СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ СОВРЕМЕННОГО ГОРОДА

ФОРМИРОВАНИЕ УСТОЙЧИВОЙ СРЕДЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОРОДСКОЙ ТЕРРИТОРИИ

Абрамов Р.А.

доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления,
Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова (Россия),
115470, Россия, г. Москва, Нагатинская наб., д. 34, к. 137, oef08@mail.ru

УДК 332.1
ББК 65.04

Цель. Изучение возможности оптимизации программ государственного регулирования муниципалитета в программах глобализационного развития/

Методы. Оценка качества жизни городского населения требует исследования всех факторов, определяющих такое качество: экономических, социальных и экологических. Для этого необходима разработка соответствующих индикаторов устойчивого развития городов. Довольно сложен выбор индикаторов для международных сравнений, позволяющих оценить экологическую компоненту качества жизни в городах и устойчивости их развития. По мнению авторов, в качестве интегральной оценки социально-экономической компоненты качества жизни в городах может выступать индекс человеческого развития (Human Development Index) (ИЧР), разработанный Программой развития ООН (United Nations Development Program). Он отражает, прежде всего, социальный аспект устойчивого развития. ИЧР рассчитывается на основе трех показателей: долголетия, измеряемого как продолжительность предстоящей жизни при рождении; достигнутого уровня образования; уровня жизни, измеряемого на базе ВВП на душу населения на основе паритета покупательной способности (ППС). Методические подходы ИЧР и соответствующие расчеты возможно адаптировать к российским городам.

Результаты. Исходя из динамики базовых индикаторов, на основе научно обоснованных подходов и экспертных оценок, а также собственных выводов, исследована взаимосвязь между целями развития муниципалитета в устойчивой форме в России и ЕС в современных кризисных условиях развития экономики Еврозоны.

Научная новизна. Выявлено, что оценка качества жизни городского населения требует исследования всех факторов, определяющих такое качество: экономических, социальных и экологических. Для этого необходима разработка соответствующих индикаторов устойчивого развития городов. В настоящее время большинство городов мира и нашей страны развиваются неустойчиво.

Ключевые слова: муниципальное управление, государственное управление, устойчивое развитие, социальная среда, самоуправление.

© Абрамов Р.А., 2015

Абрамов Р.А.

FORMATION OF THE URBAN AREAS STABLE OPERATING ENVIRONMENT

Abramov R.A.

Doctor of Economics, Professor, Head of the Department of State and Municipal Management, Plekhanov Russian University of Economics (Russia), 34, Nagatinskaya naberezhnaya, ap. 137, Moscow, Russia, 115470, oef08@mail.ru

Purpose. Explore the possibility of municipality's state regulation program optimization in the programs of globalization.

Methods. Assessment of the the urban population life requires study of all the factors that determine the quality of this: economic, social and environmental. This requires the development of appropriate indicators. It's rather complicated to select the indicators for international comparisons, to assess the environmental component of life quality in cities and the sustainability of their development. According to the authors, a human development index (Human Development Index) (HDI) developed by the United Nations Development Programme (United Nations Development Program) can be used as an integral assessment of the socio-economic components of life quality in cities. This index reflects the social aspect of sustainable development. HDI is calculated based on three indicators: longevity, as measured by life expectancy at birth; educational attainment; standard of living, as measured on the basis of GDP per capita based on purchasing power parity (PPP). Methodological approaches HDI and the corresponding calculations can be adapted to Russian cities.

Results. Author examined the relationship between the development objectives of the municipality in a stable form in Russia and the EU in the current crisis conditions of the euro area economy based on the main indicators dynamics, on evidence-based approaches and expertise, as well as their own conclusions.

Scientific novelty. Author revealed that the evaluation of the urban population life quality requires examination of all the factors that determine the quality of this: economic, social and environmental. This requires the development of appropriate indicators. Currently, most cities in the world and our country's instability develops.

Key words: municipal management, governance, sustainable development, social environment, self-government.

