

## **МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ КРУПНОГО ГОРОДА**

*Работа представлена кафедрой теории и практики управления  
Международного университета в Москве (гуманитарного)  
Научный руководитель – доктор экономических наук, профессор А. Ю. Манюшиц*

Статья является исследованием в области разработки механизма экономического взаимодействия хозяйствующих субъектов и органов власти на региональном уровне. В постиндустриальном обществе, в условиях перехода к экономике знаний и услуг, залогом успешного развития города становится сочетание грамотного стратегического и тактического управления городским развитием с широким внедрением инновационных проектов, направленных на обеспечение интересов жителей города.

**This article is the research in the field of development of the mechanism of economic interaction of managing subjects and authorities at a regional level. In a postindustrial society, in conditions of transition to economy of knowledge and services, the mortgage of successful development of city becomes a combination of competent strategic and tactical management of city development with wide introduction of the innovative projects directed on maintenance of interests of city dwellers.**

В современном мире продолжается тенденция роста урбанизации населения, что было отмечено на Втором всемирном форуме городов (г. Барселона, сентябрь 2004 г.) в рамках Программы ООН по населенным пунктам<sup>1</sup>.

По данным ООН, к 2030 г. 60% населения земного шара будет проживать в городах. Эти тенденции характерны и для стран Содружества Независимых Государств

(СНГ) и России. Уже сегодня доля городского населения на территории СНГ достигла 68,3%, а к 2030 г. составит 75%<sup>2</sup>.

Удельный вес горожан в городах с числом жителей, превышающим 1 млн человек, постоянно увеличивается (в 1975 г. он составлял 34,9%; в 2003 г. – 37,9%; к 2015 г., как ожидается, поднимется до 40%).

Особенно быстро в ближайшие годы будет расти население городов с числом

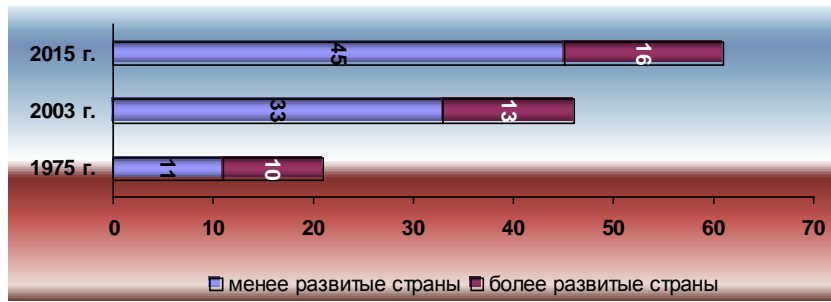


Рис. 1. Число крупных городов в мире с населением 5 млн чел. и более

жителей от 5 до 10 млн человек (на 61%). Прогнозируется, что число городов с населением 5 млн человек и более возрастет с 46 в 2003 г. до 61 в 2015 г. (рис. 1).

Чуть медленнее рост — населения мегагородов с числом жителей, превышающим 10 млн человек (на 43%). Хотя в последней четверти XX в. наиболее быстрыми темпами увеличивалась численность населения именно в этих крупнейших городах мира (почти в 4 раза)<sup>3</sup>.

В 1975 г. в городах с 10 млн жителей и более было сосредоточено 1,6% населения мира, сейчас — чуть более 4%, а к 2015 г. эта доля достигнет 5%.

По оценкам экспертов ООН, в 1950 г. в мире было всего 2 мегаполиса с числом жителей, превышающим 10 млн: Нью-Йорк — 12,3 млн жителей и Токио — 11,3 млн жителей. В 1975 г. их стало 4: Токио (26,6 млн чел.), Нью-Йорк (15,9 млн чел.), Шанхай (11,4 млн чел.) и Мехико (10,7 млн чел.), а в 2003 г. — 20. К 2015 г. число мегаполисов увеличится до 22 за счет Стамбула и Парижа<sup>4</sup> (рис. 2).

Проблемы городов, особенно с ростом их населения, являются общими независимо от степени развития страны и региона, в котором они находятся.

