УДК 316.334.56:332.14

ИГНАТОВА Т.В.,
ПЕРЕВОЗКИН Л.М.

Стратегия социально-экономического развития малых городов: понятие, социальная сущность, принципы

В статье рассматриваются понятие и социальная сущность стратегии социально-экономического развития малых городов. Анализируются социально-экономические проблемы в малых городах. Предложены исходные принципы для разработки стратегии развития малых городов, в качестве обязательных элементов они включают в себя человеческий капитал малых городов, ориентацию на устойчивое развитие, антикризисные мероприятия. Ключевым приоритетом развития малых городов становится интеграция различных подходов к разработке стратегии развития этих поселений.

Ключевые слова: стратегия, малый город, принципы стратегии развития малого города, приоритеты стратегического развития малых городов.

В современной социологии город не случайно стал объектом большого числа исследований, различных по подходам, целям и методам. Городская проблематика уже длительное время является одной из наиболее сложных, актуальных, обсуждаемых и изучаемых в системе научных знаний. Интерес к ней обусловлен той ролью, которую город играл и играет в социальном развитии общества. На протяжении большей части истории человечества город, проявляя свою социокультурную сущность, интегрирует достижения развития цивилизаций. В современных условиях городская проблематика приобретает особую остроту в связи с той особой, интегрирующей культурный, интеллектуальный и экономический потенциал общества ролью, которую играл город на протяжении всей истории цивилизации и продолжает играть в настоящее время. Раскрытие особенностей современной ситуации и тенденций социального развития общества требует понимания места и социальной роли города в тех сложных и значимых, имеющих преобразовательный характер процессах, которые осуществляются в наши дни.

Города существуют несколько тысячелетий. Первые из них появились на планете примерно четыре тысячи лет назад в плодородных речных долинах на Ближнем Востоке. В Месопотамской долине возникли такие города-государства, как Эриду, Лагаш и Киш, а также Ур – крупнейший из них, площадь которого была около 150 акров, а численность населения 50 тыс. человек[1]. Города образовались в результате развития общества и таких процессов, как отделение ремесла от земледелия, появление классов и государства. Как правило, первоначально города носили оборонительный и религиозный характер. Вместе с тем уже с самого начала своего возникновения они стали своеобразным двигателем общественного прогресса. Города – это вторая социальная природа человечества.

Категория малых городов появилась одной из первых в историческом процессе возникновения и развития различных типов городских поселений. Это логически закономерно, т.к. изначальное деление поселений на типы связано с общественным разделением труда, которое и привело к отделению промышленного производства и тор-

говли от земледелия, что в конечном итоге способствовало отделению городских населенных пунктов от сельских. Однако вплоть до начала XX столетия преобладающим населением были сельские жители.

Среди первых научных исследований, направленных на изучение городов, можно выделить таких классиков европейской науки, как Дж. Граунт и У. Петти. Джон Граунт в книге, вышедшей в 1662 году под названием «Естественные и политические наблюдения, сделанные над бюллетенями смертности», выявил демографические закономерности, отличающие город от сельской местности: превышение смертности в городе относительно рождаемости и наличие миграционного потока, питающего город людскими ресурсами из числа сельского населения. В книге Уильяма Петти «Политическая анатомия Ирландии», изданной в 1672 году, определены социальный состав населения не только города Дублин, но и всей Ирландии в целом.

Вполне естественно, что впоследствии город стал объектом изучения многих наук. В связи с этим уместно будет определить присущую различным наукам специфику предметной области в анализе той целостной социокультурной системы, которой является город (таблица 1).

Таблица 1

Особенности определения города различными науками

Научные дисциплины	Особенности подходов к определению города
География	Город рассматривается вместе с окружением, выступающим его партнером и дополнением, а также вместе с той подшефной территорией, которую он обязан "обслуживать". Город определяется как многофункциональная и многоцелевая форма расселения и территориальной организации хозяйства
Архитектурно-градостроительный подход	В теории градостроительства город определяется как среда, включающая в себя систему социальных институтов, обеспечивающих жизнедеятельность городского населения, или как созданная человеком среда, необходимая для разносторонней деятельности. При таком подходе город выступает территорией с многообразной функциональной специализацией ее элементов
Экономика	Основная черта, которой экономика уделяет особое внимание при изучении города, - это экономическая база города (ЭБГ). Здесь экономисты указывают на необходимость четкого разделения ЭБГ на две основные части - градообразующие и градообслуживающие отрасли
Демография	С точки зрения демографии город предстает определенной системой, размещенной в ареале со специфическими социально-экономическими и культурными условиями воспроизводства и группой населения, которая рассматривается одним из элементов населения страны в целом и относительно автономным образованием. Население - главная подсистема города, определяющая параметры и организацию всех других подсистем
Этнография	При этнографическом подходе отмечается, что города на протяжении всей истории служили центрами консолидации наций. И современные города продолжают выполнять эту функцию
Социология	В социологии город рассматривается как поселенческая общность, имеющая сложную структуру разнообразных социальных слоёв. С точки зрения социологического подхода город предстаёт как особая, несущая свои конкретно-исторические отличительные признаки часть социального организма всего общества и выступает в качестве структурного элемента этого общества

