

Жихарев К.Л.

МЕТОДИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ ПО РАЗРАБОТКЕ КОНЦЕПЦИЙ И ПРОГРАММ ГОРОДСКОГО РАЗВИТИЯ

В соответствии с используемым программно-целевым подходом к проблемам городского развития, обеспечение комплексности и непротиворечивости процесса разработки программ развития в различных сферах деятельности в городе, что является необходимым условием их реализуемости, возможно только при задании объемлющей рамки такого процесса. В качестве такой рамки выступает концепция городского развития.

Концепция городского развития - по своим содержанию и целям - является управленческим инструментом, т.е. адресована в первую очередь к представителям местной власти, к специалистам, профессионально занятых деятельностью городского управления и, в принципе, к тем жителям города, кто не равнодушен к его будущей судьбе и готов - в порядке гражданского участия - работать на ниве местного самоуправления.

Процесс, становления местного самоуправления в нашей стране, муниципализации всех городских процессов и образа жизни горожан вновь, после 80-летнего перерыва, начался сравнительно недавно. Можно сказать, что местное самоуправление в России еще только делает первые шаги. Вместе с тем путь этот долгий и трудный, требующий от всех участников городского процесса немалых усилий по изменению взглядов на природу городского управления, овладения новыми управленческими компетенциями и внедрения в городскую практику новых управленческих технологий.

Предлагаемая модель концепции из идей и опыта программно-целевого подхода имеет своей конечной целью переход к состоянию устойчивого городского развития.

Этот переход, если он будет признан целесообразным, предполагает определенную последовательность изменений в стратегии городского управления.

Ее первыми шагами являются:

Разработка концепции городского развития, смысловым ядром которой является представление о природе устойчивого развития как такового.

Определение первоочередных, доступных управлению зон и направлений развития, тех его программных фокусов, на которых целесообразно в первую очередь сосредоточить управленческие усилия.

Разработка ориентированных на эти фокусы политик и программ развития, технологически обеспеченных наличными организационно-управленческими, информационными, интеллектуальными и материальными ресурсами.

Создание условий для активного гражданского участия населения в обсуждении политики развития и тех его программ, которые городские власти предлагают реализовать в городе в ближайшее время.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Принятие установки на управляемое развитие означает изменение всей системы городских отношений. При этом объектом управленческих усилий становится, преж-

де всего, люди и их отношения, а средством их регулирования — институциональные инструменты (правила игры, ценностные предпочтения, концептуальные представления о городе и городском образе жизни). От того, кто, как и к кому будут применяться эти усилия, и будут зависеть направленность, темпы и издержки городского развития.

Обращение к стратегии управляемого развития означает признание того, что:

- изменения состояния городских отношений обеспечиваются за счет минимизации внешних воздействий при максимизации использования существующего городского потенциала;
- каждое единичное воздействие, независимо от его объектной направленности, оказывает различное влияние и по многим другим направлениям;
- использование своего потенциала развития доступнее и эффективнее обращения к потенциалу внешнему.

Иначе говоря, для управляемого развития характерно, то, что ни одно из управляющих усилий не может проявляться (быть осуществлено или воздействовать на что-либо) отдельно от других.

Переход к принципам управляемого развития, вместе с тем, предполагает смену целого ряда целей и направлений действия практически всех участников городской жизни. Новая система установок и правил и составляет основные положения концепции городского развития сегодняшнего этапа.

К основным положениям, определяющим смену целей и направлений развития, относятся:

- Смена гражданской позиции: переход от привычного выполнения всеми субъектами городского процесса (физическими и юридическими лицами) распоряжений и планов власти (партии и правительства) - к полноценному гражданскому участию, без которого невозможно реальное местное самоуправление.

При этом государственная власть (и федеральная, и областная) являются лишь гарантами местного самоуправления, а муниципальная власть обеспечивает условия для самодеятельности и самоорганизации жителей (при соблюдении достигнутых в гражданском согласии представлений о социальной целесообразности и справедливости).

- Смена деятельностиной позиции: с привычной установки на государственное (властное или, в крайнем случае, производственное) обеспечение жизненных потребностей - на их самообеспечение с опорой на внутренние городские возможности.

При этом деятельность местной власти инициирует (или создает) условия для инвестиционной привлекательности всех видов деятельности любых субъектов (жителей, сторонних инвесторов, государства), направленных на городское развитие.

- Смена производственной позиции города с преимущественной установки на материальное производство (изотопы, карбюраторы, ковры и т.п.) - на производство социальных услуг, на развитие процесса сервилизации городского образа жизни.

При этом материальный продукт становится не целью существования города и его жителей, а лишь одним из средств городского развития и роста благосостояния жителей.

- Смена социальной политики: переход от установки на принудительное социальное равенство - к установке на социальную справедливость, сочетающей законодательно декларированное равенство возможностей с реальным положением различных групп населения (выражающимся в экономической, социальной и территориальной неоднородности городской ситуации).

При этом все виды стратификации оформляются функционально и пространственно и стимулируется деятельностное самоопределение (свобода выбора, перемещения и т.п.) жителей.

