

*Опубликована:*

*Проблемы развития Российской государственности. – Москва-Омск, 2003. – С. 218-230*

© *С.В.Костарев*

*Сайт автора: [www.kostarev.ru](http://www.kostarev.ru)*

**Концепция «единого» города  
в механизме устойчивого развития государства  
С.В.Костарев, Омский государственный университет**

*Методологическая основа*

Проблемы современного общества и его взаимоотношение с природой показывают, что цивилизация, сложившаяся и развивающаяся в настоящее время, не способна решить глобальные задачи по восстановлению или формированию новых отношений в единой системе жизни на Земле. Причин данного состояния много, но одна из главных и наиболее сложных – это мировоззренческие установки, лежащие в основании экономического и технократического общества. Выявив причины кризиса, мировое сообщество пытается найти выход в сложившейся ситуации и предлагает концепцию устойчивого развития, понимая под этим сбалансированное сосуществование природы и человека.<sup>1</sup>

Современное общество, сформировавшееся в результате исторического развития, представляет собой сложную систему, включающую разные сферы жизнедеятельности человека, неизбежно осуществляющего взаимодействие с окружающей его природой и обществом. Анализ структуры социума, выделение компонентов и объединение их в иерархические уровни, выбор способов и методов организации и управления общественными образованиями, служат основанием для построения общей картины современного социально-экологического мира.<sup>2</sup> При этом следует учитывать, что в обществе присутствуют и взаимодействуют различные общественно-политические образования и можно говорить о социоэкологической многоукладности, как результате длительного функционирования общества, пережившего ряд качественных преобразований.

Человечество и исторический процесс едины и проходят в своем развитии определенные этапы, проявляющиеся изменением, как социального устройства, так и миропонимания вообще. Аналогично процессам, происходящим в эволюции живой природы, социальный прогресс имеет определенные закономерности. Историческое состояние проходит несколько периодов, отражающих всеобщую тенденцию к зарождению нового, его развитию и упадку, и в этом смысле существуют различные подходы, определяющие критерии и факторы подобных преобразований. Концепция эволюции, как дискретной непрерывности, рассматривает исторический процесс как постепенное усложнение организации системы, с фазовыми переходами от одного уровня отношения на другой, более общий или высокий. При этом части образуемой системы развиваются по тем же законам, что и целое, но в зависимости от конкретных условий, могут проявляться различные закономерности, за счет вовлечения во взаимодействие более сложных структур, а, следовательно, увеличения количества и изменения качества межэлементных связей.

Анализ развития биосферы и становления человеческого общества показывает, что в процессе эволюции существовали два типа стратегии социоэкологического развития: самоорганизационный и управляемый. До настоящего времени основные революционные преобразования происходили благодаря действию законов самоорганизации, что приво-

<sup>1</sup> См. См. Урсул А.Д. Переход России к Устойчивому развитию. – М., 1998. – 500 с.

<sup>2</sup> См. Костарев С.В. Концепция структурных уровней в социально-экологической системе // Вестник Омского государственного университета. – Омск, 2002. – Вып. 4. – С.40 – 44.

дило к бифуркационному переходу и становлению новой системы, реализующей возникающие взаимодействия между ее компонентами. Существует мнение, что нынешние катаклизмы будут решены за счет стихийных сил, и не надо вводить жестких ограничений, связанных с необходимостью управлять взаимоотношениями общества и природы. Однако если мы хотим сохранить человечество с его современными позитивными чертами, то должны принимать меры для его выживания. Меры, на наш взгляд, лежат в плоскости использования управления.

Предложенная концепция формирования очередного иерархического уровня современной системы жизни и общества, приводит к мысли о неизбежном усложнении социального устройства, которое на наш взгляд выразится в формировании глобальной цивилизации, объединяющей социальные группы и сообщества как компоненты новой мировой системы. И в этом случае можно считать, что социальные структуры делятся на три качественных типа: *социоэкосистемы различных уровней*; *социальные группы* (неформальные организации); *личности*.

