Игорь ПОНКИН



Особенности публичного управления городом

В научной литературе встречается множество разных определений понятия «город». Детально исследовали этот феномен еще в 20-е годы прошлого века Макс Вебер [Weber, 1922], Роберт Парк, Эрнест Бёрджесс, Родерик Маккензи [The City, 1925] и ряд других авторов.

Согласно нашему определению, город – это природно-техногенный и антропогенно-культурный ландшафтно-конструктивный порядок, дескриптивно характеризуемый элементами нормативного, визуального, социального и иного порядков, системно реализованный в многоуровневом техногенном исполнении на локализованной территории, самовоспроизводящийся и относительно самообеспечивающий себя для текущей и экспектативной жизнедеятельности сконцентрированно населяющего его социума.

Город как среда для проживания людей несет в себе многочисленные угрозы, создает иные негативные условия. Но одновременно он обладает и множеством достоинств для его жителей.

В этом смысле Оливер Уэнделл Холмс-мл. определяет главной ценностью города (как выражения цивилизации) то, что он «делает средства к жизни более сложными, требует уже не простых и разобщенных, а очень больших и совместных интеллектуальных усилий для того, чтобы людская масса была обеспечена пищей, одеждой, жильем и средствами передвижения, потому что более сложные и напряженные интеллектуальные усилия означают более полную, более яркую жизнь» [Джекобс, 2011. С.15].

Малькольм Майлз описывает идеальную модель большого города как «место, где люди могли бы свободно передвигаться и дышать, город живых артерий и вен», где сосуществуют и взаимодействуют центры публичной власти и социальной жизни, а также могут присутствовать крупные центры, своеобразные «легкие» такого города, выступающие в качестве мест социального смешения, объединяющие части города, в которых живут разные социальные группы» [Miles, 2007. P. 16].

Публичное (государственное или муниципальное – в зависимости от статуса города) управление городом (тем более – мегаполисом) является одним из сложнейших вопросов общей теории публичного управления.

Такое публичное управление следует рассматривать как совокупность принимаемых и реализуемых решений, определяющих текущее и будущее экспектативное и реальное благополучие города, его элементов, институтов и населения, и оно заключается в создании, реализации и обеспечении широкого спектра организационно-правовых, политических, экономических и иных администрирующих и обеспечительных инструментов, предназначенных для

Игорь Понкин, доктор юридических наук, профессор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119606, Москва, проспект Вернадского, д. 84). E-mail: i@lenta.ru Сфера профессиональных и научных интересов: конституционное право; теория права и государства; правовое регулирование национальной безопасности; миграционное право.

Аннотация: Статья посвящена комплексному исследованию особенностей публичного (государственного/муниципального) управления городом. Подробно представлены природа города и существенные характеристики крупного города, значимые для проектирования, организации и реализации публичного управления городом. Выделен и на некоторых примерах описан фактор неопределенности в публичном управлении городом, детально изложены основные задачи управления, артикулированы особенности наборов управленческих инструментов.

Статья основана на применении исследовательских методов системного анализа, сравнительно-правового и метода синтеза. Предложено авторское определение понятия «город», описаны дистинктивные характеристики города как явления. Согласно авторскому определению, город – это природно-техногенный и антропогенно-культурный ландшафтно-конструктивный порядок, дескриптивно характеризуемый элементами нормативного, визуального, социального и иного порядков, системно реализованный в многоуровневом техногенном исполнении на локализованной территории, самовоспроизводящийся и относительно самообеспечивающий себя для текущей и экспектативной жизнедеятельности сконцентрированно населяющего его социума.

Ключевые слова: публичное управление, государственное управление, муниципальное управление, город, мегаполис, агломерация, инструменты публичного управления, теория публичного управления, административное право, зонирование.

возможности функционирования города как системы и для управления растущим и динамично изменяющимся городом.

Публичное управление городом (как относительно компактным поселением с очень высокой плотностью населения) характеризуется рядом существенных особенностей, отличающих такое управление от публичного управления гораздо большей территорией с существенно меньшей плотностью населения (например, регионом или муниципальным районом).

