

Костко Наталья Анатольевна –
д-р социол. наук, профессор,
Тюменский индустриальный университет,
г. Тюмень
e-mail: kostkonir@yandex.ru

НОВЫЕ ЦЕЛИ РАЗВИТИЯ ГОРОДОВ В ПРАКТИКЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Ключевые слова: социальное пространство, социальное проектирование, муниципальное управление, индикаторы состояния социального пространства города.

Анализ современных проблем, тенденций и перспектив муниципального управления, напрямую связан с текущим и будущим состоянием и развитием муниципальных образований. Эти два понятия находятся в одной общественно-политической и нормативно-правовой системе координат, в эту же систему включено и понятие город. Город ассоциируется с разнообразием моделей, проявлений и действий, муниципальное образование скорее принимается как организационно и структурно упорядоченная форма в рамках системы местного самоуправления и на первый взгляд эти два понятия воспринимаются как разноформатные. Они не антиподы, но и отождествлять их в строгом научном и правовом аспекте нельзя. Каждый город это скорее сложный социальный организм, включенный в действующую систему управления через определенную общественно-политическую форму, а именно местное самоуправление. В данной статье понятие город и муниципальное образование тождественны в том плане, что муниципальное образование определяет границы и условия нормативно-правового обоснования принципов, норм и направлений развития города. Процессы, которые проходят в городах, гораздо сложнее тех форм, что предоставляет система местного самоуправления, но это единственная форма, которая и через которую возможно управление развитием города.

Не останавливаясь на детальном анализе сущности понятия город, скажем, что сложность его категориального определения во многом обусловлена многообразием предметного поля и классификационных оснований объекта исследования, что затрудняет принятие всеобъемлющего и полного определения понятия «город».

Город рассматривается как сложная социальная, замкнутая, но не закрытая система (согласно идеям Н.Лумана) [3] со своим набором элементов, отношений и взаимодействий, целей, управленческих моделей развития.

Согласно, системного подхода, город как сложная социальная система приобретает свойство системности при условии развития собственной системообразующей сложности и целеустремленности, то есть развития элементов внутренней среды, а не только как результат внешнего воздействия мегасистемы. Развитие города ставится в зависимость от его способности создавать средствами управления, условия, активизирующие внутренние факторы и элементы системы, как общего, так и специфического характера.

Города имеют различные организационно-структурные и функциональные формы, морфологию и генезис развития. Что диктует необходимость определения целей развития применительно к каждому городу, как социальной, комплексной и целостной системе без шаблона и калькирования единых подходов и стандартов.

Перспективным видится поиск новых идей в плоскости целеполагания развития города и определения методов управления по активации внутренних элементов города как сложной социальной системы.

За муниципальными образованиями разных уровней в рамках законодательно закрепленных принципов территориальной организации местного самоуправления, вопросов местного значения не указаны цели развития, речь ведется лишь о стандартизированном перечне условий, которые необходимо обеспечить для жизнедеятельности населения. Только в статье 17 пункта 6 Федерального закона от 06.10.2003 ФЗ-№131 (ред от 29.12.2014) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения отнесены «принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования».

Цели развития, зафиксированные в стратегиях и планах социально-экономического развития большинства муниципальных образований страны условно можно разделить на те, что напрямую связаны с необходимостью развития экономико-инвестиционного, инновационного потенциалов муниципальных образований для эффективного функционирования воспроизводственных процессов, что является объективной и необходимой данностью, и те, что обеспечивают, включение социальных факторов, нематериальных ресурсов в процесс развития.

Шагом вперед в муниципальном управлении можно назвать признание в качестве целевого ориентира и прикладного значения развитие человеческого потенциала. Однако управленческий экономико-технократический подход сужает суть и возможности использования данной целеориентации до горизонтов среднесрочного/долгосрочного планирования достижения нормативных экономико-статистических показателей развития социальной инфраструктуры, роль же человека как субъекта и источника развития остается пассивной, он скорее выступает наблюдателем, или потребителем

предлагаемых ресурсов развития. При этом, можно считать доказанным, что экономический эффект от действенности человеческого потенциала и капитала превышает отдачу от физического капитала [2;28], что в современных условиях нехватки материально-вещественных ресурсов является мощным источником развития. Кроме того, ряд исследователей напрямую говорят о том, что «между материальным благосостоянием города и его способностью обеспечить устойчивый рост почти нет связи» [4].