Среди них по-прежнему наиболее сложными остаются экономические, соци-

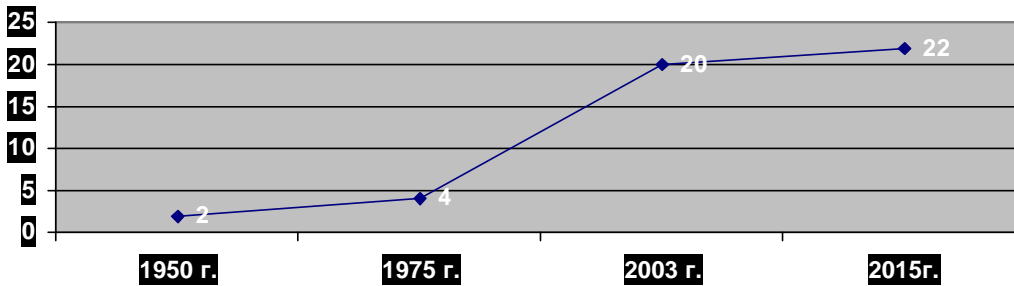


Рис. 2. Динамика роста крупнейших городов мира

альные, экологические и управленческие проблемы.

Сегодня в крупных городах:

- стремительно нарастают общественно-политические и социальные проблемы;
- концентрируются и перераспределяются финансовые потоки;
- наиболее остро ощущается имущественное расслоение общества, теряется

престиж и изменяется социальная роль интеллигенции;

- серьезно ухудшается экологическая обстановка;
- резко повышается значимость финансово-деловых кругов;
- принципиально другими становятся формы, методы и объекты управления городским развитием.

Выступая на Пятой конференции мэров крупнейших городов мира (июнь 1997 г.) Ю. М. Лужков на примере Московской агломерации указал на важнейшие противоречия между<sup>5</sup>:

- исторически сложившимся устройством и образом города и потребностями экономического роста и развития;

- желательностью увеличения объемов производимого в городе внутреннего продукта и сопутствующим этому нежелательным воздействием на качество городской природной среды;

- необходимостью предоставления как можно большей свободы для хозяйственной деятельности и сопутствующим этому обострением криминогенной обстановки;

- объективно желательным увеличением продолжительности жизни, достижимым в мегаполисах, и вытекающим из этого изменением возрастной структуры городского электората;

- административно установленными границами и географией фактически существующих хозяйственных, культурных, духовных и семейных связей;

- централизацией и децентрализацией управления.

Чиновнику, в системе управления городом таким образом, все время приходится совершать стратегический выбор, увязывать частные интересы каждого из жителей с политическими социальными и бюджетными приоритетами. Вот например, некоторые проблемы, которые должен решать менеджер городского хозяйства:

- Каждый хочет иметь машину, но не задумывается о том, какие осложнения создает в городе автомобиль: загрязнение воздуха, шум, пробки, проблемы с парковкой и пр.

- Нехватка площадей может потребовать строительства высоток в центре города, но тем самым разрушит его исторический облик.

- Ошибки в градостроительном планировании, варварское использование ресур-

сов предприятиями и организациями может привести к деградации естественного ландшафта – город превратиться в одну большую промзону.

- Бюджет требует адекватной стоимости земли – но ее высокая цена ведет к жилищным проблемам.

- Как привлечь инвестиции и при этом защитить интересы тех, кто не получит выгод или даже потеряет работу в результате перемен?

- Что делать с доставшимися в наследство от индустриальной экономики жестким разделением города на промзоны, спальные районы и зоны отдыха, и как реанимировать «умирающие» районы?

- Как привлечь в город туристов и сохранить его привлекательность для местного населения?

Когда-то функции городского управления сводились преимущественно к бюджетно-налоговому и землеустроительному. Сейчас зона его ответственности на порядок шире. В некоторых городах есть механизмы интегрального управления, структуры коллегиального принятия решений, смешанные команды, но в большинстве городов проблемы управления городским развитием решаются по отдельности:

- Занятость.
- Образование.
- ЖКХ.
- Соцобеспечение.
- здравоохранение.
- Культура.