Дистинктивными характеристиками крупного города (тем более – мегаполиса), значимыми для проектирования, организации и реализации публичного управления им, являются следующие:

– компактное проживание значительного количества жителей в относительно замкнутом поселении на небольшой локализованной территории, соответственно – очень высокая плотность, сконцентрированность населения; при этом городу присуща высокая степень разобщенности социальных связей, даже между проживающими по соседству людьми, значительная индифферентность жителей города друг к другу;

– высокая концентрация транспортной (автодорожной, железнодорожной и, при наличии, метро, аэропортовой и судопортовой) инфраструктуры, энергетической, телекоммуникационной, коммунальной, прежде всего – подземной[1] [Лысиков, Кауфман, 2004], и иной инфраструктуры, обеспечивающей жизнедеятельность города и его жителей;

– город как единый организм с многочисленными пересекающимися сложноструктурными связями взаимозависимости, взаимной обусловленности, интерсекциональности, иной сложной корреляции между элементами, институтами, территориальными частями, сегментами и элементами горизонтальной социальной стратификации, уровнями и элементами вертикальной социальной стратификации;

– амбивалентность устойчивости города как системы. Город является крайне неустойчивой системой, подверженной энтропии, урбанистической «эрозии», «трущобизации» – в крайнем проявлении: фавела (бразильск.) или вижа (аргентинск.) – и одновременно с этим город обладает внутренними детерминантами негэнтропии;

– город как носитель («хранитель») и механизм воспроизводства цивилизационного кода, титульного для данной территории народа, что во многом связано с имманентностью для города старинных зданий и целых районов высокой культурной ценности, с другими факторами сбережения и воспроизводства культуры;

– компактное проживание представителей большого числа различных национальных и религиозных групп, культурное многообразие города;

– более значительное, чем в небольших поселениях, социальное неравенство (по признаку имущественного положения), бóльшая выраженность и явность такого социального расслоения;

– город непосредственно не связан с сельским хозяйством, в силу этого он зависим от относительно близлежащих сельскохозяйственных районов, и поэтому для обеспечения пропитанием и для финансирования функционирования городской инфраструктуры он содержит сегменты промышленного назначения, должен производить многочисленные промышленные и другие продукты и обеспечивать постоянное функционирование рынка таковых продуктов, следствием этого является индигенная для крупного города проблема экологического загрязнения;

– непосредственно в городе размещаются органы публичной власти – государственной власти или его административно-территориальной единицы и/или органы местного самоуправления;

– город (по крайней мере, в его европейском цивилизационном понимании) в его построении и развитии всегда связан градостроительными правилами, в том числе правилами визуального порядка и визуального своеобразия;

– мегаполису индигенна урбанистическая экспансия (разрастание) на близлежащие территории, превращение в мегалополис (сверхагломерацию, результат срастания агломераций).

К числу сложнейших проблем, с которыми сталкиваются органы публичной администрации при осуществлении публичного управления городом, относится недостаток практической оценки влияния государственной политики на темпы и направления городского развития, поскольку публичному управлению таким объектом свойственны нелинейные причинно-следственные связи и закономерности, а также детерминированные ими сложные процессы нелинейного реагирования управляемых объектов в ответ на управляющие воздействия.

Нередко реакция города вообще сложно предсказуема. Как пишет Джейн Джекобс, «никакое искусство градостроительства и никакая градостроительная

---

[1] Б.А. Лысиков и Л.Л. Кауфман приводят в своей книге следующие данные (по состоянию на 2003 год): под Нью-Йорком расположены: на глубине 0,6–2,4 м – электрические сети, почти 141 тыс. км медных проводов, заключенных в бетонные трубы; на глубине 1,5–3,0 м – телефонные сети, 49,7 млн км медного кабеля и 550 тыс. км оптоволоконных кабелей; на глубине 9,6–12,8 м – паропроводы, транспортирующие пар от 8 паровых котельных, расположенных по всему городу и производящих 5900 т. пара в час, который через чугунные трубы поступает к 2000 зданий и более чем 100000 потребителей; на глубине 0,9-3,0 м – газовые трубы, по которым природный газ поступает из штатов Техас, Луизиана и Канады; на глубине 0.9–4,6 м – канализационные коллекторы, транспортирующие ежедневно 6 млн м^3 стоков; на глубине в среднем 9,1–15,2 м – линии метрополитена общей длиной почти 1363 км с более чем 450 станциями; на глубине 76,2–244,0 м – городские напорные туннели водоснабжения.



