

# **Системы управления в крупных городах**

**Тема 5.  
Специфика структуры управления  
крупным городом**

# ***Содержание***

**1. Многоуровневые системы управления в крупных урбанизированных районах**

**2. Роль и место органов местного самоуправления**

**3. Многоуровневые метрополитенские системы**

# **1. Многоуровневые системы управления в крупных урбанизированных районах**

# **Актуальность проблемы**

- ▶ **Крупнейшие города мира, их агломерации и крупные урбанизированные районы до сих пор остаются неуправляемыми или слаборегулируемыми со стороны городских властей.**
- ▶ **Всемирный форум ООН по проблемам городов ХАБИТАТ-II (Стамбул, май-июнь 1996 г.) отметил, что из 2300 крупных и крупнейших городов лишь 22 могут гордиться хорошо налаженной практикой управления, в их числе Париж и регион Иль-де-Франс, Лондон (Большой), Вена, Стокгольм и некоторые другие.**
- ▶ **Сегодня в более чем 80 странах мира формируется новый тип управления городами и их агломерациями, не сводимый к государственному, региональному, муниципальному и тем более местному самоуправлению. Это так называемое "метрополитенское управление", или управление крупной городской агломерацией.**

# ***Актуальность проблемы***

- ▶ По степени сложности в качестве объектов управления крупнейшие города и их агломерации занимают второе место после государства.
- ▶ У нас в стране с 30-х годов после дискуссии о “социалистическом расселении” и “соцгороде” утвердилось понимание города лишь как “территории” для размещения производства и расселения трудящихся. В результате столь узкого подхода, несмотря на быстрое строительство городов, не была создана наука о городе и не сформировалось собственно городское управление. Поэтому сегодня необходимы новые подходы к городам как отправная точка для реформы городского управления

## **Основные принципы «метрополитенского» управления**

**Принцип первый: объект сложной антропогенной и социальной природы первичен, субъекты управления вторичны.**

Крупнейшие города и градосистемы, являясь сложнейшими объектами управления, во многом определяют организационные структуры и механизмы управления ими. Поэтому особенности развития этих объектов необходимо постоянно, всесторонне и глубоко изучать.

## **Основные принципы «метрополитенского» управления**

**Принцип второй: субъект управления должен осознать и делимитировать свой объект как целостность и относительную автономность. Открытость и широта функций крупнейших городов и их агломераций создают постоянную проблему делимитации и определения их границ как объектов управления.**

Естественных территориальных границ в крупнейших городах быть не может, так как они не только постоянно расширяются, но и выносят свои функции в близлежащие города, образуя агломерации поселений и крупные урбанизированные регионы.

# **Основные принципы «метрополитенского» управления**

***Принцип третий: плодотворное управление требует, чтобы объект более полно отражался в субъектах управления. Если управляющая система чрезмерно упрощена, она не способна целенаправленно воздействовать на объект.***

Для управления городов бывшего СССР характерно именно такое крайнее упрощение, поскольку горожане оказались отчуждены от принятия властных решений; районный уровень управления являлся “приводным ремнём” городского и был малоэффективен из-за высокой численности населения (более 100 тыс. жителей); понятие об агломерации и управлении ею отсутствовало.



# Основные принципы «метрополитенского» управления

**Принцип четвёртый: структура объекта сложной природы (города) иерархична. Крупнейшие города обладают 6 - 11-уровневой реальной социально-пространственной организацией - от кварталов до агломерации, выполняющей функции города. Эта иерархичность требует адекватной иерархии управления. Однако мировой опыт управления как деятельности, имеющей собственную структуру самоорганизации, выработал оптимум, ограниченный, как правило, тремя-пятью уровнями институциональной организации городского управления.**

Рассматриваемый принцип требует глубокого знания реальной иерархии города, а также постоянного мониторинга *функций* и *дисфункций* каждого уровня его социально-пространственной структуры (и города в целом). Любой город уникален в своём развитии, и для успешного управления им необходимо знать происходящие процессы. Слепое копирование структур управления лишено всякого смысла.