Устойчивая среда города представляет собой совокупность показателей, которые определяются возможность развития города по большинству направлений. Относить сюда возможно не только экономические либо экологические факторы, но и иные аспекты, действующие во взаимосвязи. Исторически в Российской Федерации развитие городов шло в контексте определения возможности поддержки единого центра государства. При этом отдельное развитие самих городов не включало подобного комплексного подхода.

Исторические процессы развития управления муниципальными образованиями имели двойную направленность. Начиная с появления в 1705 году возможности самоуправления в небольших поселках и назначение отдельных градоначальников на территории городов Российской империи, возможности развития городской территории рассматривались достаточно полярно. При непосредственном возникновении тенденции к самоуправлению, стремление обеспечить устойчивый рост по основным социально-экономическим показателям становился целью для главы поселения. При этом интересы отдельных категорий граждан учитывались лишь как пожелания в общем процессе, определяемым всем социумом в целом. Этому способствовала и однородность социальной среды. В случае, если назначение градоначальника проводилось извне, возможности по развитию города обуславливались либо ограничивались следующим набором переменных [9, P. 305]:

- дифференциация по сословным признакам;
- имущественные и иные цены, препятствующие учету мнения коллектива;
- сопоставление задач государственного развития и задач по собственному достижению равновесного состояния.

Последующее развитие российской государственности привело к централизации управленческого механизма муниципальных территорий. По мере того, как рост продукции и промышленного производства постепенно смещался в сторону крупных городов, значение именно муниципальных образований, а не сельских поселений стало превалировать как системообразующее начало общегосударственной системы развития. Под подобной формой развития понимается сохранение возможности выхода промышленной продукции и снижение затрат на поддержание условий для

проживания населения и роста его численности [4, с. 35]. Начиная с 1951 года, урбанизация в России возрастает вкупе с образованием таких форм муниципальных образований, как моногорода, где все население и вся инфраструктура определены как вспомогательные элементы. Постепенное увеличение доля городского населения привело к тому, что на 12 крупнейших городов страны приходится порядка 40% национального ВВП.

Целью работы является стремление определения параметров, которые могут обеспечить равновесное развитие городской территории в условиях фактической раздробленности управленческих позиций в муниципалитетах. Выявляются общие признаки устойчивости городской территории с учетом источников ее функционировыния.

В монографических исследованиях и периодических публикациях определяется устойчивое развитие городской территории на основе сугубо экономического подхода. На фундаменте конкуренции территорий, ослабления межрегионального сотрудничества. Социальные акторы взаимодействия в городе формируют неинституциональные стрессоры. В публикациях зарубежных авторов триада социально-эколого-экономического сотрудничества формирует среду общего функционирования, но не показывается возможный эффект в рамках всей страны. Представленная статья рассматривает возможности когерентного подхода к городу как единой системе организации устойчивого развития самого государства.

Вместе с тем, органы местного самоуправления нашего государства на протяжении последнего десятилетия достаточно активно внедряют стратегии, стратегические планы и другие документы стратегического характера разработанные преимущественно американскими, европейскими и российскими специалистами, используя помощь общественных организаций. Однако, хотя качество подавляющего большинства таких документов и остается на высоком уровне, содержат недостатки и практически отсутствуют удачные результаты их реализации. Указанные тенденции обусловливают потребность в разработке стратегических основ управления устойчивым развитием города, что детерминировано следующими факторами:

• в нынешних условиях только выстраивается новая практика управления городами, которая недостаточно изучена и теоретически обоснована;

• современная система управления развитием города во многом является продолжением существующей до 90-х годов системы административного управления городами, которая не соответствует условиям обеспечения устойчивого развития города [5, с. 158];

• существующая в развитых странах мира система управления городами разработана с учетом обеспечения устойчивого развития; особенностью современной ситуации управления развитием города есть жесткая ограниченность ресурсов (социо-эколого-экономических) и необходимость не только обеспечивать оперативное управление городом, но и брать на себя функции стратегического управления, обеспечивают среднесрочную и долгосрочную перспективу города.