наука не могут воспрепятствовать гниению (и апатии, которая ему предшествует) на все более обширных городских пространствах. И никак нельзя успокоительно объяснить это гниение нехваткой возможностей для того, чтобы применить искусство городского проектирования. Применено оно или нет — не имеет, судя по всему, большого значения... В одном большом городе за другим гниют именно те зоны, которым, по теории градостроительства, гнить не положено. И что столь же важно, хоть и не так бросается в глаза: в одном большом городе за другим именно те зоны, которым по теории градостроительства положено гнить, отказываются это делать. Большие города – это гигантские лаборатории проб и ошибок, успехов и неудач в градостроительстве и архитектуре» [Джекобс, 2011. С. 19–20].

В.А. Сапрыка подчеркивает, что «административный комплекс городского управления... включает в себя систему организаций, осуществляющих управление городом на основе подготовки, принятия и исполнения управленческих решений с помощью специальных средств, систематического, специализированного воздействия и административной ответственности. Административный комплекс городского управления выступает в качестве ядра города как социальной системы, ее аттрактора» [Сапрыка , 2007. С. 12].

Дэвид Бенгсон, Дженнифер Флетчер и Кристен Нельсон выделяют три группы инструментов публичного управления городом и его развитием:

1) приобретение публичным сектором земельных участков для управления городским ростом, которое используется в целях защиты открытого пространства от неконтролируемой застройки и контроля над сохранением формы города;

2) применение регуляторных подходов, к которым относятся, например, ограничения и запреты на строительство;

3) стимулирующая политика и поощрительные методы, в качестве которых может выступать соответствующая налоговая политика, направленная на поощрение частного сектора участвовать в развитии города определенным публичным бразом [Bengston, Fletcher, Nelson, 2004. P. 271, 275].

В действительности направлений и инструментов публичного управления городом значительно больше.

К важнейшим задачам надлежащего публичного управления городом считаем необходимым отнести следующие:

– управление пространственными параметрами города, а также городским ростом и в целом развитием города;

– поддержание функционирования, коммунальное обеспечение, модернизация и развитие необходимого жилищного фонда и офисного фонда города;

– управление городским имуществом и городским хозяйством (включая вывоз мусора, обеспечение водоснабжением, электроснабжением и газоснабжением);

– сохранение, обеспечение и развитие культурного потенциала города, обеспечение сохранения исторического облика города, восстановление исторических объектов, создание новых общественных мест культурного назначения;

– непрерывные проектирование, реализация и совершенствование комплекса эффективного предоставления публичных услуг и обеспечения публичных интересов всех социальных групп;

– создание, поддержание, обеспечение и развитие условий, благоприятных для экономического благосостояния города, а также условий для функционирования и развития бизнеса в городе с обеспечением баланса частных и публичных интересов, с учетом быстро меняющихся потребностей;

– обеспечение правопорядка и общественной безопасности, борьба с преступностью;

– обеспечение санитарной безопасности внутреннего социума города, обеспечение надлежащего функционирования системы здравоохранения;

– превенция и ликвидация негативных последствий стихийных бедствий и техногенных катастроф;

– поддержание, обеспечение и развитие рекреационного потенциала города, управление использованием открытых парковых и иных рекреационных территорий внутри городских границ и непосредственно в его окрестностях; защита необходимых городу открытых пространств от застраивания посредством осуществления базового планирования, зонирования города, реализации программ капитальной модернизации;

– противодействие эрозии города («трущобизации» и ее результатам), проведение аксиальной и ретиальной джентрификации частей города; развитие отдельных городских районов с учетом их особенностей, с задействованием их положительных сторон и преимуществ;

– обеспечение функционирования транспортной (автодорожной, железнодорожной и, при наличии, метро, аэропортовой и судопортовой) инфраструктуры, энергетической, телекоммуникационной, коммунальной, в том числе подземной, и иной обеспечивающей инфраструктуры города;

– обеспечение и развитие тротуарно-пешеходной инфраструктуры;

– обеспечение функционирования города как единого организма, в том числе управление взаимодействием его центра с прилегающими районами и окраинами, при сохранении разнообразия районов, обеспечении интерсекциональности отношений между городскими районами.