## **Основные принципы «метрополитенского» управления**

**Принцип пятый - дополнительности -  
обеспечивает снижение иерархии  
управляющей системы и соответствие  
субъектов управления своему объекту.**

Этот принцип, известный в других фундаментальных науках и теории систем, к сожалению, не разрабатывается в управлении системами социальной природы, хотя черты его в реальном управлении городами нередко очевидны, например в создании органов с “межрайонными” или субгородскими функциями.

## **Основные принципы «метрополитенского» управления**

**Принцип шестой: механизмы городского управления детерминируются внешней средой и диктуются городом как адаптирующейся системой.**

Город будучи сложнейшей системой нуждается в глубоком и точном знании управленческих механизмов, как диктуемых государством (внешней средой), так и присущих собственно городу.

# **Основные принципы «метрополитенского» управления**

## **Знание управленческих механизмов должно:**

- предельно критически заимствовать конкретные механизмы функционирования других городов, особенно зарубежных;
- ранжировать методы регулирования пространственной структуры города и его агломерации. В мировом опыте стало нормой дифференцирование процентных ставок в рентных, например, отношениях по зонам.
- обеспечить выявление и ранжирование механизмов на внешние (государственные) и собственно городские исключительно важно для крупнейших и крупных городов России, выполняющих реальные общегосударственные экономические и пространственно-коммуникационные функции.

## **Основные принципы «метрополитенского» управления**

**Принцип седьмой: механизмы городского управления должны быть взаимоувязаны ресурсами, программно-проектной документацией, правовой основой, информационной базой.**

Механизмы современного управления городами, количество которых увеличивается по мере нарастания проблем, станут действительны только тогда, когда будут взаимоувязаны вышеназванные ключевые блоки первого уровня функционирования города как системы.

## **2. Роль и место органов местного самоуправления**

# **Основные типы управления агломерацией – разграничение полномочий**

**ассоциативное, или координационное, управление, когда органы власти поселений и местных структур с помощью созданной ими ассоциации решают общие проблемы агломерации. Этот тип является самым распространённым, он присущ менее развитым агломерациям и отличается более низкой эффективностью;**

**промежуточный тип, когда в правоотношениях ассоциации субъектов за главным городом государство законодательно закрепляет ряд приоритетов в решении общих проблем и в механизмах управления агломерацией;**

**наиболее эффективное управление достигается при единстве органов распорядительной власти и органов управления агломерацией. Подобный тип управления присущ государствам всех известных типов управления и детерминируется развитостью агломераций как таковых. Это ещё раз подтверждает вывод исследователей: градосистемы не сводимы ни к муниципальному, ни к местному, ни к государственному типам управления.**

# Основные типы управления агломерацией – разграничение полномочий

**Ассоциативное, или координационное, управление, когда органы власти поселений и местных структур с помощью созданной ими ассоциации решают общие проблемы агломерации. Этот тип является самым распространённым, он присущ менее развитым агломерациям и отличается более низкой эффективностью.**

**Промежуточный тип, когда в правоотношениях ассоциации субъектов за главным городом государство законодательно закрепляет ряд приоритетов в решении общих проблем и в механизмах управления агломерацией;**

**Наиболее эффективное управление достигается при единстве органов распорядительной власти и органов управления агломерацией. Подобный тип управления присущ государствам всех известных типов управления и детерминируется *развитостью* агломераций как таковых. Это ещё раз подтверждает вывод исследователей: градосистемы не сводимы ни к муниципальному, ни к местному, ни к государственному типам управления.**



# ***Роль и место органов местного самоуправления***

Управление городом осуществляется местными органами власти.

Оно осуществляется самим населением через избранные им представительные и исполнительные органы, которые наделяются определёнными имущественными и финансово-бюджетными правами.

Задача органов местного самоуправления - рационально управлять объектами управления с целью удовлетворения потребностей населения и повышения их жизненного уровня.