Формирование качественных характеристик человеческого потенциала и капитала в муниципальном управлении позволяет получить обратный системный эффект во всех сферах жизнедеятельности. Речь идет о повышении производительности труда, адаптивности к изменениям, качества и характера рефлексии и трансляции нового знания, культуры, высокой степени ценности человека, его жизни и т.д.

Инструментально в рамках прогнозно-нормативного управления это достигается через социальную инфраструктуру. Уровень и качество услуг, предоставляемых социальной инфраструктурой населению, косвенно может охарактеризовать уровень и качество человеческого капитала. Но, ни как не свидетельствует о роли последнего в жизни города, степени его отдачи, в разрешении сложных городских проблем.

Проблема видится в том, что в современной модели управления развитием города акцент смещен на необходимость создания условий обеспечивающих формирование, рост человеческого потенциала и капитала, рассчитывая на отдачу от вложения в них, что бесспорно положительно характеризует социальное государство. Однако человек в этой конструкции выступает скорее пассивным потребителем благ, а не созидателем и активным участником процесса развития. Увеличение объемов всех видов ресурсов (от финансовых до организационно-управленческих) направляемых на воспроизводственные процессы, на социальную сферу для достижения их качественного состояния, практически носят бесконечный и безграничный характер, а вот отдача человеческого капитала на такие управленческие действия и оценка их значимости и результативности не становится однозначно положительной. Возможно, есть смысл перейти к определению целей развития города, в том числе и посредством учета такого показателя как влияние, участие человеческого капитала в управлении по достижению целей развития города. Действенность человеческого капитала видится через участие граждан в конструировании социального пространства города.

На сегодня нормативно-правовую основу плановой работы по управлению развитием территории муниципального образования составляют: Ст. 17 Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (от 06.10.03 № 131-ФЗ) о формировании социально-экономической политики

и планировании развития городов, которые были отнесены к полномочиям местных органов самоуправления, а так же Федеральный Закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (от 20.07.95 № 115-ФЗ) и Федеральный Закон 28 июня 2014 №172 «О стратегическом планировании в РФ».

Целью данной работы не является оценка методики формирования стратегий, определение её инструментальной и организационно-управленческой эффективности и результативности, речь идет о целевых ориентирах развития.

Муниципальные образования формируют свои стратегии развития с учетом целевых ориентиров своих субъектов, что потребовало с начало провести анализ целевых установок стратегий социально-экономического развития 85 субъектов РФ (на июль 2017 года), размещенных на их официальных сайтах. В качестве метода исследования использован контент-анализ документов, в качестве единицы измерения выбраны положения документов о целевых ориентирах развития, которые были промаркированы как: «экономические», «человеческий капитал», «уровень и качество жизни», «пространство». Кроме того, документы были разделены по временному признаку действия их применения, в практике управления развитием территории, а именно были выделены - 24 субъекта РФ, имеющие стратегии развития до 2020; 26 – до 2025 (включая за период до 2026-2028) ; 25 – до 2030 (включая за период до 2035); в стадии разработки и не имели информации по 5 субъектов.

Таблица № 1

Распределение целевых ориентиров стратегий развития субъектов РФ

Количество субъектов РФ	Год действия стратегии развития	Цели стратегии развития			
		«экономические»	«человеческий капитал»	«уровень и качество жизни»	«пространство»
24	2020	6	3	15	-
26	2025	12	1	13	-
25	2030	5	4	13	3
75		23	8	41	3

Три субъекта РФ, а именно Белгородская, Вологодская и Тверская области в качестве целевой установки стратегии развития указали пространство, причем каждый из субъектов по разному определяет сущность и показатели этой цели.

Аналогичному анализу подверглись стратегии социально-экономического развития крупных городов РФ (т.е. с численностью населения свыше 500 тыс. человек до 1 млн.)

Используя метод контент-анализа документов по выше изложенной методике, был проведен анализ стратегий социально-экономического развития 26 городов. Из них разместили на официальных сайтах свои стратегии 13 городов.