При введении иерархического принципа управления предлагается следующая классификация *социоэкосистемных уровней* и соответствующее распределение властных полномочий:

- глобальный – представители мировой власти;
- межгосударственный - делегируемые «вверх» полномочия государственной власти;
- государственный - уровень государственной власти;
- региональный (внутригосударственный компонент) - делегируемые «вниз» полномочия государственной власти;
- локальный (поселение, город, район) - местное самоуправление.

В настоящее время реформирование *государственности* можно охарактеризовать оппозицией государственный (управляющий) – либеральный (самоорганизующийся). В соответствии с предлагаемым методом, будем считать, что в период массового изменения устоев общества (социальных или глобальных революций), наиболее эффективным, с точки зрения сохранения жизнеспособности компонентов существующей системы, выступает именно государственный подход. Но речь идет не о полном (сверху до низу) управлении всеми социальными процессами, а о формировании целей развития и условий функционирования самоорганизующихся компонентов государственной системы, которые, в свою очередь, обеспечивают управляемость внутренних объектов. В соответствии с излагаемым подходом, всю силу государства надо направить на образование и поддержку центров управления, в качестве которых могут выступать региональные и местные органы власти, при этом следует обеспечить такое взаимодействие между ними, чтобы это не приводило к возникновению тенденций, разрушающих государственность. Подход «берите власти столько, сколько сможете» неэффективен в период бифуркационного преобразования, т.к. неизбежно приводит к неожиданному результату. Определение четких прав и контролируемых полномочий, напротив, повышает вероятность реализации сформулированной цели, но при этом должна обеспечиваться способность государства полностью реализовать процесс управления.

Итак, приступая к переходу на путь устойчивого развития необходимо решить целый комплекс задач по повышению эффективности и организованности государственной власти, что позволит государству стать субъектом управления соответствующего иерархического уровня, а также способствовать реализации управленческих функций иных институтов власти на всех уровнях.

Определенные проблемы в управлении на региональном уровне связаны с разделением территории на самостоятельные субъекты государственного или международного права. Для России – это области, края и республики, для других крупных регионов - государства. При этом исторически сформированная государственная структура при внедре-

нии принципов устойчивого развития входит в противоречие с делением на естественные экосистемы, взаимосвязи которых невозможно искусственно оградить.

В такой ситуации представляется невозможным адекватно управлять территорией в рамках одного субъекта права, но попытки ввести различные интегрирующие региональные принципы пока не принесли должного успеха, хотя на уровне международных регионов принимаются соответствующие конвенции, устанавливающие определенные взаимные ограничения для их участников.

В России сейчас нет четко сформулированной концепции региона. Часто регионом называют субъект Федерации, но в этом случае упускается естественно-природный компонент и не обеспечивается региональная социально-экономическая самодостаточность. В соответствии с принятым в 60 - 70-х годах производственно-территориальным подходом, на территории России выделяют одиннадцать крупных регионов, обладающих определенной самодостаточностью, исторической общностью и относительным природным единством. В настоящее время происходит объединение субъектов федерации в межрегиональные ассоциации. Причем эти ассоциации близки к делению существовавшему ранее. Введенные относительно недавно федеральные округа – еще одна попытка интегрировать административно существующие объективно социально-природные комплексы. Признаки самоорганизации могут служить подтверждением того, что такая трактовка близка к определению региона как социозкосистемы.

Естественно, что управление регионом возможно при введении единого органа управления на его территории, что может быть осуществлено при присвоении региону статуса субъекта Федерации, либо на договорной основе между субъектами Федерации, что позволит объединить политические структурные единицы в социозкосистемы.

Аналогичный подход может быть реализован и на межгосударственном (наднациональном) уровне.

