сегодняшнем, и если представляют собой стратегию, то на самую ближайшую перспективу. Такие планы не вдохновляют, они в основном ориентированы на исправление неудачных решений в современном городском пространстве. Как представляется, парадигмальные подходы к стратегическому планированию города означают интеграцию научного, житейского и интуитивного подходов, объективно-научной и субъективно-личностной компоненты.

⁶⁶ *Бестужев-Лада И. В.* Герберт Уэллс как социолог // Социол. исслед. 2008. № 11. С. 129.

⁶⁷ Там же. С. 131.

При разработке стратегического плана г. Екатеринбурга использовались разные эвристические подходы: научный метод обеспечивался участием ученых; житейский опыт — участием обывателей, рядовых жителей. Применялись и такие методы, как метод Дельфи, метод коллективной генерации идей, открытые дискуссии. Все же в итоге научный метод возобладал: план выверен, нацелен на упорный труд и конкретные мероприятия, но в нем отсутствует захватывающая дух далекая светлая перспектива.

Стратегическое планирование — это и наука и искусство, это умение сочетать строго доказанное с желаемым, при этом необходимо не путать желаемое с иллюзорным, нереальным.

Пространственно-временной фактор в стратегическом планировании города. В стратегическом планировании фактор времени приобретает особую значимость: будущее фиксируется как наиболее важная компонента. В то же время стратегический план должен базироваться и на прошлом, и на настоящем, и на будущем как едином историческом процессе.

Из опыта проектирования городов советской России известно много примеров того, как в угоду новой идеологии разрушалось старое наследие: сметались целые кварталы, уничтожались церкви, старинные особняки. И сегодня идея прошлого в стратегическом планировании не столь очевидна для всех участников этого процесса: нередко офисы и конторы вклиниваются в исторические уголки, разрывая историческую ткань; идет борьба за переименование городов и городских улиц, поскольку современные представления о правде и справедливости не соответствуют представлениям ушедших поколений.

Признание факта важности сохранения прошлого в стратегическом планировании одновременно должно сочетаться с осознанием консервативности прошлого. Если сохранять все в том виде, как было, то мы получим музей под открытым небом. Городская среда должна модернизироваться в соответствии с современными стандартами качества жизни. Умелое сочетание прошлого и настоящего и есть творчество.

Насколько приведенные теоретические положения учтены в стратегическом плане г. Екатеринбурга? К сожалению, они учтены только частично: историки привлекались к разработке далеко не всех программ; попытки сохранения прошлого Екатеринбурга в его настоящем облике были не всегда успешными.

Наибольшее внимание при разработке стратегических планов отдается настоящему времени — современному состоянию городов. Именно оно оценивается посредством SWOT-анализа, выявляющего преимущества, слабости, возможности города и угрозы, стоящие перед ним. С точки зрения социологов, опасность акцентирования внимания только на настоящем порождается тем фактом, что в каждый данный момент в городе доминирует социальный интерес одной или нескольких городских групп, мнение мэра может оказаться господствующим, что искажает, деформирует реальную картину интересов городского сообщества как целого. Примером этого может быть история разработки стратегического плана г. Екатеринбурга. В ходе социологического репрезентативного опроса, проведенного нами на первом этапе разработки стратегического плана, выяснилось, что в целом население видит Екатеринбург как «научно-информационный», «административный» и «промышленный (производственный) центр»⁶⁸. В итоге финальная формулировка выглядит несколько иначе: «...миссия Екатеринбурга в обозримой перспективе видится в превращении его в современный многофункциональный центр с элементами мирового города, ядром которого станет научно-производственно-финансово-информационный комплекс...»⁶⁹. Не трудно понять, какие интересы «прорвались» в эту миссию.

⁶⁸ Заборова Е. Н. Философия городских реформ: система ценностей и городской образ жизни // Российские города на пороге XXI века: теория и практика стратегического планирования : междунар. науч.-практ. конф. Екатеринбург, 31 окт. — 1 нояб. 2000 г. Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. экон. ун-та. С. 30 ; Стратегия развития крупнейшего города: взгляд в будущее (научно-методологический подход). Екатеринбург : ГИПП «Уральский рабочий», 2003. С. 3.

⁶⁹ Стратегия развития крупнейшего города: взгляд в будущее. С. 3.

Анализ настоящего при планировании стратегии города чрезвычайно важен, поскольку именно он дает шанс живущим жить лучше, создать более комфортную социальную среду. В то же время настоящее тянет в будущее груз сегодняшних ошибок, заблуждений, иллюзий, многие из которых станут очевидными только со временем. Вот почему так важна интуиция, способность к опережающему отражению действительности: она помогает увидеть идеальное даже при отсутствии для этого в настоящем соответствующих условий.

Говоря о факторе времени, также следует обратить внимание на эффект консервативности будущего: приняв стратегический план на 15–20 лет, мы превращаем его в официальный документ, руководство к действию. Между тем реальная жизнь внесет свои коррективы в этот план уже на следующий день. В итоге корректив накапливается столько, что план отвергается как непригодный, неактуальный. Нам представляется более рациональным другой методологический подход: необходима корректировка стратегического плана каждые 4–5 лет. Этот подход меняет традиционное психологическое восприятие стратегического плана как чего-то неизблемого и на 15–20 лет «вечного», делает стратегическое планирование динамичным и постоянно развивающимся процессом. При этом суть процесса остается той же самой — речь идет не о долгосрочных программах, но о стратегии (т. е. не о конкретных мероприятиях, но о выборе магистрали, пути движения). Это постоянная сверка пути с возможностями и состоянием движущегося.

При разработке стратегического плана города следует учитывать не только прошлый опыт и настоящее самого города, но и опыт других отечественных и зарубежных городов. В г. Екатеринбурге разработчики плана использовали опыт Москвы, Санкт-Петербурга, Новосибирска, Казани, Ростова-на-Дону, Челябинска, Нижнего Новгорода, а также Леона, Бирмингема, Мюнхена. Важно помнить: никакой чужой опыт невозможно скопировать и «пересадить» на родную землю, но знание этого опыта активизирует исследовательскую мысль, дает направление поисков, помогает предвидеть возможные ошибки.

Учет пространственного аспекта в стратегическом прогнозировании предполагает рассмотрение пространственно-территориального (географического) и социально-пространственного (место города в системе экономических, политических, культурных связей в масштабе области, региона, страны, в глобальных мировых системах) факторов. В стратегическом плане г. Екатеринбурга этот концептуальный подход отражен достаточно ясно: учитывается уникальное «срединное» географическое положение города (здесь проходит граница Европы и Азии), анализируется современное положение города в системе мировых хозяйственных связей, намечаются будущие перспективы, согласно которым Екатеринбург должен интегрироваться в глобальную экономику, встроиться в новейшие национальные и региональные процессы и создать комфортную среду для обитания (жизнедеятельности) населения.

Институциональный и антропоцентрический подходы: проблема соотношения. При разработке стратегии г. Екатеринбурга использовались различные методологические подходы, в том числе нашли свое отражение (хотя и в неравной степени) два важных с точки зрения науки социологии подхода: институциональный и антропоцентрический (антропологический). При применении первого подхода в центре внимания находятся социальные институты (образование, здравоохранение, промышленность, торговля, транспорт и пр.), при применении второго — человек с его различными проблемами, интересами, ценностными ориентациями, разнообразным поведением.

Исторический опыт формирования генеральных планов развития городов свидетельствует о том, что эти планы всегда «спускались» сверху, из главков. При антропоцентрическом подходе, в котором центральное место отводится человеку, построение плана идет снизу, от реальной городской среды.

В стратегическом плане г. Екатеринбурга можно обнаружить определенный мировоззренческий и методологический прорыв: осознается важность выдвижения на первый план человека, ему посвящается отдельная стратегическая программа.

Разработчики отмечают, что в практике стратегического управления крупнейших городов проблемы человека традиционно рассматриваются с экономических позиций. Человек как цель городских реформ в этом случае не игнорируется, но «отодвигается» на второй план, его положение обуславливается экономикой, материальным фактором. К примеру, в стратегическом плане Санкт-Петербурга развитие образовательного, культурного и духовного потенциала петербуржцев выделено в отдельную цель, но реализация этой цели рассматривается не как самостоятельное направление, а как часть направления «Формирование благоприятного социального климата», в котором наряду с вопросами развития человека рассматриваются подходы к решению жилищных проблем, направления развития транспорта⁷⁰. Аналогичный подход имеет место и в Стратегическом плане устойчивого развития Новосибирска, где проблема развития горожанина интегрирована в раздел «Роль и место муниципальных органов и самодельного населения в реализации Стратегического плана устойчивого развития». В стратегическом плане г. Екатеринбурга предложен принципиально новый подход — человеческий потенциал выдвинут на первое место. Однако реализовать новое в полной мере, как представляется, все же не удалось. В стратегическом плане города есть правильные слова о человеке, об антропологическом подходе, есть программы, в которых отражается система ценностей горожанина, однако реализация этих идей сведена в финале ко всему тому же институциональному подходу.

Так, в стратегическом направлении «Сохранение и развитие человеческого потенциала» в качестве целевого вектора в решении проблемы человека в городе названы телесное и душевное здоровье, знания и квалификация, культурно-ценностные ориентации, адаптированность к социальной инфраструктуре города, социально-психологическая компетентность. Однако расшифровка этих целей и соответственно их стратегическое планирование

⁷⁰ Стратегический план Санкт-Петербурга [Электронный ресурс]. URL: <http://citystrategy.leontief.ru> (дата обращения: 05.09.2012).

сведено к хорошо известным показателям, таким как «младенческая смертность», «общая заболеваемость на 1000 жителей», «количество дошкольных учреждений и общеобразовательных школ», к мероприятиям по улучшению материальной среды обитания горожанина.