Таким образом, город является объектом изучения многих наук, в том числе и социологии. Истоки заинтересованности социологов городской проблематикой восходят к социологии конца XIX–начала XX века (Э. Дюркгейм, М. Вебер)[2], и уже в 20-х годах XX века за рубежом возникает так называемая чикагская школа городской социологии. В это время проводятся первые эмпирические исследования, и позже возникает новая дисциплина «социология города», определяемая сейчас как отрасль социологии, изучающая генезис и общие закономерности развития и функционирования города как элемента целостной социальной системы социально-пространственной организации общества, как типа поселения. Классики социальной мысли говорили о том, что город продуцирует особый род сознания, что сама форма города интеллектуализирует складывающиеся в нём отношения и связи. Георг Зиммель, изучая различные стороны городской жизни, особо отмечал так называемую «умственную жизнь»[3] города. Он подчеркивал, что урбанистическая жизнь города продуцирует особый род сознания, неизбежно привносимого условиями, в которых живут люди. Это сознание отмечено сильной интеллектуальной склонностью, рациональностью реальной действительности и анонимностью.

Можно сказать, что интеллектуальность сознания выступает одновременно фактором производства и фактором развития информационного общества, вследствие этого города являются формообразующим центром новой информационной формации. Наличие данного фактора и его действенность в малом городе позволяют рассматривать его в качестве условия развития.

«Умственная жизнь» города (в терминах Г. Зиммеля) в сочетании с ростом значимости и включенности во все процессы знания как фактора развития общества приводит к тому, что город приобретает статус инновационного центра, что можно рассматривать и как целевую установку в развитии города любого типа. В свое время М. Вебер отмечал особую инновационную роль городов в истории человечества. «Город с его огромной концентрацией разнообразных людей всегда был местом, где ослабевали традиции и где возникали новые формы социальной жизни». Исходя из этого, М. Вебер определял город как «автономное и автокефальное правовое объединение, местную корпорацию»[4].

Отечественная социология управления как самостоятельная дисциплина хотя и возникла немного позже (в середине 60-х годов XX века), продолжала рассматривать проблемы развития городов. Массовое жилищное строительство, начавшееся в 60-х годах, проектирование новых поселений на Севере, в Сибири и на Дальнем Востоке России стимулировали проведение прикладных исследований, направленных на обслуживание жилищной и градостроительной политики. Основные усилия были сосредоточены на разработке планов социального развития. В круг проблем, интересующих социологию города, входили: анализ структуры бюджетов времени населения города, вопросы развития социальной активности городского населения по месту жительства, расчет динамики семьи, проблемы адаптации к городскому образу жизни, разработка критериев определения качества городской среды.

Таким образом, можно сказать, что город все чаще становится объектом исследования специалистов многих научных дисциплин, поскольку он выступает организмом, аккумулирующим все сферы жизнедеятельности общества. Оптимальное решение проблем городского развития предполагает целостное видение города.

Вместе с тем замечание Л.А. Велихова о том, что слово «город» не принадлежит к числу точных научных терминов, сохранило свою актуальность и поныне. Несмотря на длительность изучения проблем города и тех процессов, которые с ним связаны, до настоящего времени нет устоявшегося определения понятия «город», не выработано общепризнанного, теоретически безупречного научного его определения[5], хотя Федеральным законом Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливается понимание этого термина.

Город можно рассматривать как образованную его жителями сложно организованную, находящуюся в постоянном развитии, изменчивую крупную социальную общность, имеющую определенные территориальные пределы жизнедеятельности, специфическую среду обитания (ландшафт и т.д.), присущий именно данной общности экономический уклад, особый образ жизни населения, характерный тип взаимосвязи с окружающей город территорией и ее населением, наконец, своеобразный склад межличностного общения и преобладающий строй общественных идей и установок. Многосторонность города как территориально-расселенческого образования создает определенные трудности при формулировании его определения.