Таблица № 2

Распределение целевых установок в крупных городах РФ

Количество городов	Год действия стратегии развития	Цели стратегии развития			
		«экономические»	«человеческий капитал»	«уровень и качество жизни»	«пространство»
1	2020	1	-	-	-
3	2025	1	-	2	
9	2030	1	-	7	1
13		3	-	9	1

Большинство стратегий нацелены на повышение уровня и качества жизни и составлены стандартно, и по форме, и по содержанию в соответствии с имеющимися рекомендациями по формированию данного вида документов. В стратегии социально-экономического развития города Набережные Челны (как и у Казани) в качестве цели указано на развитие пространства, в Кургане развитие пространство стоит в качестве задачи. Понимание и определение сущности и показателей развития пространства в этих документах, скорее относит нас к территориальному пространству, чем к социальному. Территориальное пространство это экономическая категория, которая напрямую связана с развитием и размещением производительных сил, условиями воспроизводства ресурсов территории.

Пространственное развитие в рамках экономики отлично от развития социального пространства, но эти два аспекта жизнедеятельности не могут не взаимодействовать и оказывать взаимное влияние.

Почему нам надо знать о состоянии социального пространства города. Потому, что в настоящее время в управлении основным становится антропоцентрический подход, где люди, обладающие определенным человеческим потенциалом и капиталом, набором социальных качеств и характеристик, определяющих сущность социального действия, его направленности, ценности и результативности, в том числе и в экономической сфере выступают главной доминантой. Потому, что социальное пространство

это концентрация взаимодействующих материально-вещественных и не материальных элементов общества в рамках, в границах которой действуют или бездействуют индивиды, обеспечиваются воспроизводственные процессы или процессы развития, формирования нового качества личности, общества, экономики, государства, цивилизации. Наконец, знание о состоянии социального пространства позволяет отслеживать, улавливать происходящие в обществе изменения, их противоречивость и конфликтность, что само по себе должно быть предметом пристального внимания управления.

Практика социального проектирования управления развитием города предполагает необходимость разработки показателей и индикаторов, характеризующих состояние социального пространства города и управления его развитием.

Для этого мы должны располагать данными о состоянии:

1. идентичности, а именно, территориальной идентичности, как показателя развития территориальной общности и взаимодействия горожанина с городом; социальной самоидентификации, как показателя включенности горожан в жизнь города через определение своего личностного места в системе координат города;

2. социальной активности, как действенной результирующей по формированию социального пространства города, его развития. Согласно П. Бурдье, активность соизмеряется степенью организованности, изолированности или вовлеченности в городские социальные процессы [1,5], что предполагает исследование взаимоотношений горожан с территориальной общностью, их вклада в развитие города, уровня доверия, отношения к системе местного самоуправления, особенности восприятия власти, уровня активности в достижении намеченных целей и решении проблем;

3. норм и регуляторов отношений в рамках конкретной городской общности, а именно доверия и солидарности как социальных норм.

Каждый из выше перечисленных показателей имеет свой набор индикаторов что, в итоге позволяет получить интегрированную характеристику состояния социального пространства и, следовательно, иметь основания для принятия конкретных управленческих действий. Проектное развитие пространства, предполагает включение в действие принципа лукавицы в рамках системного подхода и устойчивого развития, когда сферы и слои общественного развития развиваются не параллельно и тем более, не по принципу приоритетности, а вращая и прорастая, через действие процессов диффузии перетекания одной плоскости в другую достигая эффекта эмерджентности и синергии.

Список литературы:

1. Бурдьё П. Социология политики: Пер. с фр./Сост., общ. ред. и предисл. Н.А. Шматко./ – М.: Socio-Logos, 1993. – 336 с.
2. Капелющников Р.И. Сколько стоит человеческий капитал России?// Вопросы экономики. 2013. № 1. С. 27-47
3. Луман Н. Теория общества //Теория общества . – М.: «КАНАО-пресс-Ц», «Кучково поле», 1999. 211 с.
4. Новые модели развития городов. Точка зрения McKinsey & Company. McKinsey on Sustainability & Resource Productivity, 2012. The McKinsey Quarterly – № 27, 2013 год. // [Электронный ресурс] // Центр гуманитарных технологий. – 2013.04.21. URL: <http://gtmarket.ru/laboratory/expertize/5974> <http://gtmarket.ru/laboratory/expertize/2010/2596> jn 15/10/2014
5. Страдзе А.Э. Социальная активность: позиционирование в социальном пространстве// Теория и практика общественного развития. 2013 № 5 с. 96–99 С. 98.