В рамках антропоцентрического подхода Человек, Горожанин выдвигается на первое место, все остальные городские подсистемы оцениваются в плане эффективности реализации интересов социума. В центре всех городских реформ должен стать Человек. Данное заявление порой воспринимается как пустой и малозначимый пропагандистский лозунг. Объяснить подобную интерпретацию несложно: здесь проявляются как узкопрофессиональные интересы, так и историческая ментальность общества: «дело» всегда было первым, а человек — вторым. Да и вся наша цивилизация до самого последнего времени была скорее технической цивилизацией, поворот к человеку как к цели получил социальное признание на рубеже веков. Но, как представляется, именно в этой парадигме следует искать главную перспективу стратегического развития города.

Следует еще раз особо подчеркнуть, что сама по себе идея о приоритетности человека в процессах городского строительства не отрицалась практически никем и никогда. Более того, фразы о подчиненности всего, что делается в городе, интересам горожан можно найти в преамбулах большинства городских программных документов. Но эти фразы в действительности являются только словами, за которыми не прописано реальной практики и за которые никто не отвечает.

Справедливости ради следует признать, что современная гуманитарная наука, хотя и располагает определенными наработками, все же еще не имеет целостной и общепринятой теории, которая бы всесторонне и четко описывала то, что означает тезис о приоритетности горожанина в городе. До сих пор нет ясности в решении многих ключевых вопросов. Так, до конца не выявлено (нет целостной модели) то, насколько город как искусственно созданная среда существования вообще благоприятен для человечества как

социального и биологического вида. Что теряет, что приобретает или как модифицируется человек, оставив естественную среду обитания и поселившись в «каменных джунглях»? Если правильный ответ заключается в том, что человечество больше теряет, чем приобретает, то стратегия развития города должна быть вообще переориентирована: следует оценить город как ошибку роста человечества и заниматься поиском новых, более комфортных пространственных форм существования. До сих пор не определены желательные, нормативные параметры структуры городского социума, нет карты социально-психологических характеристик, образа жизни различных социальных групп. Без этих и многих других знаний подобного рода достаточно сложно говорить о возможности перспективного стратегического планирования городов.

Для ученых-гуманитариев остается очевидным необходимость оценивать город с позиций человека: целесообразность существования города определяется тем, насколько он удовлетворяет потребности человека и способствует развитию человечества как социально-биологического вида. Для представителей других наук и для руководителей разного уровня, как правило, это тоже очевидно, но на практике доминантная роль человека нередко либо декларируется только формально, либо реализуется по остаточному принципу. Гуманитарные науки пока не могут предложить операциональную модель оценки города с позиций человека. Разработка такой модели — очень сложная задача, поскольку необходимо построить многофакторную и многоуровневую матрицу с рядом изначально заданных ограничений. К последним следует отнести: фактор многовариантности существования феномена «город»; системно-синергетическую природу города; историческую «текущность» всех его компонентов. Важно также учесть, что сам человек — это сложное социально-биологическое существо; он проявляет себя не только как отдельный индивид, но и как представитель социальных групп и общностей; его функционирование в городе зависит не только от единичного фактора «город», но и от других факторов.

Что же необходимо для действительной реализации антропоцентрического подхода? Во-первых, любой городской проект (строительный, образовательный и т. п.) следует подвергать «гражданской экспертизе», т. е. экспертизе на предмет его влияния на человека. Эта задача гораздо более масштабна, чем проверка проектов на соответствие санитарным и пожарным нормам. Необходимо особая система критериев, которая должна базироваться на таких принципах, как баланс интересов городской среды и горожанина, гармония терминальных и инструментальных ценностей городских жителей. В этом контексте представляется весьма продуктивной и эффективной эоантропоцентрическая парадигма, разработанная авторским коллективом во главе с Т. М. Дридзе⁷¹, в которой объединены человек с его ментальностью и системой жизненных координат и многослойная, многомерная среда его обитания.

Разработанный в прогнозном социальном проектировании ситуационный, т. е. многоаспектный, подход к анализу социальных процессов позволяет уже на диагностической стадии выйти на новые критерии выработки и организации систем социальных показателей для оценки эффективности систем жизнеобеспечения в масштабах макро- и микросреды обитания человека.

Во-вторых, следует по-иному сформировать традиционный алгоритм решения городских проблем и разработки стратегий городского развития. Сегодня этот алгоритм, как правило, таков: от решения экономических, материальных, кадровых проблем — к человеку как результату. Так, например, решение проблем образования — это решение проблем финансирования, материального обеспечения, методического сопровождения, кадровой проблемы и пр. И в итоге мы должны получить новых учителей и новых учеников. В новом алгоритме нужно начинать с человека. Решение

⁷¹ Социально обоснованное градостроительство в режиме прогнозного проектирования: от социальной диагностики к профилактике конфликтных ситуаций и конструктивному диалогу заинтересованных сторон / отв. ред. д-р психол. наук, проф. Т. М. Дридзе, ст. науч. сотр. Е. М. Акимкин. Обнинск : Ин-т муницип. упр., 2004.

проблем образования выглядит следующим образом: кто учит? (какие учителя учат наших детей?) (кадровое обеспечение); кого учат? (кто они, современные дети?); чему учат (информационное и ценностное содержание образования); как учат? (методическое обеспечение); при каких условиях происходит обучение? (финансовое, материальное, техническое обеспечение учебного процесса).

В-третьих, реализация антропоцентрического подхода на практике предполагает формирование продуманной и хорошо организованной системы менеджмента, позволяющего влиять на городской социум. Это постоянный мониторинг мнений, позиций, учет интересов и новых проблем, это формирование ценностного мира горожанина. В конечном итоге каждая личность сама строит свой внутренний мир, формируя свою систему ценностей. Однако общество, государство, город также способны влиять на этот процесс, причем это влияние может быть весьма существенным (вспомним 70-летний опыт внедрения в сознание людей коммунистической идеологии). Проблема развития горожанина неизбежно выходит на проблему городского управления.

Это очень непростая задача. Нередко народ — это толпа со всеми признаками этого феномена, хорошо изученного в социальной психологии (огрубленное мышление, повышенная эмоциональность, зависимость от лидера и пр.). Здесь требуется знание особых управленческих технологий. Это сложно, но управление городом — это и есть искусство компромисса, искусство согласования интересов.

Менеджмент как составной этап стратегического планирования. В системе разработки стратегического плана г. Екатеринбурга управленческая компонента функционировала достаточно успешно. В соответствии с решением координационного совета работали информационный центр, интернет-сайт, обновляемый в режиме онлайн, с возможностью использования форумов, обсуждений; выпускались специальные газеты «Шагнем в будущее вместе»; распространялись оплаченные купоны обратной связи; была проведена акция по общественному обсуждению плана;

в библиотеках города устраивались соответствующие тематические выставки и пр. По материалам промежуточных дискуссий издавались брошюры и буклеты, итогом работы стала коллективная монография «Стратегия развития крупнейшего города: взгляд в будущее». Был принят общий алгоритм хода разработки стратегического плана: от концепции до механизма реализации.

11.4. Индикативное планирование и проектное управление

Одной из новых технологий управления городом является технология индикативного (индикаторного) планирования.

Авторами концепции индикативного планирования (концепции Balanced Scorecard System), или системы сбалансированных показателей, являются американские теоретики в области управления Дэвид Нортон и Роберт Каплан. Эта концепция появилась в начале 90-х гг. прошлого века. В наше время индикативное планирование стало важнейшим инструментом государственного управления, ориентиром для инвестиционной активности в странах Евросоюза, в США, Китае, Индии, а также в таких макрорегионах, как НАФТА или Mercosur, формирующихся вокруг Бразилии. В качестве практического инструмента управления городом эта концепция была принята в Пермском крае в 2008 г. Следует отметить, что методология управления на основе концепции сбалансированных показателей может быть использована как в бизнесе, так и в управлении городом.

При индикативном планировании в основе управления лежит так называемая стратегическая карта, согласно которой любую стратегическую цель определяют 4 взаимосвязанных ракурса или 4 стратегии (перспективы): 1) финансовая перспектива; 2) клиентская перспектива; 3) процессная перспектива; 4) кадровая перспектива.

Финансовая перспектива — это стратегия достижения финансовой выгоды. Клиентская — это стратегия, ориентированная на запросы клиента, учитывающая аспект клиент — рынок.

Процессная — это стратегия, определяющая процессы, деятельность, обеспечивающая производство товаров, организацию. Кадровая — это квалификация и знания персонала. Кадровая перспектива считается базовой, так как именно она в конечном счете определяет все остальные стратегии.

В целом стратегическую карту следует читать следующим образом: муниципальное предприятие должно обладать кадровым потенциалом, способным поддерживать все необходимые процессы для того, чтобы своевременно предоставлять качественные муниципальные услуги, обеспечивая безопасность проживания и стабильность в интересах жителей территорий. В результате город получит достаточно средств от налогов, что позволит ему качественно осуществлять закрепленные за ним полномочия. Финансовое благополучие муниципалитета определяется качеством кадрового персонала.

Будучи достаточно понятной в общем виде, технология индикативного планирования сталкивается с целым рядом проблем по мере ее дальнейшей практической реализации. Так, возникает очень неоднозначная процедура операционализации или уточнения общих показателей, доведения их до более конкретных целей деятельности. Например, реализация финансовой перспективы предполагает целый спектр конкретных шагов: расширение налогооблагаемой базы муниципального образования, эффективное использование муниципальной собственности, усовершенствование системы управления расходными частями бюджета, создание инвестиционной привлекательности. Клиентская перспектива — это цена, качество, доступность и выбор муниципальных услуг, стабильность власти, партнерство, бренд муниципального образования. Процессная перспектива — создание правовой базы муниципального образования, условий для развития бизнеса, развитие инфраструктуры, оказание муниципальных услуг, обеспечение безопасности, инновационные процессы. Кадровая перспектива — решение демографических вопросов, информационная политика, кадровая политика, межмуниципальное сотрудничество и др.