Малые города являются распространенным типом поселений среди городов России. Количество российских малых городов с численностью населения до 50 тысяч человек сохраняется многие годы в интервале 710–715 единиц с общим числом проживающих в них 16 млн. человек. Учитывая, что многие из них являются одновременно сельскими районными центрами, с малыми городами России непосредственно связана судьба 45 млн. городских и сельских жителей. Важно и то, что без успешного социально-экономического развития малых городов, учитывая боль-

шую долю населения, проживающего в них, невозможно достичь успешного развития всей страны в целом. В силу этого малые города, выполняя свои социальные, экономические, территориально-расселенческие функции, обеспечивают целостность страны. Отсюда нетрудно убедиться в огромном значении для России эфективного использования ресурса населения малых городов.

Об актуальности социально-экономического развития малых городов свидетельствует также наличие большого количества проблем, ждущих своего разрешения. Многие из этих нерешенных проблем присутствуют в малых городах с советских времён, другие появились в пореформенный период. Их существование связано не только с трудностями современного этапа развития российского общества, но и с практически повсеместной организационной и методологической слабостью системы управления процессом социально-экономического развития на муниципальном уровне, с неразвитостью социальной и коммунальной инфраструктуры и зачастую с весьма односторонним производственным профилем, что делает их особенно уязвимыми в условиях развития рыночных отношений. Общая негативная ситуация в экономической жизни малых городов непосредственно сказывается на положении и качестве жизни их жителей.

Вместе с тем социальное планирование, забытое в период становления рыночных отношений в России, являясь эффективной социальной технологией, обладает всеми необходимыми качествами и характеристиками, позволяющими говорить о нём как о наиболее действенном инструменте управления социально-экономическим развитием малых городов. Выражением использования технологии социального планирования в управленческой практике является стратегия социально-экономического развития малого города.

Понятие стратегии включает: совокупность целей, которые предполагается достичь, и их приоритеты; технологии, обеспечивающие достижение этих целей с учетом основных рисков, существующих на пути реализации поставленных целей; комплекс целевых программ, проектов, мероприятий, которые позволяют достичь поставленные цели; совокупность ресурсов различного рода, которые необходимы для реализации стратегии.

Разработка стратегического плана развития малых городов должна быть основана на общечеловеческих гуманистических принципах, а ее реализация призвана обеспечить качественно новый уровень жизни населения, создать необходимые условия для всестороннего и гармоничного развития личности, проживающей в данной территориальной общности. В жизни малых городов ощутимо наличие кризисных проблем (сложности с трудоустройством, самореализацией, неразвитостью социально-бытовой и досуговой сфер, ухудшение экологии, не социально-ориентированное строительство и т. д.). Стратегии и способы разрешения кризисных проблем имеют определяющее значение при выработке общегородской стратегии развития. В процессе работы над стратегией развития малых городов целесообразно учитывать банк кризисных и предкризисных проблем – как существующих, так и возможных при реализации определенной стратегии, сценария развития.

При разработке общей стратегии важнейшим условием и результатом является кадровая составляющая, учитывая общеизвестный лозунг «Кадры решают всё!». Необходим анализ кадрового обеспечения малых городов, в том числе сферы управления. Между тем при разработке различных проектов и программ вопросы кадрового обеспечения возникают часто или в числе последних, или тогда, когда выясняется, что проект не реализован и идет поиск виновных. Неудачи, казалось бы, необходимых реформ чаще являются следствием того, что отсутствовал необходимый кадровый потенциал, который мог бы эффективно и ответственно реализовать необходимые преобразования.

На наш взгляд, требуется расширение использования кредитной системы для целевой подготовки специалистов, разработка стратегии в кадровых вопросах как в целом, так и на отраслевом уровне. Требует специального внимания подготов-

ка кадров для управления малыми городами. Уже сейчас нужны специалисты, владеющие современным арсеналом методов и технологий управления, подготовленные специально для условий функционирования малых городов, поскольку роль управления, управленческого обеспечения развития города будет возрастать. Остро ощущается отсутствие специализированной подготовки кадров, способных обеспечить инновационное управление, эффективное взаимодействие власти и бизнеса на муниципальном уровне.

Не менее важным вопросом является выявление и использование существующих ресурсов для будущего развития. Стратегия развития малых городов должна учитывать ресурсы разного рода: информационные, интеллектуальные, человеческие, политические, административные, финансовые, материальные, культурно-исторические и т.д. В малых городах сосредоточены значительные интеллектуальные ресурсы молодого поколения, которые могут быть задействованы на пользу города. Однако, не найдя достойной сферы самореализации, большинство молодых людей являются источником пополнения и развития более крупных населенных пунктов и мегаполисов.

Трудности при выработке стратегий развития малых городов обусловлены главным образом несовершенством механизма их разработки и реализации. Используемый в настоящее время местными органами власти механизм базируется на советском опыте составления генеральных планов, которому в современных условиях крайне проблематично следовать при стратегическом управлении процессом социально-экономического развития. Вместе с тем в связи с отсутствием эффективного механизма разработки и реализации таких стратегий во многих малых городах не разрабатываются стратегии социально-экономического развития, вместо них имеются наборы разрозненных городских целевых программ.