Управление *на локальном уровне* рассмотрим на наиболее характерном объекте - городе. Исторический анализ указывает на то, что концентрация людей на ограниченной территории происходила для того, чтобы противостоять силам среды, окружающей общество, а также для оптимальной организации собственной жизни. Под окружающей средой в данном случае понимается как природа, так и внешние сообщества людей, а под организацией жизни имеется в виду множество отношений, возникающих в результате совместной деятельности. Причем общество, объединенное каким либо структурным качеством, должно было так организоваться, чтобы внутрисистемные отношения обеспечили устойчивость всей системы на достаточно долгий период времени. В соответствии с концепцией развития систем основными силами в формировании современной цивилизации были ее самоорганизационные свойства,<sup>3</sup> и история становления городов хорошее тому подтверждение.

Имея существенные геополитические преимущества, города могут терять могущество, если субъектами управления игнорируется изменения общественных отношений, происходившее в процессе расселения. При этом становится очевидным противоречие, существующее между сложившимися методами управления городами, ориентированными на поддержание заданных параметров, и процессами самоорганизации, функционирующими в социозкосистемах. Понимая бесперспективность методов самоорганизации, сейчас надо предпринять попытку найти иные методологические принципы формирования и реализации управленческих решений. Иначе, исходя из принципов теории систем, города должны прекратить свое существование, так как сложившиеся отношения не могут более выполнять функцию компенсации внешних воздействий. Но это входит в явное противоречие с

---

<sup>3</sup> Костарев С.В. Город как самоорганизующаяся система и управляемый объект // Принципы неопределенности и прогноз развития социально-экономических систем. - Томск, 1999.-С.70-74.

желанием участников социозкосистемы, которой является город, объединяя геологическую, биологическую и социальную сущность территории.

В России известны факты существенного усиления управленческой составляющей в функционировании городов и, прежде всего, это относится к так называемым "закрытым" городам. Особенность подобных поселений в том, что потребность в них возникала, не исходя из естественного стремления людей к объединению, а для решения сформулированной задачи, т.е. после проведения процедуры целеполагания. Поставленная цель позволяла априорно сформировать потребности города, а также организационную структуру для решения поставленных задач. Опыт функционирования подобных поселений говорит о том, что, не являясь самодостаточным, в смысле обеспечения своих потребностей, город не только эффективно существовал, но и быстро развивался. Но это было возможно только при мобилизационной экономике, когда города рождались, жили и умирали по соответствующим решениям субъекта управления, которым выступали органы власти.

В этих условиях мало учитывались потребности отдельных человеческих сообществ и людей, а главным и определяющим развитие фактором был производственный, и города рассматривались как социальный цех предприятия, которое решало государственную задачу. Такая организация способствовала решению производственной задачи, но в малой степени учитывала внутренние социальные потребности и тенденции развития поселения. Однако эффективность механизма управления даже при сильно ограниченных ресурсах позволяет сделать вывод о возможности в течение относительно небольшого периода исторического времени осуществлять управляемое развитие человеческих сообществ.

В настоящее время на уровне города имеется несколько субъектов, способных осуществлять управление: местное самоуправление, хозяйствующие субъекты и государство, а интересы и цели их могут быть различны, особенно в сфере охраны окружающей среды и использования природных объектов и ресурсов. Рациональное их объединение и согласование действий должно основываться на новых принципах, способных обеспечить выполнение требований устойчивого развития территории.

Выделение *неформальных организаций*, обосновано тем, что в обществе существуют группы или объединения людей, которые могут быть отделены от других компонентов социозкосистемы, так как имеют внутренний фактор объединения, относящийся исключительно к их потребностям. И если формальная группа создается в рамках иерархической системы для выполнения строго определенных задач, задаваемых на более высоком уровне, т.е. являющихся внешними по отношению к группе, то неформальная организация складывается как дополнение к существующей формальной организации либо независимо. Для неформальной группы характерно самоорганизующиеся отношения при отсутствии явно выраженных целей или задач, в отличие от формальных групп, которые регулируются или управляются внешними силами. Самоорганизацию в группах можно рассматривать как интеграцию оснований деятельности, т.е. помимо общей деятельности, должны существовать некоторые исходные предпосылки, выражающиеся в общих основаниях деятельности. Будем утверждать, что отношения неформальных групп со средой не могут управляться, т.к. это приводит к их реорганизации, но к ним применим механизм регулирования, устанавливающий определенные нормативы поведения.