Уже при первом взгляде на эти уточняющие шаги возникает ряд вопросов: например, почему именно данное количество целей раскрывает перспективу, почему их, например, четыре, а не пять? Что взято за основу выделения того или иного списка целей?

Кроме того, выделенные шаги также требуют уточнения и доведения до однозначного толкования (операционализации). Авторы концепции справедливо замечают: невозможно управлять тем, что нельзя измерить. Отсюда возникает проблема создания ряда индексов и целевых показателей. Система таких показателей использовалась, например, для оценки качества жизни населения Пермского края. Эта система включала 13 показателей, отражающих различные аспекты качества жизни в городах и районах Пермского края. Среди них: объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг на душу населения, инвестиции в основной капитал на душу населения, уровень зарегистрированной безработицы, общая площадь жилых помещений, приходящихся в среднем на одного жителя, число собственных легковых автомобилей на 1000 человек. Анализировалась и экологическая ситуация — показатели выбросов загрязняющих веществ от стационарных источников, а также качество условий труда — количество пострадавших от несчастных случаев.

Несомненно, в совокупности эти индикаторы дают определенную характеристику качества жизни, но опять возникает вопрос о полноте набора перечисленных индикаторов и глубине отражения измеряемых ими феноменов. Так, например, можно ли судить о качестве условий труда только по количеству пострадавших от несчастных случаев?

Кроме того, возникает проблема обратной процедуры: проблема агрегирования информации, сведения всех полученных данных в единый интегральный индекс качества жизни (ИИКЖ). Это сложная математическая задача, решением которой занимались специалисты Центрального экономико-математического института (ЦЭМИ РАН). Для ее решения используется взвешенная сумма исходных показателей, при этом основной проблемой является выбор весовых коэффициентов. Простейший эгалитарный

подход предполагает использование равных весовых коэффициентов для всех исходных факторов (при этом все факторы предварительно должны быть приведены к единому масштабу). Весовые коэффициенты могут быть установлены в соответствии с приоритетами индивидуумов. Для этого необходимо провести социологическое исследование предпочтений населения или экспертный опрос.

Существуют и более тонкие методы — например, метод главных компонент, когда веса исходных показателей в интегральном индексе зависят от дисперсий этих показателей и корреляций между ними.

Интегральным показателем для клиентской перспективы в пермской концепции является индекс положительного отношения к власти, основу которого составляет совокупность таких факторов, как дефицит доходов населения, доля стоимости услуг ЖКХ в доходах на одного человека, исключая электроэнергию, уровень преступности на 10 тыс. человек, стоимость 1 кв. м жилья в среднем доходе одного человека, количество квадратных метров на одного человека, уровень общей заболеваемости, число партий забракованного продовольственного сырья и пищевых продуктов, удельный вес проб алкогольных напитков, не отвечающих требованиям гигиенических нормативов, доля расходов на транспортные услуги в доходах населения, способы обратной связи с населением (наличие сайтов муниципальных образований, наличие действующих сайтов, доля письменных обращений граждан), доля официальных публикаций в СМИ.

Финансовая компонента свернута в индекс самообеспечения муниципального образования, в основе которого такие данные, как удельный показатель самообеспеченности, размер межбюджетных трансфертов на 1 рубль собственных доходов, динамика прироста собственных доходов, наличие реестра муниципального имущества, доля документального оформления муниципального имущества, доля расходов на содержание муниципального имущества и пр.

Помимо перечисленных проблем, возникающих при использовании индикативного планирования, очень остро стоит проблема сбора информации по выбранным конкретным показателям. Выбранный инструментарий требует более значительных усилий по созданию статистических и социологических служб, развитию компьютерно-информационной базы городов. Сегодня далеко не все города имеют такие службы и базы.

Таким образом, технология индикативного планирования — это попытка подойти к управлению городом строго математически, наладить систему сбора и анализа информации. В какой-то мере этот инструмент, безусловно, работает. Но назвать его совершенным и легким в применении достаточно сложно.

Современной технологией управления городом также является разработка и реализация *проектов*.

Управление проектами — это отдельная самостоятельная область менеджмента, которая сформировалась и институализировалась в середине прошлого века. «Управление проектами — это методология, искусство организации, планирования, руководства, координации трудовых, финансовых, материально-технических ресурсов на протяжении всего проектного цикла, направленное на достижение его целей путем применения современных методов, техники и технологии управления для получения определенных в проекте результатов по составу и объему работ, стоимости, времени, качеству и удовлетворению участников проекта»⁷².

В настоящее время управление проектами — в достаточной мере стандартизированная процедура, существует значительное число стандартов, определяющих ключевые понятия проектной деятельности: жизненный цикл проекта, сущность управления проектами, фазы и стадии проекта, субъекты и объекты проекта, процессы управления, инструменты и пр.

В городском управлении проект может выступать как самостоятельное, относительно независимое планирование и как

⁷² Боронина Л. Н., Сенук З. В. Основы управления проектами : учеб. пособие. Екатеринбург : УГТУ-УПИ, 2009. С. 20.

финальная часть стратегического планирования, в котором каждая отдельная программа в конечном итоге реализуется через серию проектов. Возможны различные категории проектов: инвестиционные, координационные, имеющие узкоспециализированную направленность (социальные, экологические и т. п.) и пр. Важным методологическим подходом в проектном управлении применительно к городу является учет взаимодополняющих позиций: позиций городских властей, инвесторов, руководителя фирмы, которая реализует проект, и потребителя результатов проектирования.

Город заинтересован в реализации таких проектов, которые решают актуальные городские проблемы и создают точки роста для всей городской среды. Для инвесторов и руководителей фирм важны экономические показатели — прибыль, сроки окупаемости, цена, качество и пр. В конечном итоге главным субъектом, который оценивает проект, является конечный потребитель — население города.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие методы современного менеджмента используются в управлении городом?
2. Перечислите отличительные черты стратегического планирования.
3. В чем специфика научного метода стратегического планирования?
4. Назовите сильные и слабые стороны индикативного планирования.

Список рекомендуемой литературы

- Антипин И. А.* Особенности разработки и необходимость актуализации стратегических документов развития крупнейшего города / И. А. Антипин // Развитие городов в условиях глобализации : сб. науч. тр. Екатеринбург : УрГЭУ, 2012. С. 128–135.
- Боронина Л. Н.* Основы управления проектами : учеб. пособие / Л. Н. Боронина, З. В. Сенук. Екатеринбург : УГТУ-УПИ, 2009. 132 с.
- Глазырин М. В.* Муниципальная самоорганизация: основное звено территориального хозяйствования и самоуправления / М. В. Глазырин. М. : Наука, 2003. 160 с.
- Голованов В. И.* Управление и самоуправление в крупном городе: теория, опыт, организация / В. И. Голованов. М. : Наука, 1998. 375 с.

- Жихаревич Б. С.* Десять лет городским стратегиям в России / Б. С. Жихаревич // *Пространственная организация общества* : сб. науч. тр. / под общ. ред. акад. РАН А. И. Татаркина. Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2007. С. 53–61.
- Заборова Е. Н.* Философия городских реформ: система ценностей и городской образ жизни / Е. Н. Заборова // *Российские города на пороге XXI века: теория и практика стратегического планирования* : сб. науч. докл. конф., 31 окт. — 1 нояб. 2000 г. Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2000. С. 30–50.
- Келлер А. Д.* Стандарты менеджмента качества для повышения эффективности муниципального управления [Электронный ресурс] / А. Д. Келлер, Т. А. Ершова. URL: [/http://www.gkh.ru/journals/2487](http://www.gkh.ru/journals/2487) (дата обращения: 13.12.2011).
- Стратегия развития крупнейшего города: взгляд в будущее (научно-методологический подход) / науч. рук. авт. колл. проф. Е. Г. Анимидца и проф. В. С. Бочко. Екатеринбург : ГИПП «Уральский рабочий», 2003. 600 с.
- Стратегический план Санкт-Петербурга [Электронный ресурс]. URL: <http://citystrategy.leontief.ru> (дата обращения: 12.12. 2010).

12. Технологии взаимодействия городской власти с субъектами управления

12.1. Управление как процесс согласования интересов

Степень демократичности процесса принятия управленческих решений в городе определяется тем, насколько полно представлены и учтены интересы всех социальных субъектов, имеющих отношение к принимаемому решению. В авторитарных политических режимах круг задействованных социальных субъектов минимален, по мере движения общества к демократическому устройству он расширяется.

Современные города испытывают процесс глубокой социальной дифференциации, которая, в частности, проявляет себя и в формировании различных позиций, мнений относительного

того, как необходимо управлять городом, какие проблемы решать в первую очередь. Становится все более очевидным, что управление городом должно превратиться в процесс выявления и согласования различных интересов, при этом позиции руководства и населения по вопросам управления городом могут не совпадать. Согласно данным социологических исследований (2001, 2008 гг., Екатеринбург), мнение руководителей и горожан может совпадать, в то же время горожане гораздо менее комплементарны, они дают более критические оценки тому, в каком состоянии находится город и как он управляется. Так, горожане гораздо более суровы в оценке городского коммунального хозяйства, больше негативного видят в состоянии экологии города.

Представления горожан о желаемом будущем города непременно проявятся в степени одобрения или неодобрения тех стратегических направлений развития, которые предлагают власти. Какими бы идеальными ни были эти планы, они не будут поддержаны населением, пока оно не разберется «что к чему» и не выработает собственного мнения. Еще более сложно заставить людей претворять в жизнь то, в разработке чего они не участвовали, во что не верят или чего не знают.

