

УДК 332.142
ББК 65.05.0

Е.Р. МЕТЕЛЕВА
кандидат экономических наук, доцент
Сибирской академии государственной службы,
г. Новосибирск
e-mail: elenameteleva@yandex.ru

УТОЧНЕНИЕ СОДЕРЖАНИЯ ПОНЯТИЙ «ГОРОД», «ГОРОДСКОЕ РАЗВИТИЕ» И «УПРАВЛЕНИЕ ГОРОДСКИМ РАЗВИТИЕМ»

Анализируется содержание понятий «город», «городское развитие» и «управление городским развитием» в рамках различных сфер знаний. С учетом представлений, выявленных в ходе анализа, уточнено содержание данных понятий применительно к потребностям управленческой деятельности органов местного самоуправления. Предложено подходить к городу не как к объекту изучения, а как к объекту деятельности. Обосновано, что город — это не только локалитет, но и экономическое пространство, а развитие города предполагает расширение масштабов этого пространства.

Ключевые слова: город, городское развитие, управление городским развитием.

E.R. METELEVA
PhD in Economics, Associate Professor,
Siberian Academy of Public Service,
Novosibirsk
e-mail: elenameteleva@yandex.ru

INTRODUCING CLARITY INTO CONTENT OF «CITY», «URBAN DEVELOPMENT» AND «MANAGEMENT OF URBAN DEVELOPMENT» CONCEPTS

The article analyzes the content of «city», «urban development» and «management of urban development» concepts in the framework of different sciences. The content of these concepts is clarified taking into account the conceptions revealed during the analysis. The author proposes to consider a city not as an object of study but as an object of activity and proves that a city is not only a locality, but also an economic area and urban development presupposes an expansion of this area.

Keywords: city, urban development, management of urban development.

Города являются двигателями экономического роста и развития своих регионов и стран. В городах производится основная доля валового продукта регионов и наций. Отсутствие внимания к нуждам городского развития приводит к общему торможению регионального и национального развития. Согласно Дж. Джекобс, именно города, а не государства являются фундаментальными единицами экономической жизни, и экономическая жизнь делается активной и динамичной посредством экономических взаимодействий

внутри городов и между городами. Экономический рост больше связан с динамичным развитием городов, а не государств [5].

Несмотря на столь высокую важность городов в экономической, социальной, культурной и других сторонах жизни страны, до сих пор отсутствует операциональное определение города, которое можно было бы специально использовать для целей управления городским развитием. Например, в Градостроительном кодексе РФ даются численные критерии отнесения населенного

пункта к тому или иному типу поселений, приводится классификация городских поселений, но вообще отсутствует определение города. В официальных документах, принятых в целях планирования социально-экономического развития муниципальных образований, не дается определение города. Понятие «город», с одной стороны, является настолько широко применяемым и кажется настолько привычным и понятным, а с другой стороны, настолько сложно и многоаспектно, что практики используют его, не задаваясь вопросом о его содержании, а теоретики затрудняются выработать общее понятие и не могут прийти к согласию по поводу его сути.

Учитывая наличие многочисленных представлений о городе, а также отсутствие четких стыковок между ними, мы полагаем, что существует задача выработки современного видения города не как объекта изучения, а как объекта управленческой деятельности, а также современных понятий городского развития и сущности управления им. Для нужд управления городским развитием некорректно использовать представления какой-либо одной сферы знаний, например экономики, так как это ограничивает возможности понимания и варианты планирования социально-экономического развития муниципальных образований. Необходимо принимать во внимание представления об этих ключевых понятиях, выработанные в рамках разных наук, а именно: в политических науках, градостроительстве, экономической теории, экономической географии и урбанистике.

Политические науки рассматривают город как административно-территориальную единицу государства или как муниципальное образование.

Основной деятельностный процесс, который реализуется в этой системе, — это процесс администрирования, осуществления публичной власти на данной территории. Смысл его состоит в предоставлении жителям данной территории определенного объема публичных услуг согласно государственным нормативам и стандартам.

Данная система является специфическим основанием для запуска процесса эффективного публичного администрирования. В целях повышения его эффективности требу-

ется, чтобы на территории имелись достаточные ресурсы и мощности, необходимая численность населения и ответственные местные органы публичной власти, которые могли бы успешно реализовать определенные функции [4].

Город как объект градостроительной науки, как архитектурно-строительный комплекс является традиционным фокусом рассмотрения городских архитекторов и через призму их видения также становится объектом управленческого воздействия. Основным процессом в советской терминологической традиции является осуществление субъектом градостроительства определенных «градостроительных мероприятий», а в терминологической традиции западноевропейских градостроителей — «городское планирование», т.е. принятие решений и осуществление мероприятий, направленных на рационализацию размещения на территории города различных объектов (зданий, предприятий, транспортных магистралей и развязок, инженерных коммуникаций, мест массового отдыха и т.д.) с целью обеспечения благоприятной среды для жизни и деятельности горожан и развития бизнеса.

В таком контексте городское развитие — это совершенствование планировочной структуры, пространственная дифференциация городской среды, повышение ее комфортности для проживания.