*Личность*, представляя особый феномен социозэкологического развития, является тем компонентом, из которого строятся социальные системы самого первого уровня. В зависимости от момента очередного этапа развития, личность приобретает дополнительную независимость (свободу) либо дополнительные ограничения со стороны взаимодей-

ствующей среды.<sup>4</sup> В настоящий момент происходит переход на новую цивилизационную модель, следовательно, для того, чтобы эта трансформация достигла ожидаемого результата, необходимо введение внешнего управления, которое естественно устанавливает определенные параметры функционирования отдельных компонентов системы. Не исключение из этого ряда и личность, имеющая помимо собственных (индивидуальных) ценностей и ограничений, ограничения социума, которому как системе она принадлежит.

На ранней стадии развития отношения между человеком и окружающей средой строились на основе общесистемного принципа саморегуляции, что обеспечивало их устойчивость. Однако в процессе социальной эволюции сознание постепенно заменяло человеку инстинкт и происходило осознание ограниченности связи с другими лицами и вещами, находящимися вне осознающего себя индивида. Тем не менее, отношения внутри человеческих сообществ (социальные отношения) по-прежнему основывались на принципе бессознательного инстинкта кровного родства групповой семьи, что практически исключало принудительную регуляцию поведения членов сообщества друг другом. Постепенно происходит индивидуализация - осознание себя отличным от других, в результате которой индивид начинает противопоставлять себя окружающей среде, что ведет к несопадению желаний одного и всех, но в тоже время индивидуальная деятельность все еще была направлена в интересах коллектива, т.к. индивид не отделял себя от коллектива, как от родового существа. Совместная деятельность привела к разделению труда, а жизнь семьи обеспечила более устойчивые условия для развития детей, что позволило замедлить их социализацию и открыло возможность для обучения. И если для раннего человека фактором, регулирующим поведение особи в сообществе, являлось само сообщество, то возникновение коллективного разделения деятельности привело к тому, что одна группа постепенно отдаляется от другой, при этом каждая группа и каждый индивид для того, чтобы выжить должны были действовать так же как и в сообществе, без внешнего принуждения, по внутреннему побуждению. Для этого индивиду необходимо контролировать себя, свои побуждения и желания, а также приводить их в соответствие с потребностями сообщества. В то же время происходит волевое вытеснение инстинкта кровной связи, на смену которому приходит социальное управление. Развитие социальности и сохранение определенной зависимости индивида от сообщества стало вынуждать людей концентрироваться вокруг социальных институтов, при этом формировалась необходимость согласования своих инстинктов и персональных желаний с групповыми, что позволяло реализовать общественную суть человека.

Таким образом, перейдя к новому этапу эволюции, люди стали формировать сложные и многоплановые межличностные отношения, создавать социальные институты в поселениях, что сделало окружающую человека среду качественно отличной от природной. Человек, начинает осознавать себя личностью, которая имеет свои, отличные от других потребности и устремления. В силу усложняющейся технологии взаимодействия с окружающей средой и продолжающимся прогрессом в освоении природы происходит функциональное разделение труда, начинают отделяться познание, управление (менеджмент), овеществление, что приводит к образованию определенной функциональной и пространственной структуры общества. Возникают центры сосредоточения социальных институтов – начинается урбанизация.

В урбанистическом обществе продолжается противостояние эгоистических и альтруистических наклонностей человека. При этом эгоизм выступает естественным продолжением эволюции переживаемого этапа в прямом направлении, как продолжение процес-

---

<sup>4</sup> Костарев С.В. Методологические основы управления человеческими сообществами при переходе к устойчивому развитию // Методология и технология в образовании и воспитании (экологический и валеологический аспекты): Серия трудов «Экология человека». Том V, часть V – Новосибирск, 1999. - С. 146-162.