Управление как согласование интересов также включает в себя и согласование интересов с предпринимателями, бизнесом, руководителями предприятий. Аксиомой является утверждение: власть должна привлекать бизнес к решению городских проблем, сам бизнес заинтересован в таком участии. Нередко и те и другие высказывают недовольство по поводу совместного социального партнерства, и те и другие хотели бы большего участия. Однако здесь, как, впрочем, и везде, возникает вопрос меры: когда власть и бизнес сливаются в единое целое (например, в случае, когда основная масса городских депутатов — это предприниматели), тогда возникает феномен «сращивания капитала и власти» — явление, мощь которого может быть непреодолимой. Такая сила способна на любые действия, и население вряд ли в состоянии что-то ей противопоставить (кроме революционного взрыва).

Социальное поле в сфере городской политики представляет собой игру разных по силе политических групп, при этом шансы у одних при принятии городских решений изначально выше, чем у других. Эта теория, получившая название плюралистической модели, развивалась в трудах Р. Даля и У. Полсби. В противоположность ей Ф. Хантер акцентировал внимание на роли элиты. По его мнению, индивидуалы, отдельные личности осуществляют всю полноту власти в городском социуме. В действительности «играют» и те и другие.

Следует учесть, что городская власть имеет собственные корпоративные интересы, отличные от интересов городского сообщества или бизнеса.

Управление городом — это творческий процесс, в котором происходит поиск истины, вырабатывается единое мнение, растет информированность и компетентность каждой из участвующих сторон и в конечном счете достигается компромисс мнений и позиций, находится решение проблемы, более адекватное сложившейся ситуации.

Как и всякий общественный процесс, расширение числа участников управленческих решений имеет как положительные, так и отрицательные последствия.

Положительными последствиями являются возможности:

- принимать управленческие решения, опираясь на информацию о реальных настроениях людей в городе, на знания об иерархии наиболее актуальных проблем, требующих оперативного решения;

- оценивать отношение людей к постановлениям, решениям, принимаемым законодательной и исполнительной властью;

- принимать решения, осознавая степень готовности различных групп населения к принятию и реализации постановлений местной власти, направленных на осуществление перспективных и текущих задач;

- понимать расстановку социальных сил: знать, на что ориентированы городские социальные группы — на активную работу

по реализации принятых решений, на пассивное ожидание или сопротивление нововведениям;

– работать, реализуя идею активного социального партнерства власти и населения, общественных движений, различных партий.

К отрицательным последствиям можно отнести:

– усложнение процесса принятия решений, поскольку согласование большого числа различных интересов — процесс более многоступенчатый и трудный;

– значительное удлинение сроков принятия решений;

– некоторое увеличение материальных затрат, обусловленное возрастанием числа участников управленческого процесса.

Можно добавить, что привлекаемые к принятию управленческих решений социальные субъекты чаще всего не обладают необходимой информацией в полном объеме и не имеют навыков ведения конструктивного диалога с властью.

Сказанное означает, что, с одной стороны, эффективное городское управление не может быть делом всенародным, оно требует профессионализма, т. е. квалифицированных специалистов, имеющих опыт управленческой работы и владеющих разносторонней информацией о социальных процессах; с другой стороны, не должны игнорироваться несомненные положительные результаты широкого участия жителей в процессе управления территорией.

Вопрос, следовательно, состоит в том, каковы пространственно-временные границы такого участия, какова его мера.

12.2. Технологии взаимодействия городской власти и населения

Проблема взаимосвязи власти и народа — одна из древнейших проблем человечества. В многочисленном историческом опыте городов и государств в той или иной степени решалась дилемма: следует ли привлекать некомпетентную массу (широкие слои общественности) к управлению или власть должна принадлежать прежде всего избранным, компетентным (небольшой замкнутой группе людей)? Традиционно в российском государстве «допуск»

населения к участию в управлении городскими делами строго контролировался, при этом к решению этой проблемы подходили по-разному. Так, до революции заместитель министра внутренних дел А. Милютин считал, что сильная монархия должна опираться на развитое земское движение и самоуправление, вовлекая в него представителей всех слоев, в том числе и крестьянство. Он был убежден, что русский народ богат людьми «благомыслящими», которых нужно привлекать к управлению. Министр внутренних дел П. А. Валуев, председатель комиссии по земской реформе, настаивал, напротив, на аристократическом принципе правления: на недопущении к власти всех других сословий. По его мнению, в земских собраниях должны абсолютно преобладать дворяне.

История доказала опасность абсолютизации как полного народовластия, так и всевластия диктатуры. Стало очевидным, что вопрос участия населения в управлении — это вопрос меры такого участия, вопрос эффективности механизма и многообразия форм взаимодействия систем власти и населения.

Оглядываясь на опыт прошедших веков, можно сказать, что российская действительность не способствовала культивированию в человеке таких черт, как социальная ответственность, гражданская и индивидуальная активность. Участие рядовых граждан в решении городских дел в прошлом было сословным, неоднородным, и в целом активность основной массы горожан была слабой.

Насколько многочисленны, прочны и постоянны контакты между городской властью и горожанами в наши дни? Привлекаются ли горожане к решению городских проблем, и если да, то каких проблем? Результаты проведенного нами исследования демонстрируют, с одной стороны, факт полной отстраненности и отчужденности основной массы жителей от процесса принятия и реализации управленческих решений, с другой — весьма слабое стремление к привлечению населения к управлению и со стороны руководителей.

Руководителям было предложено выбрать вариант ответа на вопрос «Каково, по вашему мнению, главное назначение городской власти?»: 1) принимать решения, контролировать их исполнение,

приводить в действие механизм реализации; 2) конструктивно сотрудничать с администрацией (городской думой); 3) работать с населением; 4) фиксировать и защищать социальную значимость тех или иных социальных проблем. Спектр ответов руководителей выглядит следующим образом: 88,5 % считают, что главное назначение структуры городской власти — это принимать решения, контролировать их исполнение, приводить в действие механизм реализации; 43,2 % — работать с населением; 31,7 % — конструктивно сотрудничать с администрацией (городской думой); 26,9 % — фиксировать и защищать социальную значимость тех или иных проблем.

Обратим внимание на то, что хотя «работа с населением» и стоит на втором месте, но она не означает «фиксировать и защищать социальную значимость тех или иных проблем», т. е. улавливать наиболее острые и актуальные проблемы, волнующие жителей города. Подавляющее большинство представителей администрации и городской думы считает, что «мнение горожан знать нужно, но порой приходится принимать непопулярные решения» (1-е ранговое место — 60,6 % опрошенных) и что реально «наши решения — результат согласования внутренних позиций, но на заднем плане всегда стоит горожанин» (2-е ранговое место — 19,2 %). На 3-м ранговом месте находится ответ: «Наши решения — результат согласования наших внутренних позиций. Реально горожанин на повседневные дела повлиять не может» (10 %). И лишь на 4-м месте (7 %) ответ руководителей, считающих, что «решения принимаются тогда, когда точно известно мнение горожан». При этом работники администрации поставили ответ «решения принимаются тогда, когда точно известно мнение горожан» на 3-е, а работники думы, являющиеся избранниками народа и призванные отражать его интересы, — только на 4-е место! Таким образом, руководство города работает, сообразуясь прежде всего со своей собственной точкой зрения и своими интересами. Как правило, на словах руководители готовы идти навстречу народу, не отказываются иметь контакты с населением, но на деле жизнь в коридорах власти и жизнь на улице соприкасаются далеко не всегда.

Население города, в свою очередь, также не горит желанием вступать в контакт с властью. Социологические исследования фиксируют устойчивую тенденцию равнодушия населения к работе городских властей. В 1995 г. (г. Екатеринбург) 58 % горожан не интересовались деятельностью городских властей или были вовсе равнодушны к ней; внимательно следили за работой власти только 10 % горожан. В 2012 г. в той или иной степени активность проявляли около 15–30 % горожан.

Может ли сегодня население влиять на решения, принимаемые городскими властями? 62,4 % екатеринбуржцев уверены, что они не могут влиять на принимаемые городской властью решения. В то же время 78 % считают, что «население должно влиять на решения городских властей». Эти данные свидетельствуют о явном противоречии: желаемая, идеальная модель взаимодействия, которой придерживается население, полностью расходится с реальностью.

Известно, что подобная слабость связей власти и населения отражает состояние общей политической апатии основной массы горожан: они в такой же мере равнодушны и к деятельности ГОСов (79 % не интересуются их работой и никоим образом не участвуют в ней), и к деятельности общественных движений и партий (80,4 % не интересуются их деятельностью).

До 2005 г. (когда был отменен обязательный порог явки избирателей) в Екатеринбурге были нередки случаи, когда, будучи объявленными и организованными (истрачены средства, задействованы избирательные комиссии и пр.), выборы срывались, поскольку люди просто не приходили на избирательные участки. Сегодня значительная часть электората по-прежнему занята решением личных проблем, борется за улучшение условий жизни своей семьи и не настроена на контакты с властью.

Слабость гражданской активности горожан можно объяснить историческими причинами: длительным периодом режима крепостной зависимости, царизмом, которые не способствовали росту самосознания основной массы граждан. В силу глубоко укоренившейся исторической традиции для россиян характерен стереотип «вождизма» — вера в «сверхъестественные» способности

руководителей, упование на власть правителя. Но если этот стереотип долгое время не подтверждается, то он переживает инверсию — приобретает противоположный смысл. Тогда в сознании избирателей возникает идея о неспособности руководителей решать какие-либо вопросы. Кроме того, по мнению некоторых ученых, правящая политическая элита сама искусственно гасит гражданскую активность населения. Конечно, главная причина слабой гражданской активности населения — реальность экономической и политической ситуации, подрывающая веру в принимаемые руководителями решения, слабость экономической основы активности — частной собственности, в том числе — на землю.

В чем сами горожане видят причины слабой гражданской активности? Согласно данным социологических исследований, примерно 35 % опрошенных указали на такие факторы, как «много своих личных проблем» и «работаю, нет времени». Примерно 39 % считают, что «это бесполезно, все решат и без меня» и «мне это не интересно».