# ***Роль и место органов местного самоуправления***

**Управление городом становится все более сложным: решение острых проблем традиционными методами управления все чаще не даёт удовлетворительных результатов. Дефекты в системе управления могут привести к снижению качества жизни, к регрессу городского развития и деградации городской среды.**

**Городское управление должно обеспечивать социально-экономическое развитие и соответствовать сложности самого города как объекта управления**

**Сохраняют актуальность традиционные проблемы местного самоуправления, прежде всего, финансовые и кадровые..**

# **Структура органов местного самоуправления в городах России**

**1. Города — муниципальные образования, являющиеся центрами субъектов Федерации, но не имеющие внутригородского деления, внутригородских муниципальных образований.**

Вопросами местного значения города ведает городской представительный орган и исполнительный орган. Вместе с тем в таком городе расположены и органы управления субъекта РФ (законодательный орган, губернатор и др.), которые если не юридически, то фактически оказывают большое влияние на управление местными городскими делами

Иногда в таких городах создаются для координации крупные внутригородские округа, являющиеся не муниципальными образованиями, а административно-территориальными единицами. Их должностных лиц назначает глава субъекта РФ.

# ***Структура органов местного самоуправления в городах России***

**2. Города — муниципальные образования, не являющиеся центральными городами субъектов РФ и также не имеющие внутригородских муниципальных образований.**

Схема управления таким городом аналогична предыдущей, но в нем нет органов субъекта РФ, что фактически даёт больше самостоятельности городским органам управления.

# ***Структура органов местного самоуправления в городах России***

## **3. Крупные города, являющиеся центральными городами субъектов РФ и имеющие внутригородские муниципальные образования (городские округа).**

В данном случае имеются органы муниципального управления городом и органы муниципального управления в каждом внутригородском округе.

Органы управления субъекта РФ, расположенные в таком городе, оказывают фактическое влияние на управление городом, а иногда и внутригородскими округами.

## ***Структура органов местного самоуправления в городах России***

**4. Крупные города, не являющиеся центральными городами субъектов РФ, но имеющие муниципальные внутригородские округа.**

Управление городом и внутригородскими округами аналогично указанной выше схеме. Высших органов субъекта РФ в таком городе нет.

## **Структура органов местного самоуправления в городах России**

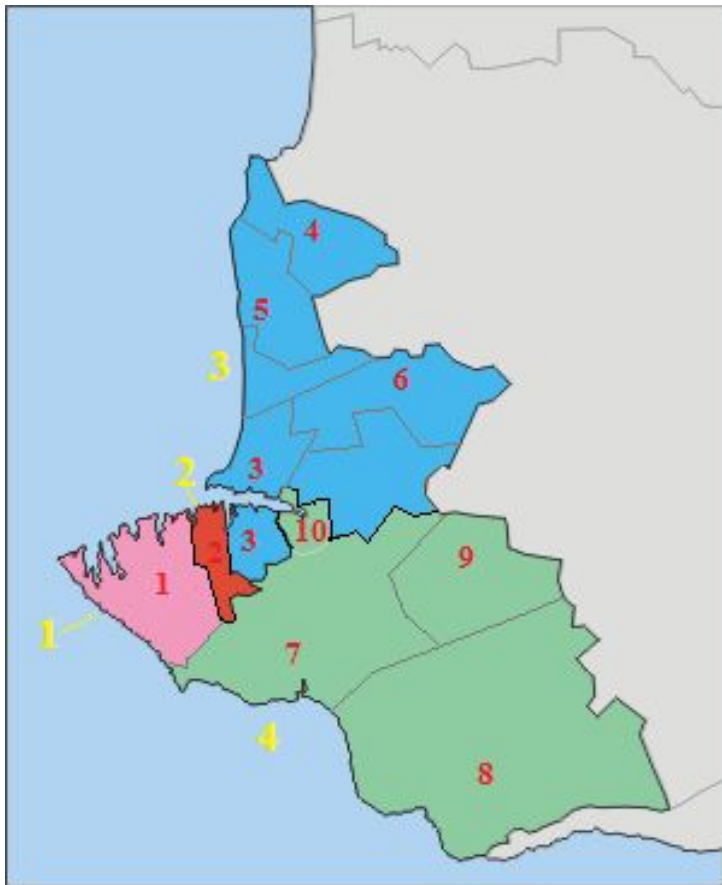
**5. Крупные города, являющиеся субъектами РФ. Их три: Москва, Санкт-Петербург и Севастополь. Система управления ими имеет существенные особенности.**

Органы местного самоуправления образуются только во *внутригородских подразделениях (районах)*.