са индивидуализации. Нам представляется, что дальнейшее обособление человека как личности неизбежно приведет к гибели системы, т.к. это усугубляет противоречие объект-среда, что приводит к разрушению взаимосвязей соответствующего иерархического уровня. Следовательно, необходимо качественное преобразование отношений человека с окружающей средой, т.е. диалектический скачок, возврат к бывшему на новом уровне. В этом смысле на смену родовому альтруизму может прийти альтруизм общечеловеческий (глобальный), который позволит создать условия для дальнейшего интеллектуального развития общества, путем сохранения устойчивости среды обитания.

Таким образом, взаимодействие социального и индивидуального, являясь движущей силой прогресса, служит источником многих конфликтов общества, обусловленных трудностями соотношения потребностей личностных и общественных.<sup>5</sup> Современный цивилизационный кризис выражается и в этой проблеме, а необходимость решения кризисных проблем человеческого бытия приходит в острое противоречие с моделью социально-индивидуального человека.

Исходя из вышесказанного, представляется необходимым переход от индивидуализации, которая является итогом отчуждения человека от природы, к кооперации, связующими взаимодействиями которой могут выступать различные факторы социального статуса личности.

### ***Концепция «единого» города***

Город как специфическая социально-экологическая система подвергается сейчас пристальному анализу, когда речь идет об устойчивом развитии государства. Это объясняется тем, что с одной стороны, в городах сосредоточено большинство населения страны и ее экономической активности, а с другой стороны, города подвержены социальным и экологическим проблемам.

Можно выделить три вида субъектов, действующих в городе и различающихся функционально:

- Население города (горожане, общественные объединения, другие социальные институты) – главные получатели результатов деятельности города,
- Бизнес (в основном малый и средний) – главный производитель товаров и услуг,
- Администрация и институты власти – главный менеджер города.

В этот список может быть добавлен четвертый субъект, который выполняет функции наблюдения за всем происходящим и информирования о ситуации в городе в целом и в отдельных его компонентах:

- Средства массовой информации.

Перечисленные субъекты представляют собой довольно сложные совокупности различных социальных организмов, между которыми должны существовать структурные и функциональные связи. Идеальная схема взаимодействия между всеми субъектами подразумевает непосредственную связь каждого с каждым.

В настоящее время взаимодействие организовано, как правило, на двухсторонней основе, причем администрация взаимодействует с участниками городского сообщества опосредованно - через представителей групп интересов.

В данной сложной системе, которая не может быть регулируема из одного центра, необходимо создать или развить надежные связи (коммуникации), обеспечивающие устойчивость входящих в них субъектов. Концепция устойчивости города помимо создания связей подразумевает формирование системы управления городом как единым организмом («единый город»). Следовательно, необходимо построение новых институциональ-

---

<sup>5</sup> См. Никитина А.Г. Структура "Я" и "фундаментальная политическая альтернатива" // Вопр. философии. - М., 1999. - № 12. - С. 25-32.

ных основ города, которые обеспечат не только управление стратегическим развитием, но и модернизацию отношений между субъектами городской жизни.

Концепция «единого города» подразумевает не механическое соединение отдельных социальных субъектов, а объединение заинтересованных сторон (групп интересов). При этом анализ позволяет выделить ряд непротиворечивых интересов субъектов города.

Интересы малого и среднего бизнеса:

- Создание в городе условий, благоприятных для развития.
- Расширение сферы возможного применения, создание дополнительных рынков.

Интересы граждан:

- Создание в городе условий, благоприятных для жизни.
- Возможность реализовать свои желания.

Интересы администрации:

- Эффективное управление.
- Повышение авторитета среди бизнесменов и граждан.