Отметим, что если первый фактор («личные проблемы» и «работаю, нет времени») может измениться только в результате общего оздоровления социально-экономической обстановки в стране и под влиянием личных усилий самих горожан, то второй фактор («это бесполезно») во многом определяется и политикой городской власти: кто кроме самой власти может «зажечь» людей и убедить их в важности и необходимости того дела, которому они служат?

Подавляющее большинство горожан уверено, что «каждый должен заниматься своим делом», а «политикой нужно заниматься время от времени». Только около 10–15 % горожан считают, что необходимо постоянно принимать участие в решении городских проблем.

Сегодня население не готово к систематической работе с властью в рамках имеющихся организационных форм, не готово систематически проявлять гражданскую активность в отношении своего города. Из тех, кто уже сегодня считает, что нельзя находиться в стороне от городских дел, только около 2 % готовы

посещать заседания городской думы, различных городских комитетов, немногие считают необходимым реализовывать свои интересы через систему ТОСов, работать в различных общественных организациях.

Может быть, горожан не устраивают сами эти формы (комитеты, организации) или проблема заключается в том, какие методы применяются для привлечения горожан к управлению городом? Скорее всего, имеет значение и первое и второе.

Основным каналом получения информации о работе властей сегодня являются СМИ, где явными лидерами выступают Интернет, телевидение и радио. Несколько меньшее, но все же достаточно серьезное значение имеют газеты и журналы, а также получение информации через межличностные контакты (общение с коллегами по работе, с соседями). И уже совсем слабо работает наиболее эффективный канал — живое общение — контакт представителей городской власти и населения. При этом меньше всего горожане общаются даже не с представителями администрации, а с депутатами — избранниками народа.

Среди форм участия в городском управлении, которые население считает для себя приемлемыми, можно назвать (кроме традиционной — «нужно участвовать в выборах») такие, как: «нужно встречаться с депутатами, представителями городской администрации», «заслушивать отчеты представителей городской власти», «участвовать в контроле исполнения принятых решений», «знакомиться с проектами бюджета города, планами городской администрации». Примерно 10–15 % горожан готовы подключиться к работе властей в том случае, когда рассматриваемая проблема имеет отношение к их работе или когда надо поддержать важные социальные программы, например, программы, направленные на борьбу с преступностью, наркоманией.

Политическая активность горожан может проявляться с разной интенсивностью, в разной степени. Высокая активность (первый уровень активности) выражается в том, что горожане хорошо и постоянно информированы о политических процессах и политических лидерах, сами участвуют в работе городских партий,

общественных движений, являются их членами, включены в процесс управленческих решений на уровне города. Средняя активность (второй уровень) проявляется в том, что горожане в основном информированы о политических процессах и ведущих лидерах, но не являются членами политических партий и движений, хотя могут время от времени участвовать в отдельных акциях. Низкая активность (третий уровень) — когда люди в основном ограничивают свою политическую активность только участием в выборах. На четвертом уровне (нулевая активность) всякая политическая активность фактически отсутствует, горожане пассивны, не следят за политической информацией и не ходят на выборы.

В истории разных стран существовали примеры различной политической активности горожан. Так, в период строительства социализма в нашей стране наблюдался очень высокий уровень электоральной активности: в силу жесткого контроля со стороны правящей коммунистической партии фактически все население, имеющее право голосовать, участвовало в выборах. Явка на избирательные участки превышала 90 %. В настоящее время в Америке только около 5 % населения являются политически активными, 10–15 % составляют «информированные», а 40–60 % проявляют активность в самой простой форме — через участие в выборах. Современная ситуация в России приближается к американской модели.

В связи с этим необходимо обратить внимание на следующее: хотя сегодня 90 % населения отчуждено от управления, все же 15 % активных горожан — это (если сравнивать с опытом стран, давно идущих по пути рыночных отношений) весьма высокая доля. В европейских странах большинство людей так же, как и у нас, занято прежде всего своими делами, а политика — лишь одна из работ, не настолько важная, как, например, работа врача или учителя. На фоне других стран наше население скорее активно и политизировано, чем аполитично. Уже сегодня часть горожан готова к социальному партнерству или диалогу с властью по достаточно серьезному списку проблем, однако этот потенциал остается пока неиспользованным. Эффективные социальные технологии

вовлечения горожан в плодотворное социальное партнерство с властью пока не найдены.

Ответственность за подобную апатию в значительной мере лежит на власти: гражданская активность населения колеблется в зависимости от той политики, которую проводят власти, прежде всего федеральные, но и городские тоже.

Подъем гражданской активности может произойти самопроизвольно, по мере нарастания объективных изменений в городской среде, но этот подъем возможно и организовать, проводя соответствующую целенаправленную политику. Достаточно вспомнить, как умело манипулировала активностью масс Коммунистическая партия Советского Союза.

Социальное партнерство городской власти, населения и бизнеса отражает объективную потребность социально ориентированного управления. Требуется разработка модели конструктивного, постоянного и эффективного сотрудничества между властью и другими социальными субъектами и внедрение ее в жизнь. В том, что подобная модель сегодня фактически отсутствует, «виноваты» обе стороны: власть, объективно не заинтересованная в таком сотрудничестве, и население, в основной массе равнодушное к тому, кто и как управляет городом.

Для того чтобы власть проводила политику, которая удовлетворяла бы население, сами жители должны быть участниками городских политических процессов. Формы участия населения в политической жизни могут быть разнообразными: референдум, выступление с правотворческой инициативой, участие в выборах, активные контакты с депутатом своего округа, работа в органах по месту жительства (ТОС и ТСЖ).

Важно учесть, что городская власть может эффективно взаимодействовать с горожанами только в том случае, когда население подготовлено к такому сотрудничеству. Горожане должны быть организованы, объединены в структуры, иметь соответствующий уровень информированности о городе в целом и механизмах его управления, опыт управленческой деятельности и взаимодействия с властью. Пока население не создаст свои собственные

гражданские структуры (партии, движения, ассоциации), готовые участвовать в управлении городом, контакты власти с населением будут редкими, эпизодическими и малоэффективными.

В развитии гражданском обществе горожане должны принимать участие в управлении городом на всех этапах управленческого процесса: принятия решения, реализации его в жизнь, контроля за ходом его исполнения.

Среди современных форм привлечения населения к управлению городом можно назвать такую форму, как общественная палата, организуемая при органах местного самоуправления. Деятельность общественной палаты направлена на согласование интересов граждан, общественных объединений, органов местного самоуправления при решении наиболее важных вопросов экономического и социального развития, защиту прав и свобод граждан, конституционного строя и демократических принципов развития гражданского общества в стране. Общественная палата проводит общественную экспертизу социально значимых проектов и правовых актов органов местного самоуправления.

Одной из перспективных технологий взаимодействия власти и населения может стать технология социального участия. Социальное участие — это особый способ выработки, принятия и реализации управленческих решений, предполагающий активное взаимодействие всех субъектов, которых затрагивает данное решение.

Социальное участие получило распространение в США в начале XX в. Идеологом практики участия населения в процессах разработки и оценки принимаемых управленческих решений был английский социолог П. Геддс, который еще в середине 20-х гг. разработал два существенных принципа социального участия: принцип двойного информирования (специалисты информируют граждан о целях и планах городского развития, жители информируют их об уровне жизни и своих запросах) и принцип взаимодействия в проектировании (специалисты разрабатывают базовые варианты проектов, жители оценивают эти варианты и выдвигают альтернативные предложения).

Взаимодействие власти и населения можно исследовать и в другом контексте — с точки зрения взаимодействия власти и предприятий, организаций. Органы местного самоуправления вправе координировать участие предприятий, учреждений и организаций в комплексном социально-экономическом развитии территории. Но они не вправе устанавливать ограничения хозяйственной деятельности предприятий, учреждений и организаций, кроме случаев, предусмотренных законом. Одной из наиболее используемых форм взаимодействия власти и населения в этом случае выступает муниципальный заказ. В соответствии с законом органы местного самоуправления и уполномоченные ими муниципальные учреждения могут выступать заказчиками на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг, связанных с решением вопросов местного значения и осуществлением отдельных государственных полномочий, с использованием собственных материальных и финансовых средств.

12.3. Государственная власть и власть местная

Основными формами взаимоотношений государственных и муниципальных органов власти, осуществляемых без взаимной передачи полномочий друг другу, являются договоры и соглашения, а также создание государственно-муниципальных организаций, выполняющих общие задачи и функции.

Договорная форма взаимоотношений считается основной и применяется во всех случаях, когда условия взаимодействия требуют детального определения прав, обязанностей и ответственности договаривающихся сторон, а также если они связаны с расходованием финансовых средств, обуславливающих обязательное утверждение договора законодательным органом государственной власти и представительным органом местного самоуправления.

Соглашения заключаются между главами государственных и муниципальных органов исполнительной власти по вопросам, касающимся компетенции органов исполнительной власти и не требующим дополнительных финансовых ресурсов помимо

запланированных бюджетных и внебюджетных ассигнований финансового года на проводимые мероприятия.

Отношения власти государственной и власти на уровне местного самоуправления необходимо проанализировать в двух контекстах: формально-юридическом, законодательном, зафиксированном на бумаге, и в контексте реальности, соответствующей фактическому состоянию дел.