Цель обеспечения благоприятной среды жизнедеятельности реализуется посредством таких технологий, как зонирование, установление правил застройки, регулирование использования территории, городской дизайн.

Управление городским развитием представляет собой маневрирование городской территорией как основным ресурсом, принятие управленческих решений по поводу использования различных участков городской территории в будущем, их перспективного функционального назначения.

Экономическая теория рассматривает город как систему производства и потребления товаров и услуг. Город — центр экономической активности, концентрирующий функции производства товаров и услуг, их потребления, обмена и распределения. Получение доходов извне возможно только за счет экспорта за пределы города производимых в нем товаров и услуг.

С экономических позиций город — это в первую очередь место расположения бизнеса. Можно сказать, что в традиционной экономической науке городу отводится пассивная роль площадки, на которой располагаются предприятия разных отраслей. Поэтому в ее рамках в основном отсутствует представление о городе как самостоятельном экономическом агенте, следовательно, нет необходимости и возможности говорить о самостоятельном процессе управления городским развитием.

В такой сфере знания, как экономика города, город рассматривается как совокупность рынков факторов производства (рабочей силы, недвижимости, капитала, сырья, полуфабрикатов, коммерческих услуг и т.п.). Также в экономической теории город анализируется как совокупность рынков сбыта для производимых как внутри него, так и за его пределами товаров и услуг. Важный аспект экономического подхода состоит в том, что восприятие города как системы рынков неизбежно расширяет поле анализа: во внимание нужно принимать не только городскую экономику, но и внешнюю среду [2].

Ключевыми процессами в городе как совокупности рынков являются осуществление котировок, оценка рыночной стоимости товаров, услуг, факторов производства, а также капитализация, рост стоимости активов. Величина капитализации зависит от «экономического веса», влияния города в экономическом пространстве страны и мира [1]. С такой точки зрения городское развитие — это процесс повышения стоимости, роста капитализации городских активов, вовлеченных в оборот в региональной, национальной и глобальной экономике.

Управление городским развитием в данном аспекте рассмотрения должно быть направлено на обеспечение доминирования города в экономике максимально возможного масштаба, предпочтительнее в глобальной или, по крайней мере, в национальной, а для небольших городов — в региональной или районной. Завоевание не просто выгодных конкурентных, но именно доминирующих позиций должно стать главной целью управления. И в этом случае для управления городским развитием требуется стратегическое управление, т.е. особая управленческая технология, включающая

стратегическое планирование, реализацию стратегий и стратегический контроль в качестве основных этапов.

В целом городское развитие в экономическом подходе представляет собой кумулятивный процесс, сочетающий несколько взаимосвязанных процессов, а управление городским развитием предстает как необычайно сложная многоаспектная деятельность.

Весьма плодотворным нам представляется подход к городу, опирающийся на идеи и концепции *географии и урбанистики*. География рассматривает город на разных территориальных уровнях, что нам представляется очень перспективным. Она обязывает рассматривать город вместе с его окружением — окружающей территорией, выступающей как его партнер и дополнение. География уделяет большое внимание такой теме, как географическое разделение труда и функциональная роль («профессия») города в этом явлении и процессе.

География выделяет ключевое свойство города — урбанистическую концентрацию. Под ней понимается высокая концентрация различных объектов и видов деятельности и связанного с ними населения на весьма ограниченной территории. Ключевым следствием концентрации является разнообразие. Разнообразие выступает атрибутом истинного города, поэтому у него проявляется такое свойство, как многофункциональность.

Смыслом городского развития в таком ракурсе анализа становится повышение урбанистической концентрации и наращивание разнообразия.

Экономическая география тесно соприкасается с экономической теорией в изучении экономической базы и сферы жизнедеятельности, другими словами, градообразующей и градообслуживающей сфер. Особенностью географического подхода является включение в экономико-статистическую типологию функций таких критериев, как экономико-географическое положение (ЭГП) города и территориальное содержание его функций. С точки зрения географа, естественное развитие города — это процесс извлечения выгод из своего ЭГП, а управление городским развитием — это превращение особенностей ЭГП в преимущества.

Классик географического подхода Н.Н. Баранский предложил различать мик-

роположение города по отношению к ближайшим окрестностям; мезоположение внутри крупного района (региона), к которому данный город относится; макроположение относительно отдаленных данностей (в стране, на континенте, на планете) [3]. Эти разномасштабные представления о городе являются, безусловно, полезным вкладом географической науки в понимание природы такого сложного объекта, как город. Фокусирование внимания на разных географических масштабах положения города позволяет представлять его во всей сложной совокупности связей, что является важнейшей характеристикой города.

Ограниченность географического подхода, по нашему мнению, состоит в дискретности такого анализа. В микромасштабе фокусируются на пригородной зоне, в мезомасштабе — на положении (ЭГП) города в регионе, в макромасштабе — на его положении в стране или глобальном регионе. В географии принято говорить о зоне влияния города только в пределах пригородной зоны. Однако зона влияния города может быть гораздо более обширной, масштабной.