Нами установлено, что стратегическое управление рассматривают как с позиции деятельности, процесса или их совокупности, или как системы управления. По нашему мнению, стратегическое управление – управленческий процесс, опираясь на человеческий потенциал как основу управления, ориентирует свою деятельность на потребности жителей города, гибко реагирует и осуществляет своевременные изменения в городе, отвечающие вызову со стороны окружения и позволяет достичь устойчивого развития города, что в совокупности дает возможность выживать городу в долгосрочной перспективе, достигая при этом своих целей.

Предметом стратегического управления является «будущее города», в котором учитываются интересы и цели большинства субъектов и стейкхолдеров города [11, P. 291]. Стратегическое управление выстраивается через определение целей в русле обеспечения устойчивого развития города, требует разработки стратегии. Согласно механистическому подходу, стратегия формируется определенным образцом, по которому формируется стабильная конфигурация таких элементов организации, как сферы деятельности, организационная структура, процессы принятия решений, а также принципы взаимодействия с внешней средой, особенно потребителями и поставщиками. Разработка стратегии обеспечения устойчивого развития города должна, прежде всего, начинаться с определения целей, субъектов и объектов обеспечения устойчивого развития города, что собственно и подтверждается. Цели обеспечения устойчивого развития города вытекают из определения устойчивого развития города (табл. 1).

Зарубежная практика формирует те же задачи, стоящие перед муниципалитетами. «Новый регионализм» стал следствием развития новых интеграционных практик, вписанных в контекст глобализации. Данное явление позволило различным территориальным сообществам претендовать на большую степень свободы и кооперации между собой без вмешательства государства. В Европе «новый регионализм» стал еще одним подтверждением того, что европейский проект неизбежно пространственный. На рубеже XX–XXI вв. в ЕС происходило переосмысление феномена территории, пересмотр ее социально-экономического и политического значения, формирование контуров политики сплочения, что означало движение к конструированию бесшовного пространственного полотна – монотопии (monotopia) [1, с. 11].

Таблица 1. **Критерии индикаторов развития устойчивой среды городов [3, с. 2509]**

Ключевой индикатор	ОЕИ	ЕАОС	ЕФ	МСМЭИ	ЦНПООН	Ключевой индикатор	ОЕИ	ЕАОС	ЕФ	МСМЭИ	ЦНПООН
Доступ к питьевой воде						Бедные домохозяйства				+	
Выбросы в воздух			+			Плотность населения					
Качество воздуха			+			Рост населения					
(Валовый) городской продукт					+	Участие в локальной Повестке дня на XXI век					
Потребление энергии			+								
Зеленые зоны			+			Цена воды					+
Здравоохранение						Качество питьевой воды					
Цены на жилье					+	Рециклирование					
Детская смертность						Отношение ренты к доходам					
Инвестиции в зеленые зоны						безопасность			+	+	+
Инвестиции в системы водоснабжения						Посещаемость школы					
						Виды транспорта			+		+
Организации, использующие системы экологического аудита	+					Время в дороге					+
						Производство отходов					+
Участие в принятии решений					+	Очистка воды					+
Участие в выборах			+			Потребление воды			+		

Обозначения: ОЕИ – общие европейские индикаторы; ЕАОС – Европейское агентство по окружающей среде; ЕФ – Европейский фонд улучшения условий проживания и работы; МСМЭИ – Международный совет по местным экологическим инициативам; ЦНПООН – центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам.

Большинство авторов, беря за точку отсчета противоречивость процесса глобализации и выгоды интеграционного проекта, сосредоточились на анализе трансформации базового понятия «регион», подразумевая под ним не просто административно-территориальную единицу, а интеграционное пространство. Вместе с тем в стороне от исследовательского интереса вплоть до начала 2000-х гг. оставались города как акторы «нового регионализма» и мировой политики. Неоспоримо то, что наиболее приспособленными к новым условиям становятся те города, которые имеют в своем активе эффективные практики управления, являются достаточно автономными от национальных государств, обладают большим адаптационным потенциалом. Однако не у всех городов есть подобный набор преимуществ. В этом случае встает вопрос, как, имея ограниченные ресурсы, справиться с глобальными проблемами (нарастание миграционных потоков, проблема рационального использования энергии, ухудшение состояния окружающей среды, устаревшие транспортные системы и пр.) Единственным выходом из данной ситуации является создание объединений городов для обмена опытом и более громкого звучания Urban Voice. В Европе города включились в процесс обретения акторности вместе с появлением и развитием «нового регионализма», интенсификацией интеграционного процесса, желанием Сообщества взять на себя роль представителя общих интересов в свете расширяющихся глобальных угроз. При этом, как отмечает французский исследователь Гале, специфика формирования коллективной акторности городов определялась [8, P. 219]:

- общими интересами внутри города и их восприятием как таковых;
- коллективным процессом принятия решений;
- внутренним и внешним представительством;
- интеграционными механизмами;
- способностью к инновациям.

Все это в сумме могло предоставить городам возможность дать иной ответ на вызовы глобализации, «связанный не с усилением зависимости от

центральных государств, а с возможностью локальных сообществ гибко реагировать на их ослабление» и использовать ресурсы уровня ЕС.

Мы предлагаем под развитием города на основе устойчивости понимать положительные, количественные, качественные, направленные, необратимые изменения в процессе поставки-производства-распределения-потребления, которые позволяют адаптироваться к воздействию эндо- и экзогенных факторов, обеспечить повышение темпов воспроизводства ресурсов относительно темпов их потребления, при этом не нарушая социо-эколого-экономической безопасности путем достижения равновесия между потреблением (использованием) и воспроизведением социо-эколого-экономических ресурсов. В связи с указанным, основные цели, связанные с обеспечением устойчивого развития города должны направляться на рациональное использование социо-эколого-экономических ресурсов и их расширенное воспроизводство не нарушая состояния социо-эколого-экономической безопасности [10, P. 287].

На втором этапе мы предлагаем осуществлять определение уровня устойчивого развития города, а именно: оценка состояния устойчивого развития городов (оценивается использования и воспроизведения социо-эколого-экономических ресурсов, состояние социо-эколого-экономической безопасности), оценка логистизации развития городов и оценка эффективности обеспечения устойчивого развития городов. Следующим этапом является разработка стратегических основ управления устойчивым развитием города. На этом этапе предусматривается формирование «дерева целей» обеспечения устойчивого развития города и разработки стратегии обеспечения устойчивого развития города [12, P. 259].

При разработке «дерева целей» следует учитывать следующие принципы обеспечения устойчивого развития города эффективное хозяйствование социо-эколого-экономической подсистемы в городе; управления экономической, экологической и социальной подсистемами; обеспечение воспроизводственных процессов; сбалансирования интересов и устранения противоречий в процессе производства; рациональное использование и сохранение ресурсов в процессе производства; осуществление инновационно-инвестиционной деятельности, экологическая ответственность за экономическую безопасность; социо-эколого-экономическое единство; удовлетворения потребностей общества; достижения приемлемого состояния экологической безопасности.

Целью четвертого этапа является определение методов и инструментов влияния на обеспечение устойчивого развития города. К методам механизма обеспечения устойчивого развития города нами отнесены: бюджетное, налоговое, кредитно-денежное регулирование; планирование и прогнозирование; инвестирования; материальное стимулирование; целевое финансирование; финансовая поддержка; ценообразования. Согласно системе инструментов формируют: нормативно-правовые акты, ставки налогообложения, субвенции, дотации, макроэкономические планы и целевые комплексные программы, лицензии, квоты. На следующем этапе осуществляется реализация стратегии обеспечения устойчивого развития города, которая предусматривает планирование разработки прогнозов, программ развития городов, использование финансово-бюджетных и денежно-кредитных средств поддержки развития города, активизацию предпринимательской деятельности, развитие инфраструктуры города [7, с. 102].

Заключительным этапом является контроль, который должен обеспечивать качественный обратная связь. Этот этап предусматривает систематический контроль за выполнением предложенной стратегии в соответствии с принципами обеспечения устойчивого развития города, оценку результатов реализуемой стратегии и корректировка результатов реализации стратегии обеспечения устойчивого развития города. Необходимость такого этапа в процессе формирования стратегии обеспечения устойчивого развития обусловлена тем, что постоянное появление новых обстоятельств заставляет регулярно вносить корректировки в результате чего долгосрочное направление развития города могу быть изменен, а задача сформированных программ могут быть пересмотрены. Изменение прогноза развития города, новые цели и динамичность процессов системы города вызывают и корректировки стратегии. Необходимым условием реализации стратегии обеспечения устойчивого развития города является его организационное сопровождение [6, с. 43].