Юридически закрепленные каналы взаимного влияния государства и городского самоуправления разнообразны:

1) от государства к органам городского самоуправления (*сверху вниз*):

– *правовые документы* — законы и иные нормативные правовые акты, регулирующие институт местного самоуправления. Законодательное регулирование деятельности местного самоуправления осуществляется государством путем формирования правовой базы местного самоуправления, включая законодательное определение территорий и границ муниципальных образований, предметов ведения и полномочий местного самоуправления;

– *политические решения* — формальные (например, в рамках законности организации избирательного процесса) и неформальные (включение муниципалитетов в политическую вертикаль власти, политическое давление);

– *административно-функциональные решения* (передача полномочий, встраивание местного самоуправления в бюрократическую систему);

– *экономические решения* — экономическое регулирование деятельности органов местного самоуправления осуществляется путем наделения их имуществом и финансовыми средствами, через использование механизмов налогового и бюджетного регулирования (контроль финансирования и собственности); создание условий для формирования и реализации инвестиционных проектов и программ социально-экономического развития муниципальных образований, разработки и реализации соответствующих федеральных программ, стратегий и концепций развития;

– *информационно-идеологические решения* — методическая помощь, в частности, разработка модельных нормативных актов, рекомендаций, методик и технологий; развитие государственной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для органов местного самоуправления; содействие информационному обеспечению местного самоуправления;

2) от городского самоуправления к государственному (*снизу вверх*):

– *правовые акции* — реализация муниципалитетом своих прав, защита прав граждан;

– *политическое воздействие* — влияние муниципального сообщества на политические процессы;

– *административно-функциональное взаимодействие* — функционирование в рамках бюрократической системы, предоставление информации, выбор путей исполнения решений;

– *экономические действия* — экономика города — это фактор развития региона и страны в целом;

– *идеологические действия* (разработка собственных стратегий развития).

Можно заметить, что контакт государства и городской власти осуществляется по всем аспектам жизнедеятельности города и является взаимным отношением (взаимоотношением), взаимовлиянием, а не односторонним процессом (заметим, что последнее не означает равенство в отношениях).

В соответствии с законом взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления строится на принципах добровольности, учета совместных интересов и взаимной ответственности, сохранения независимости муниципальной власти.

Примерами направлений взаимодействия органов государственной и муниципальной власти по вопросам, представляющим взаимный интерес или имеющим значение для населения муниципальных образований, являются:

– разработка и реализация долгосрочных программ и планов социально-экономического развития территорий (пример — соглашение между правительством Свердловской области

и администрации г. Екатеринбурга о распределении объемов финансирования и расходов, необходимых для строительства метрополитена);

- выполнение задач и функций, отнесенных федеральным законодательством к совместному ведению государственных (региональных) и муниципальных органов;

- решение отдельных вопросов, когда взаимная передача полномочий невозможна или не состоялась по различным причинам;

- координация усилий для выполнения задач, имеющих большое значение для населения субъекта Федерации и муниципальных образований (укрепление общественного порядка, социальная помощь, занятость населения, здравоохранение, охрана природы, реформирование экономики, выравнивание социально-экономического положения и др.);

- обеспечение внутреннего разделения труда и специализации муниципальных образований, налаживание кооперации между субъектами хозяйствования;

- создание условий для структурной перестройки муниципального хозяйства;

- формирование нормативно-правовой базы для решения вопросов местного самоуправления и его реформирования в новых условиях;

- создание совместных государственно-муниципальных организаций.

Указанные направления взаимодействия государственных и муниципальных органов власти обеспечивают развитие территории как единого социально-экономического комплекса.

Государственное регулирование деятельности местного самоуправления осуществляется в следующих формах:

- государственная поддержка,
- государственные гарантии прав,
- экономическое регулирование,
- контроль и надзор.

В соответствии с Федеральным законом 2003 г., федеральные органы государственной власти субъектов РФ обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного

самоуправления. Эти права могут быть ограничены только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Система государственных гарантий прав местного самоуправления включает в себя:

- общие гарантии — законодательные нормы, которыми гарантируется соблюдение тех или иных прав местного самоуправления;
- специфические (юридические) гарантии, определяющие возможность юридической защиты общих гарантий, т. е. конкретные механизмы судебной и иной защиты.

По закону государство не должно вмешиваться в решение вопросов местного значения, в то же время оно не может не контролировать деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления. Принципы и границы такого контроля определены ст. 8 Европейской хартии местного самоуправления. Согласно этим принципам, любой административный контроль должен:

- осуществляться только в формах и случаях, предусмотренных конституцией или законом;
- предназначаться лишь для обеспечения законности и конституционных принципов;
- осуществляться таким образом, чтобы степень вмешательства контролирующего органа была соразмерна значимости защищаемых интересов.

Взаимоотношения органов местного самоуправления с органами государственной власти должны строиться на принципах:

- обязательности для органов местного самоуправления законов и иных правовых актов субъекта РФ, принятых в пределах его компетенции;
- самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения, невмешательства органов государственной власти субъектов РФ в эти вопросы и, соответственно, невмешательства органов местного самоуправления в вопросы, являющиеся предметом ведения субъекта РФ;

- сотрудничества в решении общих задач;
- наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта РФ строго на законодательной основе.

Для реализации этих принципов необходимо установить систему постоянного взаимодействия муниципальных образований с региональными органами власти. Так, с этой целью в Свердловской области в соответствии с Федеральным законом 2003 г. учрежден Совет муниципальных образований Свердловской области.

Органы государственной власти призваны создавать необходимые условия для становления и развития местного самоуправления, оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление.

Перечисленные моменты характеризуют формальную сторону отношений «власть государственная — власть городская». Реальное состояние или качество отношений может быть иным. Так, Х. Вольманн и Г. Букерт выделяют три варианта взаимодействия власти государственной и муниципальной:

иерархию — такое расположение акторов относительно друг друга, при котором один подчиняется другому через иерархическое руководство или инструкции и законы;

взаимодействие/сеть — при таком взаимодействии ни один из акторов формально не подчиняется другому, а согласование интересов происходит путем переговоров;

рынок — взаимодействие осуществляется на основе действия невидимого механизма рыночных отношений.

Фактически сегодня в нашей стране в системе «государственная власть — городская власть» органы местного самоуправления занимают менее выгодную позицию и нередко вынуждены скорее подчиняться, нежели выступать активной стороной. Определяющее значение сегодня имеют отношения «сверху вниз».

В соответствии с современным законодательством делегирование полномочий в системе «государство — город» отличается рядом особенностей:

- не носит взаимного характера (только сверху вниз, от государства к местному самоуправлению);
- осуществляется в особой форме: путем принятия федерального или регионального закона о наделении полномочиями (передача полномочий на основе соглашений не допускается);
- затрагивает особый круг полномочий (только часть полномочий и только исполнительского характера).

Нередко крупные, экономически развитые города могут постоять за себя, договориться с регионами и Федерацией. Со своей стороны Федерация проявляет внимание к их проблемам. Совершенно иная ситуация в городских округах, не обладающих политическим и экономическим влиянием.

Наряду с правовыми механизмами взаимодействия государственной и городской власти существуют и внеправовые рычаги — проявление властного произвола, разнообразные формы превышения власти (например, со стороны контролирующих органов, изъятие муниципальной собственности и пр.).

Как показывает исторический опыт, наша страна на протяжении всей истории своего существования испытывала «маятниковые» колебания во взаимодействиях власти и местных органов: при доминанте государства местные власти все же время от времени получали относительно большую самостоятельность. Такая самостоятельность возникла у городов и в годы перестройки. Однако сегодня мы вновь являемся свидетелями усиления влияния центральной власти на все аспекты функционирования и развития городов.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем заключается принципиальная важность согласования интересов в городском управлении?
2. Чем объясняется слабое участие горожан в управлении городом?
3. Каковы формальные основы взаимодействия власти государственной и власти муниципальной?
4. Какие проблемы испытывают сегодня городские власти при взаимодействии с государственной властью?

Список рекомендуемой литературы

- Антипьев А. Г.* Местное самоуправление — социально-политический институт гражданского общества / А. Г. Антипьев, Н. Н. Захаров, А. В. Шишигин. Пермь : Изд-во Перм. гос. ун-та, 1999. 129 с.
- Виноградов В. Н.* Вовлечение общественности в стратегическое планирование как фактор становления гражданского общества (на примере создания стратегических планов в городах постсоветской России) : науч.-метод. пособие / В. Н. Виноградов, О. В. Эрлих. СПб. : Леонтьевский центр, 2001. 120 с.
- Грац Р.* Город в Америке: жители и власти / Р. Грац ; пер с англ. В. Л. Глазычева. М. : Ладья, 1995. 320 с.
- Заборова Е. Н.* Человек в пространстве крупного города // Дискуссия. 2012. № 4. С. 89–95.
- Макагонов П. П.* Взаимодействие субъектов процесса развития территории в городе / П. П. Макагонов [Электронный ресурс]. URL: udocs.exdat.com/docs/index-157555.html?page=16#5564861 (дата обращения: 12.03.2012).
- Модель И. М.* Власть и гражданское сообщество России: от социального взаимодействия — к социальному партнерству / И. М. Модель, Б. С. Модель. Екатеринбург : Ин-т философии и права УрО РАН, 1998. 156 с.

13. Микро и макро: малый город и агломерация

13.1. Управление малым городом

Россия — страна малых городов. Из 1100 российских городов (согласно переписи населения 2010 г.) 936, или более 85 %, — это небольшие города с населением до 100 тыс. жителей, в них проживает 27,3 млн человек, т. е. каждый пятый россиянин. К небольшим городам по многим позициям примыкают и поселки городского типа с населением около 8 млн человек, их насчитывается 1286.

В настоящее время малые города переживают трудный период: численность городов сокращается, производство сворачивается, молодое активное население уезжает. В условиях рыночных

отношений, когда малый город перестал быть важным элементом системы централизованного распределения ресурсов, малые города в своем подавляющем большинстве не находят внутренних резервов для развития. Не случайно сегодня бытует мнение, что развитие малых городов бесперспективно.

Считается, что убывание малых городов является непреодолимой глобализационной тенденцией. Малые города в силу слабости собственного экономического потенциала не могут конкурировать с крупными городами за достойное место на рынке. Не может конкурировать с крупными городами и население малых городов, социокультурная среда которых предоставляет меньше возможностей для успешной социализации и культурного развития. Эффективность функционирования крупного города во многом определяется унификацией индивидов: индивид, по каким-либо причинам переставший выполнять определенную функцию (отказ элемента), уступает место другому. Благодаря унификации облегчается замена индивидов. Но для того, чтобы такая замена произошла быстро, в системе должна быть избыточность элементов. Крупный город позволяет быстро сделать такую замену, но одновременно у крупного города существует постоянная потребность в избыточности как условия его успешного функционирования, что стимулирует рост крупных городов, приток в них мигрантов. Малый город из-за своей природной малочисленности не обеспечивает такой постоянной и быстрой унификации работников, поэтому проблема кадров с определенного момента становится ключевой для малых городов.