Процесс концентрации активности в данном городе в определенный момент начинает стимулировать процесс агломерирования. Концентрация экономической активности сопровождается ростом численности населения, что приводит к повышению ранга города в иерархии урбанистических центров. Повышение ранга города означает, что он приобретает новые функции, т.е. в нем развиваются новые виды деятельности более высокого порядка. Повышение ранга города означает также, что город начинает обслуживать большую территорию, увеличивает зону своего влияния, что, в свою очередь, усиливает концентрацию активности. Складывается цикл развития, включающий два ключевых процесса, взаимно стимулирующих друг друга. В этом фокусе рассмотрения городское развитие может быть определено как процесс выхода города вовне и формирование колец поселений-спутников.

Тогда управление городским развитием должно быть процессом целенаправленного стимулирования концентрации и агломерирования, т.е. процессом поощрения акти-

визации не только и не столько внутренних, сколько внешних связей города.

В качестве недостатка применяемого подхода нужно отметить, что процесс управления городским развитием (развитием агломерации) заменяется в географии (урбанистике) процессом проектирования планировочной структуры. Цель «планировочных решений» — направить пространственное расширение агломерации в определенную сторону, целенаправленно сориентировать в пространстве размещение производственных и инженерных коммуникаций, расширение застройки и прокладку транспортных сетей.

Город как объект управления не есть механическая сумма отдельных представлений о нем, выработанных в разных научных дисциплинах. Более того, в разных сферах науки город рассматривается в первую очередь как пассивный объект воздействия, а не как сложный, комплексный феномен, имеющий естественно-искусственный характер и выступающий как пунктуализированный актер во внешней среде, т.е. имеющий субъектно-объектную природу. Кроме того, сформированные в этих науках представления о развитии в современных условиях должны быть частично переведены в разряд представлений о функционировании города, поскольку в условиях глобализации требования к содержанию городского развития значительно усложнились.

Резюмируя, можно сказать, что город — это объект управления, имеющий естественно-искусственную природу. Город — это сложная структура, включающая экономическую, социальную, географическую, градостроительную системы, которые могут быть увязаны между собой только в «замыкающей» (предельной) рамке управленческого видения, управленческого мышления. С точки зрения управления город — это площадка для социального экспериментирования, для реализации конкурирующих управленческих программ и проектов. Различные экономические агенты (социальные акторы) как в городе, так и за его пределами (органы власти, представители бизнеса, представители третьего сектора в регионе, в других регионах, в других странах) разрабатывают свои программы и проекты, которые желали бы реализовать в данном городе. Те программы и проекты,

которые разрабатывают органы управления данного города, вынужденно конкурируют с планами, проектами (представлениями) других экономических агентов. Ресурсы управления являются ограниченными по сравнению с потребностями в них.

Однако, как мы отмечали выше, город имеет субъектно-объектную природу, т.е. будучи объектом управления, площадкой реализации чьих-либо управленческих проектов, город (не всякий, конечно) выступает субъектом управления в той мере, в какой он способен определять собственное будущее, привлекать ресурсы для своего развития, оказывать влияние на спрос и предложение на глобальных рынках (на распределение ресурсов, на направление (перенаправление) потоков в свою пользу).

Город — это, с одной стороны, реально существующий географический объект, ло-

калитет, а с другой стороны, деятельностное пространство (экономическое, социальное, культурное, информационное и т.д.). Границы географического объекта и деятельностного пространства могут не совпадать, и это принципиально важно для формирования понятий «городское развитие» и «управление городским развитием». Городское развитие в таком контексте состоит в том, чтобы расширять масштабы деятельностного пространства города, в конечном итоге — до масштаба глобальной экономики. Главная задача управления городским развитием — превратить город из пространства конкуренции в пространство кооперации. Управление городским развитием — это деятельность по организации коммуникаций между многочисленными экономическими агентами, присутствующими в деятельностном пространстве города.

Список использованной литературы

1. Бродель Ф. Материальная цивилизация, экономика и капитализм: в 3 т. М., 1989–1992. Т. 3: Время мира.
2. Занадворов В.С., Ильина И.П. Теория экономики города: учеб. пособие. М., 1999.
3. Лаппо Г.М. География городов: учеб. пособие для геогр. фак. вузов. М., 1997.
4. Основы развития местного хозяйства: учеб. М., 2000.
5. Jacobs J. The Economy of Cities. N. Y., 1970.

Bibliography (transliterated)

1. Brodel' F. Material'naya tsivilizatsiya, ekonomika i kapitalizm: v 3 t. M., 1989–1992. T. 3: Vremya mira.
2. Zanaadvorov V.S., Il'ina I.P. Teoriya ekonomiki goroda: ucheb. posobie. M., 1999.
3. Lappo G.M. Geografiya gorodov: ucheb. posobie dlya geogr. fak. vuzov. M., 1997.
4. Osnovy razvitiya mestnogo khozyaistva: ucheb. M., 2000.
5. Jacobs J. The economy of cities. N. Y., 1970.