В Москве таких муниципальных районов 125, в Санкт-Петербурге 112, в Севастополе – 10.

*Районы* создаются с учётом исторических, географических, градостроительных особенностей, численности населения, расположения транспортных средств, инженерной инфраструктуры и др.

# Структура органов местного самоуправления в Севастополе



Районы обозначены цифрами жёлтым, внутригородские муниципальные образования красным: 1 – Гагаринский район 1 – Гагаринский муниципальный округ 2 – Ленинский район 2 – Ленинский муниципальный округ 3 – Нахимовский район 3 – Нахимовский муниципальный округ 4 – Андреевский муниципальный округ 5 – Качинский муниципальный округ 6 – Верхнесадовский муниципальный округ 4 – Балаклавский район 7 – Балаклавский муниципальный округ 8 – Орлиновский муниципальный округ 9 – Терновский муниципальный округ 10 – город Инкерман



# **3. Многоуровневые метрополитенские системы**



# ***Эволюция многоуровневых метрополитенских систем в эпоху глобализации***

Современные мегаполисы связаны с очень важными проблемами, сложившимися в XXI веке и связанными с макроэкономическими процессами. Мегаполис является центром, где проявляются макроэкономические и макросоциальные тенденции.

Основные тенденции развития мегаполисов: глобализация, рост значения информационных технологий, инновации в различных сторонах общественной жизни человечества.

Каждая из этих тенденций влияет на политические и социальные стороны жизни общества, имеет свои причины и оказывает влияние на мегаполис в целом, поэтому важным фактором в рассмотрении социальных проблем мегаполиса является выявление тенденций их развития.

## ***Эволюция многоуровневых метрополитенских систем в эпоху глобализации***

В мегаполисах проявляются различные тенденции, в том числе макроэкономические и макросоциальные, которые характерны также и для стран, где они расположены.

Особенно это характерно для стран, где мегаполисы являются столичными городами (Лондон, Париж и др.). Чрезмерная концентрация в них столичных функций, крупнейших мировых корпораций, мощной финансовой системы и других важнейших обстоятельств позволяет отметить определяющую роль этих мегаполисов в социально-экономическом развитии не только отдельных стран, но и регионов мира.

## ***Эволюция многоуровневых метрополитенских систем в эпоху глобализации***

Все города, входящие в состав мегалополисов, обладают общей транспортной системой со сложными маятниковыми поездками населения. Концентрация промышленности, транспорта и населения в крупных и крупнейших городах резко ухудшила экологические условия жизни в них.

Средняя плотность населения в крупнейших городах мира приблизительно такова: Париж - 32 тыс. человек на 1 км, Токио - 16 тыс., Нью-Йорк, Лондон - более 10 тыс., Москва - около 9 тыс. человек на 1 км.

# ***Эволюция многоуровневых метрополитенских систем в эпоху глобализации***

Крупные мегаполисы имеют сложные и нечёткие территориальные границы, в мегаполисах выделяют следующие части:

- 1) центральная часть - центр размещения высших органов управления и бизнеса;
- 2) внутренняя часть - прилегающая к центру территория городской застройки;
- 3) внешняя часть - территория города в пределах его административных границ, без учёта центральной и внутренней части.

# ***Эволюция многоуровневых метрополитенских систем в эпоху глобализации***

Можно выделить стремление большинства различных административных и хозяйственных структур, действующих на территории крупных городов, размещать свои учреждения в центральных и внутренних зонах города.

Из этого можно сделать логический вывод, что одной из заметных тенденций в развитии городов стала возрастающая дифференциация социально-экономической роли центральной, внутренней и внешней частей города. Происходит вытеснение крупномасштабных производств в периферийные районы с одновременным их замещением многоквартирными домами, местами для культурного отдыха и спорта.