На все есть департамент со строго определенной зоной ответственности. Так рождается бюрократия, однако неустрашимый изъясн бюрократии в том, что для нее процедура важнее, чем результат. Как часто бывает, для каждого конкретного департамента статистические показатели эффективности его работы становятся превалирующими над общими целями обеспечения устойчивого развития города.

Когда многочисленные проблемы накладываются друг на друга, в городе воз-

никают депрессивные «умирающие» районы. Чтобы не допустить создания «городов в городах» необходим комплексный системный подход к их решению. Однако никакой отдельно взятый департамент городской администрации ни в одном городе подобными вопросами не занимается.

В крупном городе есть множество субъектов, имеющих различные интересы и задача городской администрации – непрерывно налаживать и регулировать партнерства, которые и дадут ответы на все эти вопросы.

Это также означает, что нужно постоянно иметь дела с разнообразными и часто диаметрально противоположными интересами со стороны крупного бизнеса и протестующих горожан (например, в строительстве).

Крупный город – социальная система, и многое в его развитии определяется человеческим выбором. Городские управленцы знают, что для достижения многих целей требуется изменение отношения людей, на которое очень трудно повлиять.

В результате крупнейшие города мира и их агломерации до сих пор остаются слабо регулируемыми со стороны городских властей. Как засвидетельствовал Всемирный форум ООН по проблемам городов ХАБИТАТ-И (Стамбул, май –июнь 1996 г.), из 2 300 крупных и крупнейших городов лишь 22 имеют хорошо налаженную систему управления, в их числе Париж и регион Иль-де-Франс, Лондон, Вена, Стокгольм и некоторые другие<sup>6</sup>.

По степени сложности в качестве объектов управления крупнейшие города и их агломерации занимают второе место после государства. Некоторые научные школы считают, что современные градосистемы сложнее, чем государства адекватной демографической емкости<sup>7</sup>.

Таким образом, проблемы регулирования устойчивого социально-экономического развития городов представляются в настоящий момент одними из наиболее ак-

туальных, и в то же время малоисследованных и труднорешаемых.

Безусловно, концепция устойчивого развития любого крупного города не может быть обоснованной без опоры на надежный научно-методический фундамент.

В научной литературе по устойчивому развитию городов критика неудачного перевода (sustainable development) стала уже общим местом, как и утверждение о том, что устойчиво может развиваться только весь мир, в крайнем случае – регион, но никак не город<sup>8</sup>.

Комиссия ООН по устойчивому развитию после «Планетарной встречи в верхах» – конференции ООН в Рио-де-Жанейро – разработала индикаторы устойчивого развития. Все индикаторы разбиты на 4 категории: социальная, экономическая, институциональная, окруженческая<sup>9</sup>:

- формирование человеческого капитала страны (или региона), что отражается в продолжительности жизни, уровне смертности, состоянии здоровья и образования нации, доступности (уровне охвата населения) системами здравоохранения, образования, культуры;
- доходы населения по различным видам поступлений, включая расслоение основных групп и особенности национального и половозрастного их распределения;
- уровень и стабильность развития социальной структуры общества, включая свободу действий и свободу слова; масштаб участия людей в определении перспектив всего процесса роста и развития страны (региона);
- наличие хорошего физического окружения, обеспечивающего экологически здоровые условия проживания.

Как указывается в документах ООН по устойчивому развитию городов, устойчивым является город<sup>10</sup>:

- а) в котором достижения в общественном, экономическом и физическом развитии постоянны;

б) который постоянно обеспечен природными ископаемыми, от которых зависит устойчивое развитие;

в) который поддерживает длительную безопасность жителей, в том числе и от природных катастроф.

Первое положение «а» допускает неоднозначную трактовку в отношении динамики достижений. Автор интерпретирует это положение как необходимость наличия положительной динамики (потока) положительных факторов при высоком уровне самого фактора (запаса) на момент исследования.