Смена установок, целей и направлений развития, безусловно, означает и согласованную смену основных правил поведения (деятельности) всех участников процесса развития (властей, жителей, хозяйствующих субъектов), к основным из которых можно отнести:

- Приоритет использования существующих городских объектов (улучшение их функционирования, регенерация, санация, реабилитация) перед внедрением и созданием новых.

- Опора на наличные позитивные сдвиги и направления развития (укрепление и использование позитивных сторон) текущих процессов вместо и вместе с запуском новых.

- Обеспечение привлекательности потребных для развития видов и объемов деятельности всех её субъектов за счет опережающего создания соответствующих материальных условий или поведенческих прототипов (прецедентов).

- Обеспечение массовой привлекательности малых приращений в развитии (за счет создания и рекламы рынка городских малых предпринимательских проектов и инициатив).

Основными городскими процессами, обеспечивающими реализацию сформулированных положений, можно считать:

1. Процесс достижения деятельного общественного согласия.

Способом запуска данного процесса станет широкое общественное обсуждение инициативно предъявляемых властью своих деятельностных намерений, а не традиционных спущенных сверху властных решений.

Основными субъектами такого гражданского согласия становятся жители города (во всех возможных формах социального, профессионального и территориального их объединений, представляющих различные городские интересы), муниципальные власти (всех ветвей) и действующие хозяйствующие субъекты и предприниматели.

2. Процесс взаимного принятия ответственности и разделения рисков. Необходимо стремиться к максимально жесткому разделению зон ответственности и уровней рисков между всеми участниками процесса развития (предъявляемому уже на уровне намерений, проектов и программ).

Любой переход от предъявленных намерений к реальным материальным действиям должен быть возможным лишь при четко сформулированном адресном обращении - отдельно к каждому из вольных или невольных участников - с публично подтвержденным согласием сторон.

Предъявленные идеи, правила и обеспечивающие результат средства, составляющие основные положения концепции городского развития, станут реалистичными и

результативными лишь в случае деятельности, адресно интерпретированной для каждого из возможных участников городского развития. Если при этом какая-либо из групп не найдет в городских начинаниях своего интереса, то она неминуемо становится тормозом в развитии города.

Поскольку город является неизмеримо сложным «организмом», то даже наиболее общие направления его развития не могут быть в однозначной трактовке предъявлены всем адресатам. Необходим постоянный городской процесс согласования проектных и программных намерений, включаемых в концепцию развития города.

Внешняя политика развития города обращена на использование государственного потенциала и привлечение внешних инвестиций. Внешняя политика представляется в своей государственной иерархии и в функциональных взаимосвязях города. Опорой внешней политики города является использование его собственного потенциала, с выраженным приоритетом собственных внутренних задач.

Город должен стремиться стать открытым (привлекательным) для новых стратегических действий, программ и проектов, что возможно лишь при успешной реализации упомянутых задач.

Реальными инструментами реализации внешней городской политики становятся информационно-открытая деятельность властей, как доверенного лица жителей по следующим направлениям:

- нормативно-правовое обеспечение городского развития во всем диапазоне конституционных прав местного самоуправления;
- обеспечение внешней инвестиционной привлекательности за счет инфраструктурного опережения развития;
- опережающее проектно-программное обеспечение развития;
- организация свободного рынка локальных деятельностных предложений (городских проектов и программ).

АНАЛИЗ ГОРОДСКОЙ СИТУАЦИИ

Для успешной разработки концепции, в частности для выделения приоритетных направлений развития, реализация которых возможна в конкретном городе, необходимо провести анализ городской ситуации по нескольким группам характеристик.

Существенными характеристиками города являются:

- Природно-климатические. Инженерно-геологические условия; климат; условия сельскохозяйственного производства в прилегающем районе; рекреационные ресурсы; экологическая ситуация.
- Экономико-географические. Транспортная инфраструктура: наличие железной дороги, автодорог федерального значения, развитость сети местных автодорог, судоходных путей, аэропортов; инфраструктурные связи с прилегающими территориями.
- ТERRITORIALLY-ПОЛИТИЧЕСКИЕ. Административное положение города; экономическая характеристика субъекта Федерации; отношение областных властей к реформе местного самоуправления; нормы отчислений в областной бюджет.
- Экономические. Экономическое положение ведущих предприятий; предпринимательский климат; развитость мелкого и среднего бизнеса в городе.

- Культурно-исторические. История, существование местных традиций; миграционная характеристика; национальный и конфессиональный состав; напряженность в отношении этнических, конфессиональных и иных групп.
- Социально-культурные. Интеллектуальный потенциал; общественные движения; культурная жизнь города.
- Социально-экономические. Показатели среднемесячных зарплат; динамика сокращения занятости, в том числе и перехода на частичную занятость; прогноз развития ситуации в связи с развитием экономической ситуации.