Институты города выступают координационной группой реализации принципов обеспечения устойчивого развития города, к таким институтам нами отнесены: городской совет, городское хозяйство, общественные организации, региональные финансовые компании, бизнес-инкубаторы, технопарки, технополисы, благотворительные фонды, венчурные и гарантийные фонды, выше учебные заведения. Рабочей группой (департамент обеспечения) должны определяться стратегические ориентиры и задачи по обеспечению устойчивого развития города, разрабатываться предложения по нормативно-правового обеспечения устойчивого развития города и осуществляться ресурсное обеспечение деятельности департамента устойчивого развития города. При этом специалисты-аналитики должны собирать и обрабатывать информацию о стойкости системы города и осуществлять контроль исходной информации по результатам работы механизма

обеспечения устойчивого развития города. Задачей специалистов-маркетологов заключается в мониторинге окружающей среды развития города и исследовании зарубежного опыта обеспечения устойчивого развития города. Проект-менеджеры призваны обосновать инструменты механизма обеспечения устойчивого развития города, поиск возможных направлений и разработок необходимых инструментов с целью обеспечения устойчивого развития города и внедрения утвержденных инструментов указанного механизма [2, с. 65].

Взаимосвязи между специалистами и руководством департамента должны быть обратными, что будет свидетельствовать о непрерывности функционирования механизма обеспечения устойчивого развития города. Стратегическое управление устойчивым развитием приведет к оптимизации отношений между органами государственного управления, органами местного самоуправления, бизнеса и общественностью города, обеспечению процессов воспроизводства ресурсов и регулирования потоков в городе, повышению эффективности использования всех имеющихся ресурсов города, обеспечению надлежащего уровня доступности жителей города к базовым инфраструктур и улучшения условий их проживания, содействие формированию надлежащих условий для развития бизнеса, улучшения и повышения финансовых возможностей местных бюджетов, повышение уровня инвестиционно-инновационной активности и привлекательности города; обеспечение надлежащего экологического состояния в города.

Итогом принятия программы устойчивого развития городской территории должно стать выявление мест инфраструктуры, которые нельзя определить как достаточно выполняющие свои функции. Возможностями для преодоления ситуации с несбалансированностью бюджета и дефицитом средств в казне городской территории может выступать изменение фискальной политики государства. Предполагается дифференциация налоговых поступлений от доходов физических лиц в иной пропорции соответственно масштабам ВВП и численности населения, выявление индексного потенциала функционирования городской территории и определение путей ее развития.

В качестве вывода можно отметить необходимость смены управленческой парадигмы для длительном и краткосрочном планировании развития городской территории. Каждый из параметров функционирования города или городского образования, округа должен выступать как элемент триады социально-эколого-экономического развития. При этом корректировка планов развития должна идти в контексте одновременного формирования стратегий изменения всех компонентов.

Законодательное обеспечение подобного функционирования позволяет учитывать данные фрагменты на основе концепция социального планирования. Индикаторными показателями могут стать такие индексы, как ИРЧП (индекс развития человеческого потенциала), ИТН (индекс техногенной нагрузки), ИЗТ (индекс загрязненности территории). С позиции федеральной власти необходимо четко разграничить экономические параметры функционирования муниципалитетов и повышать долю собираемости налогов (не перечисляемых с бюджеты других уровней) до 40–45%.

Рекомендуется принять единые методические указания для составления планов устойчивого развития города с оптимизацией структуры его управления. Современный выбор между прямым управлением, опосредованными выборами депутатами законодательного собрания города и назначение сити-менеджера стоит заменить прямым народным голосованием с возможность функционирования городского совета, а не только единым лицом управленческого цикла.

Литература:

1 *Алехин Е.И., Тихий В.И.* Поиск ориентиров устойчивого развития городов региона // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 36. С. 10–22.