Поскольку город вынужден тратить природные ресурсы, находящиеся вне его территории, то удовлетворить условию «б» или контролировать соблюдение главного критерия можно только путем сокращения потерь природных ресурсов. К сожалению, от прежнего государственного строя в России унаследованы многие черты затратной экономики. Поэтому на этом этапе мы должны обращать особое внимание возможности применения переходных механизмов стимулирования сбережения природных ресурсов, энергии, тепла, воды, рационального использования городских земель. Очевидно в затратной экономике устойчивое развитие невозможно.

Ранее уже было упомянуто о неизбежных противоречиях в процессе развития крупного города. Очевидно, что за реализацию полезных функций городского развития необходимо «расплачиваться». К «расплате» относятся и побочные вредные эффекты (засорение окружающей среды, истощение ресурсов, конфликт интересов, психологические потрясения и т. д.) В таком случае само развитие следует трактовать как повышение степени идеальности городской системы, т. е. отношения суммы выполняемых ею полезных функций к сумме факторов расплаты за их выполнение.

Из формулы

*Идеальность = (сумма полезных функций) / (сумма функций расплаты)*

следует, что повышение идеальности возможно как при опережающем росте числителя (увеличение количества и качества выполняемых полезных функций), так и при опережающем уменьшении знаменателя (снижение затрат, уменьшение числа побочных вредных функций).

Например, какие бы методики для оценки экологического ущерба и градостроительных успехов мы не применяли, сравнение городов по степени продвижения их на пути к устойчивому развитию целесообразно проводить на основании измерения отношения параметра (обозначим его через  $S$ ), выражающего интегральный успех, к параметру ( $D$ ), выражающему интегральный ущерб. Послав это отношение на максимум

$$S/D \rightarrow \max$$

мы получаем возможность реализовать множество стратегий развития городов: от стратегии сохранения ущерба на прежнем уровне при максимизации успеха

$$D = \text{const}, S \rightarrow \max$$

до стратегии минимизации ущерба при сохранении успеха (строительства, например) на том же уровне

$$D \rightarrow \min, S = \text{const}$$

Отношение  $S/D$  позволяет каждому городу выбирать свою стратегию устойчивого развития, заключенную между двумя вышеуказанными «чистыми» стратегиями, если мы при этом договоримся, что это отношение является главным критерием достижения цели устойчивого развития.

В рамках положений теории устойчивого развития, оценивать развитие города необходимо по некоторому набору показателей. Нами были проанализированы основные мировые примеры попыток формирования системы критериев и индикаторов устойчивого развития государств, регионов и городов. К сожалению, среди них нет готовых примеров для перенесения их на систему управления городом в России (Централ Техас, Локал Адженда, Хабитат и пр.)<sup>11</sup>.

Без четкого выражения устойчивости развития через систему адекватных критериев трудно оценивать эффективность действия городских властей по обеспечению устойчивого развития. Эта система, по мнению автора, должна отражать успешность решения на городском уровне следующих проблем:

- здоровье населения (показатели долголетия, качества здоровья и работоспособности, возможности получения качественной медицинской помощи);

- общая безопасность (защищенность в чрезвычайных ситуациях, от преступлений, преступлений против собственности, покой граждан, ощущение у них личной безопасности);

- образование (наряду с общими показателями уровня образованности населения, образование в области экологии, показатели стремления граждан ко второму образованию, к самообразованию, к расширению кругозора и показатели доступности этих видов деятельности для населения);

- доход (более точный учет фактического дохода населения, более точное определение понятия «бедности», адресности благотворительности, социальной поддержки и попечительства);

- занятость (не только учет безработицы, включая скрытую, не только возможность получения работы, но и ее качество, условия труда, престижность, комфортность рабочих мест, транспортная комфортность в условиях мегаполиса);

- жилищные условия (более детальная оценка характеристик района проживания по комфорту, удобствам и безопасности, более точная оценка качества жилища по удобствам, прочности, привлекательности);

- досуг и отдых (учет переориентации на новые места отдыха во время отпусков, разнообразие форм, включая оздоровительные мероприятия и семейный отдых и для неотпускного периода, рекреационные возможности мегаполиса по занятиям спортом, зрелищным мероприятиям и индивидуальным увлечениям);

- система расселения (показатели социальной комфортности в микрорайонах, экологической комфортности по отношению к местам приложения труда, получения услуг и рекреационным зонам);

- окружающая среда (использование земель, качество воды, воздуха, продуктов).