Наличие у представителей социальных групп своих интересов предполагает их согласование с другими участниками социальной жизни, что в свою очередь и является основой устойчивого развития. Однако в решении этой задачи существует целый ряд проблем. Главные проблемы, препятствующие устойчивости города:

- Отсутствие достаточного доверия между различными субъектами города. Недостаток доверия не позволяет использовать все имеющиеся ресурсы, которые распыляются и противопоставляются.
- Отсутствие единой коммуникационной среды, связывающей все группы интересов.
- Отсутствие единого консолидированного центра управления подготовкой, принятием и исполнением плана развития.

Целенаправленное объединение всех субъектов позволит создать сосредоточенное («кумулятивное») действие в направлении развития города. Но объединение не есть соединение, в том смысле, что объединение должно проходить в процессе интенсивного взаимодействия всех участников. При этом взаимодействие целесообразно проводить уже на стадии формирования целей развития города. В этом случае возможно действительно согласованное развитие, учитывающее интересы всех сторон. Действия, направленные на объединение города, следующие:

- Налаживание взаимодействия между группами интересов, включая: установление регулярных контактов, принятие Декларации о взаимопонимании, подготовку и принятие Общественного договора, создание Городского форума;
- Развитие информационно-коммуникационной среды,
- Формирование Центра управления городом.

Одной из существенных проблем, препятствующих реализации положений концепции и плана стратегического развития города является отсутствие информационно-коммуникационной среды – современного высоко-эффективного инструмента, позволяющего оперативно осуществлять коммуникации, тиражировать и хранить информацию, проводить массовые мероприятия с заочным участием значительного числа лиц и организаций с использованием современных информационных технологий.

Для постоянного контроля хода реализации стратегического плана в целом и планов действий по направлениям, предлагается создавать Центр управления развитием города. В работе центра необходимо участие представителей субъектов города (населения, бизнеса, администрации). Предлагается поэтапная организационная процедура, при этом, на первом этапе можно использовать существующий организационный ресурс администрации, а на втором – объединенный ресурс всех бенефициаров (получателей результатов).

Важным атрибутом городской системы самоорганизации является местное самоуправление на территории города, представляющее собой совокупность (не систему) различных субъектов, которые можно сгруппировать по целям их функционирования:

1. Для решения хозяйственных задач и жизнеобеспечения в широком смысле слова:

- комитеты территориального общественного самоуправления,
- старшие по домам и подъездам,
- товарищества собственников жилья, и т.д.

2. Для решения экономических, социальных, экологических задач территории и самореализации граждан:

- общественные объединения, в том числе объединения бизнесменов,
- общественные организации и некоммерческие организации.

В настоящее время основу территориального самоуправления должны составить комитеты территориального самоуправления (КТОСы), как организационные и управляющие центры территории. В этом случае, другие субъекты самоуправления должны будут включены в систему управления, прежде всего за счет установления двухстороннего взаимодействия с КТОСам.

Таким образом, задача развития территориального местного самоуправления сводится к двум формам, которые дополняют друг друга:

- развитие взаимодействия субъектов самоуправления,
- модернизация и развитие системы КТОС.

Анализ сложившейся системы территориального самоуправления и развития общественных инициатив выявил отсутствие налаженного взаимодействия между КТОСами, общественными организациями (НКО) и предприятиями малого и среднего бизнеса (МСБ), действующими на территории города.

Главные причины:

- отсутствие доверия между руководителями КТОСов, НКО, МСБ,
- слабая информированность о возможностях КТОСов и деятельности НКО, МСБ,
- отсутствие организационных механизмов взаимодействия.

Предлагаемые действия:

- Налаживание взаимодействия,
- Создание системы информирования о возможностях и потребностях КТОС, НКО, МСБ,
- Модернизация положения о КТОСах в части привлечения к их деятельности НКО и МСБ,
- Разработка типового соглашения (договора) между КТОСами и другими субъектами.

Недостатки функционирования территориального самоуправления определяются низкой степенью нормативно-правового обеспечения функционирования КТОС и низким уровнем специальной подготовки руководителей, что предполагает дальнейшее обучение и повышение квалификации.

Рассмотренная концепция «единого» города представляет собой модель, которая требует детализации, но может служить скелетом будущего организма.