Барсуков И.Е.
заместитель декана факультета «Управление крупными городами» Международного университета, г. Москва

Защищая интересы

механизм «управления по интересам жителей» в контексте обеспечения устойчивого развития крупного города

Известно, что в настоящее время продолжается рост урбанизации населения. В частности, этот факт был отмечен на втором Всемирном форуме городов (сентябрь 2004 г., Барселона) в рамках Программы ООН по населенным пунктам[1]. При этом особенно быстро в ближайшие годы будет расти население городов с числом жителей от 5 до 10 млн. человек. Прогнозируется, что число городов с населением 5 млн. жителей и более возрастет с 46% в 2003 г. до 61% в 2015 г. Чуть медленнее будет расти население мегагородов с числом жителей, превышающим 10 млн. человек (на 43%).

Основные проблемы, возникающие у всех крупных городов мира, типичны и порождены противоречиями, присутствующими их развитию. Среди них наиболее сложными остаются экономические, социальные, экологические и управленческие вопросы.

В некоторых городах существуют механизмы интегрального управления, структуры коллегиального принятия решений, «смешанные команды», но в большинстве городов проблемы управления городским развитием решаются независимо друг от друга:

– занятость населения;
– образование;
– жилищно-коммунальное хозяйство;
– соцобеспечение;
– здравоохранение;
– культура.

Для решения каждого из указанных направлений созданы департаменты со строго определенной зоной ответственности. Так рождается бюрократия, однако ее неустранимый изъян состоит в том, что для бюрократа процедура важнее результата. Как часто бывает, для каждого конкретного департамента статистические показатели эффективности его работы становятся превалирующими над общими целями обеспечения устойчивого развития города.

---

[1] «Основы экономики столичного мегаполиса» / под ред. Ю.В. Росляка, М. : Экономика, 2006

Когда многочисленные проблемы накладываются друг на друга в городе возникают депрессивные «умирающие районы». Чтобы не допустить создания «городов в городах», необходим комплексный системный подход к решению проблем, стоящих перед городскими властями. Однако никакой отдельно взятый департамент городской администрации ни в одном городе подобными вопросами не занимается.

В крупных городах есть множество субъектов, имеющих различные интересы, и задача городской администрации – непрерывно налаживать и регулировать между ними партнерские отношения, которые и дадут ответы на все возникающие вопросы.

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

Крупный город – это 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.

У городского управленца, таким образом, совершенно неблагодарная роль: его постоянно тянут и толкают в разные стороны. Проблемы, с которыми он сталкивается, переплетены и взаимосвязаны. Ему все время приходится совершать стратегический выбор, увязывать частные интересы каждого из жителей с политическими,

для каждого конкретного департамента статистические показатели эффективности его работы становятся превалирующими над общими целями обеспечения устойчивого развития города

социальными и бюджетными приоритетами.

В результате крупнейшие города мира и их агломерации до сих пор остаются слаборегулируемыми со стороны городских властей. Как засвидетельствовал Всемирный форум ООН по проблемам городов ХАБИТАТ-И (Стамбул, май-июнь 1996 г.), из 2300 крупных и крупнейших городов лишь 22 имеют хорошо налаженную систему управления, в их числе Париж и регион Иль-де-Франс, Лондон (Большой), Вена, Стокгольм и некоторые другие[2].

В научной литературе по устойчивому развитию городов критика неудачного перевода (sustainable development) стала уже общим явлением, как и утверждение о том, что устойчиво может разви-

[2] «Основы экономики столичного мегаполиса» / под ред. Ю.В. Росляка, М. : Экономика, 2006

ваться только весь мир, в крайнем случае – регион, но никак не город[3].

Автором 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 городами в России. (Централ Техас, Локал Адженда, Хабитат и пр.[4])

Без четкого определения 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:

– здоровья населения;
– общей безопасности;
– образования;
– доходов населения;
– достаточного уровня занятости;
– улучшения жилищных условий;
– досуга и отдыха;
– создания градостроительной системы;
– окружающей среды.

Анализ текущего состояния жизнедеятельности города с помощью вышеуказанных критериев, по мнению автора, не только поможет 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.

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

Для задач успешного регулирования устойчивого развития крупного города автором разработан механизм, который предлагается назвать управлением по интересам жителей города. Оно заключается в трансформировании блоков интересов жителей (с учетом очередности их реализации, и в рамках положений теории устойчивого 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 дости-

---

[3] П.П. Макагонов Управление развитием городских территорий. ИПК госслужбы РАГС, М. : 2001.

[4] European Common Indicators (ECI). Towards a Local Sustainability Profile. Final Project Report. Ambiente Italia Research Institute, Milan, Italy, 2003.

гается 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 на обеспечение устойчивого развития города возможно только в результате 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 экономическом, социальном, экологическом и т.п. поведении каждого элемента и их совокупностей.

Отсюда следует, что данная система управления представляет собой совокупность идеологических, политических, правовых и экономических воздействий на условия, приоритеты и ограничения преобразований отдельных элементов городской системы и взаимосвязей между ними. Это необходимо для разрешения территориально-хозяйственных, административно-территориальных и других противоречий и обеспечения на этой основе удовлетворения интересов жителей города и, как следствие, обеспечения его устойчивого развития.

Безусловно, реализация механизма «управления по интересам

задача городской администрации – непрерывно налаживать и регулировать между ними партнерские отношения, которые и дадут ответы на все возникающие вопросы

жителей» требует использования соответствующих финансовых, материальных и человеческих ресурсов. Поэтому речь идет о рациональном делении ограниченного ресурса, выделяемого на разрешение одного из противоречий, на две части — на превентивно-защитные и компенсационно-исправляющие меры.

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. Это отношение 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.

рп