Крупный город в силу унификации обладает надежностью функционирования, одновременно множество унифицированных полей приводит к разнообразию системы в целом, что создает условия для устойчивого развития. В малом городе, при постоянном и небольшом количестве населения избыточность отсутствует, поэтому улучшение одной из характеристик приводит к ухудшению другой.

Малый город, чтобы жить, вынужден обеспечивать надежность только самых важных сфер, что «съедает» разнообразие,

уменьшая внутренний источник развития. Поэтому малые города в некотором смысле консервативны и с трудом эволюционируют.

Современный малый город не создает важного условия комфортного проживания — ощущения стабильности. Человек связывает свое существование с детерминированными структурами и устойчивыми процессами. С одной стороны, жизнь в малом городе внешне малоподвижна: медленно меняются городские пейзажи, встречаются знакомые лица, жизнь идет размеренной колеей. С другой — экономический застой и отсутствие ясных перспектив, порождают ощущение беспокойства, неуверенности.

В городе для комфортного проживания должна существовать такая система связей и отношений, которая приводит к сохранению жизненно важных показателей или переменных в достаточно узком диапазоне явлений. Это значит, что те или иные сдвиги, которые происходят в системе под влиянием внешней среды, компенсируются такими внутренними изменениями, которые приводят к устойчивости главных параметров. Если этот баланс нарушается, человек теряет ощущение стабильности, возникает чувство подавленности, неуверенности в завтрашнем дне. Нарушение баланса возможно как вследствие бурных внешних воздействий, так и в случае полного отсутствия внешних изменений, динамики в городских процессах.

Сложность современного социально-экономического положения малых городов приводит многих теоретиков и практиков к мысли, что в перспективе сохранить жизнеспособность многих малых городов будет проблематично. Есть оценки, что в течение ближайших 20 лет из малых городов России может высвободиться порядка 15–20 млн чел.⁷³

Однако исчезновение малых городов означает для России большую утрату, потерю ее исторической социально-пространственной структуры, самобытности и уникальности. «Избыточность унифицированных индивидов осуществляется только за счет

⁷³ Любовный В. Я. Курс на «сжатие пространства» — угроза целостности и безопасности России // Развитие городов в условиях глобализации : сб. науч. тр. Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2012. С. 29.

уменьшения их разнообразия»⁷⁴, в результате в крупном городе исчезает уникальность, неповторимость, экзотичность. Для поддержания такой уникальности и экзотичности нужно предпринимать особые усилия (отсюда, например, экстравагантность моды, эпатажность одежд и поведения отдельных субъектов). В малом городе уникальность сохраняется лучше, в небольшом по численности круге людей неповторимость и уникальность каждого человека видна яснее. Именно в малых городах сохраняются традиционные системы ценностей и поведения людей, передается из поколения в поколение опыт предшествующих поколений. Можно назвать это консерватизмом, но можно — сохранением самобытности и неповторимости. В современном машинно-технологичном и быстро меняющемся мире со временем начинает высоко цениться не то, что сошло в массовом порядке с конвейера, но то, что уникально, неповторимо, своеобразно, ручной работы.

На территории нашей страны поселения расположены достаточно неравномерно, за Уральским хребтом их не так уж много. Вот почему так важны малые города, рассыпанные по всей территории страны, — это своего рода опорные центры, сшивающие ее огромное пространство в единое целое. Особенно необходимы малые города в восточной части, так как именно они дают жизнь этим территориям, компенсируя недостаточность крупных городов.

Они играют большую роль в решении социально-экономических проблем села. По некоторым данным, $\frac{3}{4}$ малых городов в недавнем прошлом были связаны с обслуживанием сельскохозяйственного производства и населения прилегающих к ним сельских поселений. За период между переписями населения 2002 и 2010 гг. с карты страны исчезло 8,5 тыс. сел, а число сельских населенных пунктов, в которых нет населения, возросло с 13,1 тыс. до 19,4 тыс. В настоящее время каждое третье село насчитывает менее 10 жителей⁷⁵. В последнее время 40 % продовольственных ресурсов в нашу страну поступает по импорту, однако известно,

⁷⁴ Ванд Л. Э. Вопросы регулятивного анализа городов // Урбанизация мира. М. : Мысль, 1974. С. 48–49.

⁷⁵ Любовный В. Я. Курс на «сжатие пространства»... С. 34.

что граница продовольственной безопасности не должна превышать 20 % зарубежных поступлений. Следовательно, исчезновение малых городов представляет угрозу и для экономики страны.

Следует учесть и то обстоятельство, что многие малые города — это исторические центры, центры важных для истории страны событий, и исчезновение таких городов во многом способствует стиранию исторической памяти народа.

В прошлом нашей страны существовала политика, направленная на сохранение и развитие малых городов. Еще на XXIV съезде КПСС была поставлена задача сдерживания роста крупнейших городов путем строительства филиалов размещенных в них предприятий в малых городах, которые вместе с центральным городом должны были составлять современные агломерации и затем постепенно преобразовываться на более широкой территориальной основе в групповые системы расселения.

В настоящее время, как отмечает В. Я. Любовный, страна стоит перед историческим выбором стратегических альтернатив развития. В сфере градостроительства и расселения это выбор между двумя стратегиями: 1) масштабное развитие крупных городских агломераций за счет переселения жителей небольших городов, что приведет к неминуемой ликвидации малых и средних городов, или 2) курс на гармоничное, рациональное сочетание агломерационного и системно-дисперсного городского и сельского населения. Этот путь ориентирован на сохранение и развитие системы малых городов.

Малые города могли бы стать центрами перерабатывающей промышленности и центрами услуг для сельского населения. Они могут быть центрами экологически чистых ресурсов, экологического туризма. Большие перспективы заложены в малых городах, если рассматривать их как отдаленные торговые и сервисные центры, обслуживающие сельские территории. Кроме того, в малых городах могут располагаться и промышленные предприятия, использующие ряд преимуществ этих городов: большие производственные площадки, меньшее налогообложение, дешевую рабочую силу. Малые города, при наличии хороших транспортных сетей,

могли бы стать филиалами крупнейших фирм и предприятий. Они могли бы решить и проблему расселения все большего потока иностранных мигрантов, прибывающих в нашу страну.

Однако реализация этих вариантов требует целенаправленной государственной политики, совместных усилий федеральных, региональных и местных властей.

13.2. Моногород

Министерство регионального развития РФ выделяет два критерия, на основании которых населенные пункты могут быть отнесены к моногородам (монофункциональным, монопрофильным): в рамках единого технологического процесса должно быть занято 25 % экономически активного населения либо на предприятии должно производиться более 50 % объема промышленного производства данного населенного пункта. В таком городе, как правило, существуют три основных социальных актора — одно градообразующее предприятие, администрация и население.

Вопрос о численности таких городов остается спорным, по некоторым данным, в России 467 моногородов (и 332 поселка городского типа), по другим — 335 городов. Исследователи также расходятся в определении численности моногородов в Свердловской области (по одним данным — 17 моногородов, по другим — 32).

Следует отличать малый город от моногорода: моногород — это не всегда малый город. Так, на Урале к моногородам относят Каменск-Уральский (179,1 тыс. чел.), Краснотурьинск (61 тыс. чел.), Верхнюю Пышму (58,7 тыс. чел.), Миасс, Магнитогорск, Белорецк. В целом по стране примерно половина населения моногородов — это жители малых городов и примерно столько же — больших и крупных.

На территории страны монофункциональные города распределены неравномерно: большая часть из них находится в зонах с экстремальными климатическими условиями.

Часть современных моногородов имеет долгую историю, они возникли как поселения при заводах (например, Каменск-Уральский и Невьянск в Свердловской области). Большая часть

моногородов страны появилась в эпоху индустриализации, когда потребности развивающейся промышленности инициировали сначала открытие производства, а затем строился поселок (позже — город).

На сегодня большинство моногородов нельзя отнести к категории кризисных: только 5 % городов относятся к территории с высокой степенью проявления кризисной ситуации; 15 % — города, находящиеся в зоне повышенной степени риска; 80 % — относительно стабильны, хотя требуют постоянного мониторинга ситуации. При этом ситуация зависит от региона.

По отраслевому признаку в структуре моногородов страны представлены: лесная промышленность (21 %), машиностроение и металлообработка (18 %), пищевая промышленность (14 %), топливная (11 %) и др. Роль городов в экономике страны достаточно значима: в моногородах России сосредоточено до 70 % мощностей отдельных отраслей.

Управление моногородом исторически зависело от двух основных акторов: местной городской власти и власти градообразующего предприятия. В советском прошлом градообразующее предприятие фактически доминировало на территории города: именно завод содержал на своем балансе основную часть жилищного фонда, ему принадлежали детские сады, школы, поликлиники, завод обеспечивал уборку городской территории. Однако со времен перестройки данная ситуация во многом изменилась: заводы перестали заниматься социальными вопросами, сконцентрировав свои усилия на решении экономических проблем. Вся «социалка» (школы, больницы, жилой фонд) перешла в ведение городской власти, которая не была готова обслуживать эти предприятия ни в финансовом, ни в кадровом отношении. В итоге в тех моногородах, где градообразующее предприятие отошло от обслуживания городской среды, жизнь в поселении постепенно деградировала, городская среда начала разрушаться. Особенно активно эти процессы шли в тех городах, где городская муниципальная власть не нашла контакта с руководством градообразующих предприятий. В случае, когда муниципальной власти все же удастся

договориться с властью градообразующих предприятий, условия проживания в городе остаются более комфортными. В основном акционеры нынешних заводов избегают социального партнерства с городским сообществом и муниципалитетом, в то время как в прежние времена именно заводы помогали городу. Сегодня решения принимаются холдингами, управляющие структуры которых размещаются в Москве, и топ-менеджеры предприятий, расположенных на городских территориях, в этой ситуации не могут сами направлять финансовые средства, в том числе — и на помощь муниципалитету. В то же время нужно заметить, что есть и положительные примеры взаимодействия власти и бизнеса (социальное партнерство муниципальной власти с предприятием «Золото Северного Урала», г. Краснотурьинск).