Следует учитывать, что стратегия как управленческая технология – не самоцель, а способ оптимизировать развитие города. Стратегия – это сетевая система, где все элементы взаимосвязаны и изменения в любой точке влекут за собой корректировку по всей сети. Благодаря сетевому характеру развитие на основе стратегии позволяет оперативно учитывать изменения в системе в целом. Значимость стратегического управления заставляет более глубоко исследовать сущность и специфику стратегии, чтобы выяснить, какой тип стратегии необходимо выстраивать: «элементаристскую» стратегию, представляющую собой простую сумму составных частей, или «интегральную» стратегию, которая предполагает систему взаимосвязанных, иерархически расположенных уровней управления. Выбор одной из возможных стратегий – задача далеко не однозначная. Необходимо организовать ряд дискуссий, рабочих совещаний для выработки общих подходов и определения типа стратегии.

Возможен и иной подход в выборе стратегии: эксперты предлагают возможные варианты решения, а окончательный выбор типа стратегии остается за руководством малых городов. В этом варианте исходным является выстраивание иерархической системы приоритетов, в рамках которой решение ведущих проблем обеспечит успех всей работы в целом. Вместе с тем для того чтобы было ясно, помогает ли выработанная стратегия действительно оптимизировать развитие города, параллельно должны изучаться альтернативные сценарии развития с обычным целевым планированием. Малые города – один из важных факторов в жизни страны, который должен быть включен в анализ параллельно с развитием субъектов Федерации, к которым они относятся. Поэтому любые варианты стратегии развития малых городов должны вписываться в общегосударственную стратегию развития, учитывать ее в целом и в частностях. Отсюда вытекают исходные принципы для разработки стратегии развития малых городов:

• главный ресурс – человеческий капитал малых городов;

• ориентация на устойчивое развитие малого города;

• встраивание в стратегию развития малых городов антикризисных стратегий развития градообразующих предприятий;

• включение интегрированных стратегий развития малых городов и других населенных пунктов в стратегию развития того или иного субъекта Российской Федерации;

• согласование стратегии малых городов с перспективами развития Российской Федерации;

• учет регионального опыта и тенденций российского развития.

На основе учета этих принципов разрабатываются варианты видения будущего образа малых городов:

с позиций бизнеса – привлекательный инвестиционный климат;

с позиций населения города – населенный пункт, удобный для жизни, с хорошей экологией, социальной и досуговой структурой;

с позиций государства – территориальная общность с развитой политической, информационной, научной и культурной инфраструктурой.

Ключевыми приоритетами стратегического развития малых городов становятся:

• интеграция различных подходов к разработке стратегии;

• обеспечение приоритета функций самого распространенного типа поселений в РФ;

• создание совместно с федеральной и региональной властью механизмов реализации функций малых типов поселения;

• реализация антикризисных стратегий градообразующих предприятий как основа сохранения и развития территориально-поселенческих функций малых городов.

Территориально-поселенческий статус малых городов в условиях динамичного роста других поселенческих агломераций, интенсификации горизонтальных связей и изменения социально-территориальной архитектуры можно расценивать не более как предпосылку развития малого города и увеличения его общественного потенциала. Сегодня даже ситуация сохранения имеющихся преимуществ предполагает обеспечение условий для опережающего развития, выработки стратегий, позволяющих умножить социальный и экономический капитал малого города. В то же время перспективным выглядит вариант реализации прорывных проектов, способных вывести малый город на принципиально новые рубежи. Сегодня само время требует от муниципальных органов власти постановки амбициозных задач, умения мыслить глобально, ощущая последствия исторических перемен.

Адекватное отношение к своим возможностям, грамотная постановка целей, умелая концентрация ресурсов способны стимулировать решение задачи социально-экономического развития данных типов поселения. По крайней мере, у малых городов есть возможности и ресурсы для качественного усиления своих позиций, и муниципалитетам следует лишь более рационально использовать складывающиеся обстоятельства.

---

[1] Арманд А.Д. Города на грани тысячелетий // Природа. 1993. № 2. С. 15.

[2] Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. Метод социологии. М.: Наука, 1991. С. 65; Вебер М. Протестантская этика и дух капитализма // Вебер М. Избранные произведения / Пер с нем. М.: Прогресс, 1990. С. 61–272.

[3] Зиммель Г. Большие города и духовная жизнь // Логос. 2002. №3. С. 23–34.

[4] Вебер М. Город // Избранное. Образ общества. М., 1994. С. 341.

[5] Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. Ч. 1. М.-Л., 1928. С. 3.