Анализ текущего состояния жизнедеятельности города с помощью вышеуказанных критериев, по мнению автора, не только позволит выявить основные проблемы городского развития, но и позволит выработать очередность их решения в условиях дефицита городского бюджета, а также послужит эффективным средством мониторинга процессов городского развития.

Однако мировой опыт показывает, что всякая закостенелая система показателей вместо ориентации руководства на улучшение качества жизни в городе становится самодовлеющим фактором, что особенно плохо, если система показателей неточна.

В силу наличия большого числа дотационных услуг в России трудно оценивать уровень жизни населения в денежном выражении на все виды благ и услуг по сравнению с развитыми странами. Автор считает, что это связано в первую очередь с отсутствием полноценного учета качества оказываемых услуг и эффективности использования наличных ресурсов.

Неприемлемы также показатели ущерба от различных бедствий и катастроф, не учитывающие количественную характеристику каждого отдельного случая. Сравнение пожаров, например, без учета распределения их по номерам (по ущербу) вообще может быть бессмысленно. В какой-то степени это относится к оценке ущерба от различного вида преступлений. Необходимо также:

- взвешивание различных показателей, отражающее их значимость для сопоставления объектов по комплексу различных показателей;

- разбиение характеристики объекта на большое число показателей ведет в общем

случае к упрощению их смыслового содержания, а значит и к уменьшению вероятности непредумышленной ошибки эксперта при оценке таких более простых показателей.

Для оценки качества городской среды желательно привлекать показатели качества жизни, показатели, характеризующие социальную подвижность и инновационность в городской общине, вовлеченность жителей в городскую жизнь, в городскую культуру, т. е., учет социально-политических и психологических факторов наряду с более детально разработанными экономическими и экологическими.

Таким образом, понятие «устойчивое развитие» и его основные характеристики применительно к системе «крупный город» можно определить следующим образом: «устойчивое развитие крупного города – обеспечение при осуществлении управленческой деятельности интересов жителей города, наилучшей реализации человеческого потенциала, достижений в общественном и экономическом развитии, минимизации негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на городскую систему, и обеспечение эффективного использования всех видов ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений».

Для задач успешного регулирования устойчивого развития крупного города автором предлагается механизм, который можно назвать *управлением по интересам жителей города*.

Реализация различных групп общественных и личных интересов всегда происходит в рамках тех или иных регионов. Особенность интересов и потребностей всей городской системы в том, что они не взаимозаменяемы, проявляются в комплексе и в совокупности характеризуют то, что называется качеством жизни человека.

Таким образом, механизм «управления по интересам жителей города» заключается в трансформировании блоков интересов жителей (с учетом очередности их реализации, и в рамках положений теории устой-

чивого развития об ограниченности и необходимости воспроизводства и сохранения ресурсов) в систему целей и задач органов управления городом. В свою очередь структура и функции городских органов управления, возможности применения ими системных регуляторов обеспечения устойчивого развития города (социальных, договорных, бюджетно-налоговых, земельных отношений) должны быть адекватны целям и задачам системы управления городом. Это достигается путем приведения в соответствие указанным целям и задачам, интересам жителей и рамкам основных положений теории устойчивого развития организационно-экономического и организационно-правового механизмов управления городом, формулирования их в Генеральном плане развития как основном элементе системы общегородского стратегического планирования. Реальное результативное воздействие системы управления с целью обеспечения устойчивого развития города возможно в виде изменения условий функционирования городской системы. Оно состоит во влиянии не на элементы структуры крупного города, а на условия их функционирования, которые определяют содержание и возможные перемены в поведении (экономические, социальные, экологические и т. д.) каждого элемента и их совокупностей. Оно представляет собой организуемую совокупность идеологических, политических, правовых и экономических воздействий на условия, приоритеты и ограничения преобразований отдельных элементов городской системы и взаимосвязей между ними для разрешения территориально-хозяйственных, административно-территориальных и др. противоречий, и обеспечения на этой основе интересов жителей города и, как следствие, обеспечения его устойчивого развития.