Современный моногород сталкивается с целым рядом серьезных проблем: узкая отраслевая направленность и используемый моноресурс ограничивают возможности экономического маневрирования, многие города зависят от мировой конъюнктуры, от наличия портфеля заказов, у них отсутствуют широкие рынки сбыта, слабо развита инфраструктура, производимая продукция отличается высокой себестоимостью и низкой конкурентоспособностью, высока степень зависимости от собственника градообразующего предприятия и колебания его интересов.

Правительство РФ утвердило перечень моногородов, для которых в первую очередь в 2010 г. было необходимо разработать комплексные инновационные планы модернизации за счет государственной поддержки. Среди этого списка были города Свердловской области (Нижний Тагил, Каменск-Уральский, Асбест). К концу первого полугодия 2010 г. стало понятно, что государственная программа стабилизации проваливается (к концу октября госбюджет реализовал лишь 55 % помощи). Проанализировав эффективность выделенных средств, Минфин принял решение: в 2011–2013 гг. выделение средств на поддержку моногородов не планировать. Таким образом, проблема моногородов, как и малых городов, остается стратегически нерешенной.

13.3. Городские агломерации и конурбации

В настоящее время перспективное направление развития городов во многом связывается с агломерациями и конурбациями.

Агломерация (в случае юридического признания используется термин «метрополия») — система поселений, объединенная большим городом. Конурбация (от лат. *con* — вместе и *urbs* — город) — городская агломерация полицентрического типа, имеет в качестве ядер несколько более или менее одинаковых по размеру и значимости городов при отсутствии явно доминирующего. В некоторых странах — синоним любой городской агломерации. Наиболее значительные конурбации (полицентрические агломерации) сформировались в Европе: Рурская — в Германии (по разным оценкам, в зависимости от состава включаемых городов, от 5 до 11,5 млн жителей), Рандстад Холланд — в Нидерландах (около 7 млн).

Агломерация позволяет сконцентрировать критическую массу экономических, финансовых, интеллектуальных ресурсов, что дает толчок для инноваций, нового креативного витка развития. Согласно некоторым проектам, в стране возможно формирование двадцати крупных агломераций, в том числе таких, как Московская (более 17 млн чел.), Санкт-Петербургская (более 6 млн), Самарско-Тольяттинская (3 млн), Екатеринбургская (более 2 млн), Нижегородская (2 млн) и др. Эти агломерации будут включать в себя не только крупные города-центры, но и прилегающие к ним малые города и поселки городского типа.

Положительными сторонами агломерационных процессов являются эффекты, возникающие от концентрации властных, финансовых и социокультурных усилий, что позволяет реализовывать крупные проекты, тем самым создавая «точку роста» не только для данной территории, но для всей страны.

К отрицательным последствиям формирования агломераций следует отнести ожидаемое «обезлюдивание» прилегающих территорий. Более высокий жизненный уровень в агломерациях, постоянное наличие работы, лучшие условия для образования, отдыха и пр. — все это с неизбежностью приведет к усилению миграционных потоков в сторону агломераций.

Кроме того, следует учесть и то обстоятельство, что развитие агломераций потребует больших капиталовложений для подъема инфраструктуры присоединенных к агломерации поселков и малых городов, а в дальнейшем — систематических крупных затрат на поддержание их в работоспособном состоянии.

А. Лола, ссылаясь на научные исследования, выделяет три стадии метрополитенного управления⁷⁶.

Первая стадия. Агломерация с координационной структурой управления, при которой компетенции агломерационных органов менее существенны, чем компетенции входящих в их состав поселений. В этой стадии города сохраняют за собой важнейшие функции по управлению территорией, делегируя в структуры власти агломерации некоторые общие функции (транспорт, планировка). Депутаты в агломерационные структуры власти избираются советниками, финансирование идет из разных, в том числе из собственных, источников. Опыт такого управления наблюдается в Европе — это французские городские общины, североευропейские агломерации (Копенгаген, Брюссель), а также в некоторых канадских и латиноамериканских агломерациях (Рио-де-Жанейро и Сан-Пауло).

Вторая стадия. Агломерации, имеющие раздельную власть: в этом случае ряд агломерационных задач берет на себя местная власть, другую часть выполняет координационный орган (Марокко).

Третья стадия. Создается единая структура управления, объединяющая в себе функции местной власти (Гонконг, Сингапур, Сеул, Джакарта, Пекин, Бомбей и др.).

Каждая из этих форм имеет свои плюсы и минусы, в любом из вариантов не удавалось избежать конфликтов и организационных трудностей.

⁷⁶ Лола А. М. Городское и агломерационное управление в России: состояние и что делать. С. 89–90.

Компетенции, обеспеченные на уровне агломерации, в основном касаются систем связи, транспорта, иногда — здравоохранения и образования.

В качестве положительного примера агломерационного развития можно привести опыт Франции. Начиная с 1930 г. в стране последовательно проводилась политика, признающая агломерацию в качестве средства регулирования обстановки в Париже и в регионе Иль-де-Франс. Для реализации этой политики были разработаны соответствующие правовые документы (в 1965 г. была разработана и успешно реализована «Директивная схема парижского региона»). Несмотря на смену правительств и партий, в стране шла систематическая реализация плана агломерационного развития, в результате были достигнуты следующие показатели: снижение численности населения Парижа на 240 тыс. жителей; омоложение за 40 лет возрастной структуры в 2,2 раза; создание пяти новых городов вокруг Парижа, городская среда которых не уступает центру; создание единой хордовой транспортной системы в городской агломерации; опережающая реконструкция жилого фонда в центре Парижа; вынос вредных производств из центра Парижа⁷⁷.

Агломерация — не самая крупная форма, которую образуют города, срастаясь в единое целое. Еще более мощным образованием являются мегалополисы — слияние большого числа соседних агломераций.

Вопросы для самоконтроля

1. Какова роль малых городов в экономическом и социокультурном пространстве страны?
2. В чем сложность выработки стратегии развития малых городов?
3. Чем малый город отличается от моногорода?
4. Каковы плюсы и минуса агломерации?
5. Что означает термин «конурбация»?

⁷⁷ Лола А. М. Городское и агломерационное управление в России: состояние и что делать. С. 92.

Список рекомендуемой литературы

- Анимица Е. Г.* Градоведение : учеб. пособие / Е. Г. Анимица, Н. Ю. Власова. 3-е изд. Екатеринбург : Урал. гос. экон. ун-т, 2008. 417 с.
- Дружинин А. Г.* Урбанизация и метрополитизация на Юге России в постсоветский период: факторы, тренды, проблемы / А. Г. Дружинин // Развитие городов в условиях глобализации: сб. науч. тр. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2012. С. 88–101.
- Любовный В. Я.* Монопрофильные города в условиях кризиса: состояние, проблемы, возможности реабилитации / В. Я. Любовный. М. : ЗАО «Дортранспечать», 2009. 104 с.
- Монопрофильные города и градообразующие предприятия : аналит. докл. о результатах выполнения проекта [Электронный ресурс]. URL: http://www.unioninvest.ru/city_mong.html (дата обращения: 09.10.2012).
- Мосиенко Н. Л.* Социально-территориальная структура пространства городской агломерации / Н. Л. Мосиенко ; под ред. Е. Е. Горяченко. Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2010. 164 с.
- Победин А.* Проблемы развития екатеринбургской городской агломерации [Электронный ресурс]. URL: <http://municipal.uara.ru/ru-ru/issue/2012/02/05/> (дата обращения: 07.10.2013).
- Резер Т. М.* Особенности развития малого города в Свердловской области / Т. М. Резер, А. М. Сарычев // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 1. С. 199–205.
- Тургель И. Д.* Моноспециализированный город: теория и практика стратегического управления социально-экономическим развитием / И. Д. Тургель. Екатеринбург : УрАГС, 2004. 184 с.
- Харченко К. В.* Проблемы управления развитием городских агломераций: взгляд из г. Белгорода / К. В. Харченко // Муниципальный мир. 2009. № 1–2. С. 49–57.

Учебное издание

Заборова Елена Николаевна

ГОРОДСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Учебное пособие

Зав. редакцией *М. А. Овечкина*
Редактор *Н. В. Чапаева*
Корректор *Н. В. Чапаева*
Компьютерная верстка *Н. Ю. Михайлов*

План выпуска 2014 г. Подписано в печать 03.03.2014.
Формат 60×84 ¹/₁₆. Бумага офсетная. Гарнитура Times.
Уч.-изд. л. 15,6. Усл. печ. л. 17,2. Тираж 300 экз. Заказ № 452.

Издательство Уральского университета
620000, Екатеринбург, ул. Тургенева, 4

Отпечатано в Издательско-полиграфическом центре УрФУ.

620000, г. Екатеринбург, ул. Тургенева, 4.

Тел.: +7 (343) 350-56-64, 350-90-13.

Факс: +7 (343) 358-93-06.

E-mail: press-urfu@mail.ru



ЗАБОРОВА ЕЛЕНА НИКОЛАЕВНА

Доктор социологических наук, профессор кафедры социологии и социальных технологий управления Уральского федерального университета. Работала советником при комиссии Екатеринбургской городской думы, один из научных руководителей разработки стратегического плана г. Екатеринбурга. Имеет более 160 научных публикаций, в том числе три монографии. Сфера научных интересов – социология города.