2 *Бисмарк М.* Устойчивое развитие городов // Здания высоких технологий. 2014. Т. 3. № 3-3. С. 64–67.

3 *Богомолова И.В., Машенцова Л.С., Сазонов С.П.* Устойчивое развитие крупных городов с позиций оценки конкурентоспособности территории // Фундаментальные исследования. 2014. № 9-11. С. 2506–2510.

4 *Беднякова Е.Б.* Условия устойчивого развития городов // Транспорт и сервис. 2014. № 2. С. 21–41.

5 *Гатауллина А.А.* Институциональные факторы формирования устойчивого развития города // Экономика и предпринимательство. 2014. № 11-2. С. 157–159.

References:

1 *Alekhin Ye.I., Tikhiy V.I.* Search guidelines for sustainable urban development in the region // Regional economy: theory and practice. 2014. № 36. Pp. 10–22.

2 *Bismarck M.* Sustainable Urban Development // Zdaniya vysokikh tekhnologiy. 2014. Vol. 3. № 3-3. Pp. 64–67.

3 *Bogomolov I.V., Mashentsova L.S., Sazonov S.P.* Sustainable development of major cities from the perspective of assessing the competitiveness of the territory // Fundamental Research. 2014. № 9-11. Pp. 2506–2510.

4 *Bednyakova E.B.* Terms of sustainable urban development // Transport i servis. 2014. № 2. Pp. 21–41.

5 *Gataullina A.A.* Institutional factors of sustainable urban development // Ekonomika i predprinimatel'stvo. 2014. № 11-2. Pp. 157–159.

Литература:

6 *Казарбина С.А.* Препятствия на пути эффективного развития устойчивых транспортных систем городов России, законодательные меры, необходимые для их преодоления // Транспорт и сервис. 2014. № 2. С. 42–46.

7 *Мурзин А.Д.* Мониторинг социальной сферы города в целях планирования устойчивого социально-экономического развития урбанизированных территорий // Государственный советник. 2014. № 1 (5). С. 99–109.

8 *Chapple K.* Planning Sustainable Cities and Regions: Towards More Equitable Development. Routledge, 2014. 322p.

9 *Coyle S.J., Duany A.* Sustainable and Resilient Communities: A Comprehensive Action Plan for Towns, Cities, and Region. Wiley, 2011. 416p.

10 *Ross A.* Bird on Fire: Lessons from the World's Least Sustainable City. Oxford University Press, 2013. 312p.

11 *Portney K.E.* Taking Sustainable Cities Seriously: Economic Development, the Environment, and Quality of Life in American Cities (American and Comparative Environmental Policy). The MIT Press, 2013. 400p.

12 *Shark A.R., Toropkoff S., Levy S.* Smart Cities for a Bright Sustainable Future. CreateSpace Independent Publishing Platform, 2014. 376p.

References:

6 *Kazarbina S.A.* Obstacles to the effective development of sustainable transport systems of Russian cities, the legislative measures necessary to overcome them // Transport i servis. 2014. № 2. Pp. 42–46.

7 *Murzin A.D.* Monitoring of the urban social sphere in order to plan for sustainable socio-economic development of urban areas // Gosudarstvennyy sovetnik. 2014. № 1 (5). Pp. 99–109.

8 *Chapple K.* Planning Sustainable Cities and Regions: Towards More Equitable Development. Routledge, 2014. 322p.

9 *Coyle S.J., Duany A.* Sustainable and Resilient Communities: A Comprehensive Action Plan for Towns, Cities, and Region. Wiley, 2011. 416p.

10 *Ross A.* Bird on Fire: Lessons from the World's Least Sustainable City. Oxford University Press, 2013. 312p.

11 *Portney K.E.* Taking Sustainable Cities Seriously: Economic Development, the Environment, and Quality of Life in American Cities (American and Comparative Environmental Policy). The MIT Press, 2013. 400p.

12 *Shark A.R., Toropkoff S., Levy S.* Smart Cities for a Bright Sustainable Future. CreateSpace Independent Publishing Platform, 2014. 376p.