Безусловно, реализация механизма «управления по интересам жителей» – требует использования соответствующего денежного, материального, человеческого ресурса.

Из множества факторов, существенно влияющих на развитие крупного города, каждый может оказаться решающим для глобального изменения направлений его развития. Какой из них окажется решающим – предсказать на долгосрочную перспективу часто невозможно. Поэтому прогнозы носят, в основном, вид совокупности сценариев развития, различающихся не по степени вероятности, а по оптимистичности.

Глобальные перемены в развитии городов – отличительная особенность современного мира. Высокая скорость процессов урбанизации привела к значительным расхождениям между потребностями и ожиданиями, имеющимися ресурсами и интенсивностью их использования. Существующая инфраструктура города, такая как, например: жилищный фонд, дороги, социальная сфера и др. – не справляется с удовлетворением интересов растущего населения городов, увеличивающиеся доходы которого подразумевают возрастание потребностей и повышение запросов к обеспечению высоких стандартов качества жизни. Более того, в силу объективных причин, во многих крупных городах, как, например, в Москве, проблемы транспортной системы или проблемы жилищного фонда не ре-

шить стандартным увеличением темпов строительства жилого фонда или дорожной сети. Назрела реальная необходимость перехода от экстенсивного пути развития к интенсивному. Необходима постановка инновационных, перспективных задач, разработка и реализация инновационных проектов в рамках ключевых подсистем для обеспечения эффективного и комплексного развития всей системы.

Не все крупные города в перспективе сохранят положительную динамику в своем развитии. В эпоху индустриальной экономики определяющими для роста и развития города были в основном такие характеристики: выгодное географическое положение и наличие природных ресурсов. В постиндустриальном обществе, в условиях перехода к экономике знаний и услуг, когда значительная часть экономических потоков является неовещественной, залогом успешного развития города становится удачное сочетание грамотного стратегического и тактического управления городским развитием с широким внедрением инновационных проектов, направленных на повышение экономической, социальной, экологической и прочей комфортности жителей города.

### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Основы экономики столичного мегаполиса / Под ред. Ю. В. Росляка. М.: Экономика, 2006. С. 24–27.

<sup>2</sup> Там же. С. 27–28.

<sup>3</sup> *O'Sullivan Arthur* «Urban Economics» Irwin McGraw-Hill, 2005. P. 109.

<sup>4</sup> *Ibid.* P. 112.

<sup>5</sup> Москва и крупнейшие города мира на пороге 21 века. М.: Комитет по телекоммуникациям и средствам массовой информации Правительства Москвы, 1998. С. 32.

<sup>6</sup> Основы экономики столичного мегаполиса / Под ред. Ю. В. Росляка. М.: Экономика, 2006. С. 57–62.

<sup>7</sup> Стратегическое управление: регион, город, предприятие / Под ред. Д. С. Львова, А. Г. Гранберга, А. П. Егоршина. М.: Экономика, 2004. С. 128.

<sup>8</sup> *Макагонов П. П.* Управление развитием городских территорий. ИПК госслужбы РАГС. М., 2001. С. 87–102.

<sup>9</sup> Indicators of sustainable development: framework and methodologies, UN commission on Sustainable Development, New York, 2001.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> OECD Environmental indicators. Development. Measurement and Use, OECD, 2003; European Common Indicators (ECI). Towards a Local Sustainability Profile. Final Project Report. Ambiente Italia Research Institute, Milan, Italy, 2003; The Central Texas Sustainability project. Report, 2002.