МЕСТНОЕ СООБЩЕСТВО И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

В проблематике местного самоуправления теснейшим образом переплетаются различные по своей природе измерения жизни и деятельности людей - воспроизводящийся процесс производства/потребления условий жизни и жизненных благ, пространственность (пространственная выраженность городского образа жизни, ее приуроченность к определенному месту) и тот специфический для оседлой жизни в городских поселениях тип социальных связей, который именуется местным сообществом¹.

Естественный рост городов, равно как и их целенаправленные (проектно-инновационные) трансформации, затрагивают все три названные измерения. Поскольку расширенное воспроизводство вместе со структурными изменениями (процессами дифференциации/интеграции) принято называть развитием, то управляемость жизнедеятельностью городов будет означать не что иное, как их воспроизводящееся во времени устойчивое развитие.

Большинство предметов ведения местной власти относятся к так называемым структурам повседневности и связаны с удовлетворением текущих (ежедневных, еженедельных и т.д.) массовых запросов населения. Объектами ее усилий являются городские системы жизнеобеспечения (сети обслуживания, социально-институциональная и технологическая инфраструктуры), а также - пространственно-организованная городская среда.

Структуры повседневности - это структуры образа жизни, то, что проживается и оценивается самими людьми по ходу их жизни и деятельности; тогда как системы жизнеобеспечения - это объекты деятельности городских служб и властей. Людей, как показывают опросы, в первую очередь волнуют не общенациональные политические проблемы, а чисто практические вопросы местного значения: личная безопасность, благосостояние, здоровье и возможности отдыха, образования детей и т.п. Запросы повседневной жизни, уровень удовлетворенности ею, степень идентичности с местом проживания, степень вовлеченности в жизнь местного сообщества зависят от состояния городских систем жизнеобеспечения (а через них - от качества городского управления), но одно все же не тождественно другому.

Согласно представлениям, заложенным в законодательные документы о местном самоуправлении, оно неразрывно связано с местным сообществом, которое и есть подлинный субъект самоуправления.

В условиях вновь начавшегося процесса муниципализации городской жизни перед

каждым городом встает вопрос о необходимости выбора городской политики развития, а в рамках ее - о концептуальном самоопределении в отношении того стратегического статуса (типа) города, который определяет:

- его место в региональном, государственном и - что для многих городов стало уже актуальным - наднациональном пространстве развития (на рынках капитала, труда, информационных, человеческих и прочих ресурсов);

- его инвестиционную привлекательность (для внешних и внутренних инвесторов), т.е. способность города мобилизовать ресурсы и активы развития, делать их операционально доступными.

Разработка концепции развития, отвечающей типологии города и сложившейся в нем городской ситуации, - отправная точка для реализации городской политики развития и выбора критериев оценки ее реалистичности и эффективности. Это стратегическое (одновременно, концептуальное и политическое) самоопределение далее реализуется в разработке городского пакета программ развития (объем которого зависит от реальных управленчески-инновационных и от финансово-инвестиционных возможностей города).

Актуальная сегодня идеология городского развития, опирающаяся прежде всего на муниципальную собственность и городскую недвижимость, на ноу-хау (с просчитанными бизнес-планами и инвестиционными проектами) и на финансовые механизмы «займов из будущего», тяготеет скорее к иной, инновационно-инвестиционной манере стратегического самоопределения.

Это - город-предприниматель, город-хозяин, город-собственник. Это - непременно активный город, сплоченный город, умело рекламирующий себя город.

Для практической реализации этой стратегической установки важно наличие привлекательных идей, проектов и программ городского развития, согласованность действий всех субъектов городского развития (включая различные группы населения) и дух соперничества с другими городами (в региональном, страновом и наднациональном пространстве), поддержка основных идей концепции развития различными группами населения, местными властями и представителями деловых кругов, наличие конкретных программ городского развития и, разумеется, активность в изыскании необходимых ресурсов.

Для того чтобы городское развитие из намерения власти и цели специалистов-управленцев стало реальностью городской жизни, необходимо всячески способствовать становлению прямого гражданского участия населения в делах местного сообщества и в ходе городского управления:

- Отработать механизм сотрудничества органов власти и местного сообщества, который позволял бы отдельным гражданам и общественным группам выражать свое отношение к общегородским проблемам и участвовать в их решении на всех этапах.

Граждане должны иметь возможность предлагать решения, предлагать конкретные проекты и участвовать в осуществлении решений, в которых они наиболее заинтересованы.

- Изменить отношения к гражданскому участию. Необходимо разрабатывать и осуществлять городские программы информированного согласия, которые помогали бы людям своевременно знать о намерениях власти в области городского развития,

поверить в возможности своими силами повышать уровень и качество жизни в городе. Работа по формированию гражданского сознания, имеющая долговременный характер, может быть включена в число целей городской социальной, образовательной и культурной политики.

- Сформировать информационное сотрудничество. В настоящее время городская власть, ее намерения, решения и действия не являются достаточно информационно прозрачными. Тогда как хорошая информированность населения о положении дел в городе и перспективах его развития составляет основу информированного согласия, эффективности городского управления и способствует укреплению социальной стабильности.