Публичное управление городом требует как вертикальной, так и горизонтальной координации функционирования органов городской публичной администрации, одновременного сложносочетаемого использования различных инструментов, дополняющих и усиливающих друг друга в комплексе, мультиплицирующих результирующее управленческое воздействие, а также согласованного управления во всех сферах жизнедеятельности города, исходя из того, что город является единым организмом, и учитывая его удаленные друг от друга районы.

Литература

Джекобс Д. Смерть и жизнь больших американских городов / Пер. с англ. М.: Новое издательство. 2011. 460 с.

Лысиков Б.А., Кауфман Л.Л. Подземная инфраструктура городов (обзор зарубежного строительства). Донецк: Норд-пресс. 2004. 267 с.

Сапрыка В.А. Организация проектной деятельности административного комплекса городского управления (на материалах еврорегиона «Слобожанщина»): дисс. канд. социол. наук. Белгород, 2007.

Bengston D.N., Fletcher J.O., Nelson K.C. Public policies for managing urban growth and protecting open space: policy instruments and lessons learned in the United States // Landscape and Urban Planning. 2004. Vol. 69. P. 271–286.

Miles M. Cities and cultures. London: Routledge, 2007. 243 p.

The City / Robert E. Park, Ernest W. Burgess, Roderick D. McKenzie; with a bibliography by L. Wirth. Chicago: University of Chicago Press, 1925.

Weber M. Die Stadt (Kapitel VIII) // Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen, 1922. S. 513–600.

FEATURES OF CITY PUBLIC ADMINISTRATION

Igor Ponkin, Doctor of Laws, professor of Legal Support State and Municipal Services Faculty «International Institute of Public Administration and Management» of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. (84 Vernadsky Avenue, Moscow 119606). E-mail: i@lenta.ru

Summary: The present article is devoted to a comprehensive research of the features of public (state / municipal) city management. The author gives a detailed description of the nature of the city and the essential characteristics of a major city, significant design aspects, organization and implementation of town public administration. The article highlights and provides some examples in describing uncertainty in the public administration of the city. The author's detailed interpretation describes the main challenges of public management planning. In the present article the author articulates the features of particular set of management tools for town public administration. The article is based on research methods of systems analysis, and comparative legal methods of synthesis through the application of these methods there appears a revelation of distinctive city characteristics displaying the essential phenomena that are significantly important for the organization of public management.The author's definition of «city», is described as a city of distinctive characteristics of these phenomena. According to the author's definition, the city has - it's natural as well as it's technogenic and anthropogenic-cultural landscape and constructive order, characterized by the descriptive elements of regulatory, visual, social and other orders, systematically implemented and technogenically performed in a multi-level within a localized area, self-reproducing and self-sustaining itself relative to current and future expectancies concentrated within it's vital activity of enhancing it's inhabiting society.

Keywords: public administration, municipal administration, city, metropolis, agglomeration, tools of public administration, public town administrative theory, administrative law, town planning, zoning.

Reference

Bengston D.N., Fletcher J.O., Nelson K.C. Public policies for managing urban growth and protecting open space: policy instruments and lessons learned in the United States // Landscape and Urban Planning, 2004, Vol. 69, P. 271–286.

Dzhekobs D. Smert' i zhizn' bol'shikh amerikanskikh gorodov [The death and life of the Great American Cities] / Per. s angl. Moscow, Novoe izdatel'stvo, 2011, 460 p.

Lysikov B.A., Kaufman L.L. Podzemnaia infrastruktura gorodov (obzor zarubezhnogo stroitel'stva) [Underground cities infrastructure (review of foreign construction)]. Donetsk, Nord-press, 2004, 267 p.

Miles M. Cities and cultures. London, Routledge, 2007, 243 p.

Sapryka V.A. Organizatsiia proektnoi deiatel'nosti administrativnogo kompleksa gorodskogo upravleniia (na materialakh evroregiona «Slobozhanshchina») [Organization of the project activity of administrative complex of city management (on euroregion «Slobozhanshchina» materials)]: Dis. kand. sotsiol. nauk. Belgorod, 2007.

The City / Robert E. Park, Ernest W. Burgess, Roderick D. McKenzie; with a bibliography by L. Wirth. Chicago: University of Chicago Press, 1925.

Weber M. Die Stadt (Kapitel VIII) // Wirtschaft und Gesellschaft. T bingen, 1922, S. 513–600.