Жихарев К.Л.

МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ И ОПЫТ РАЗРАБОТКИ ПРОГНОЗНЫХ МАТЕРИАЛОВ ПО КОМПЛЕКСНОМУ РАЗВИТИЮ ГОРОДА

Прежде чем перейти к рассмотрению этих работ, представляется целесообразным остановиться на отдельных позициях, имеющих общеметодический характер.

В последние годы произошла существенная девальвация понятия «программа». С одной стороны, это объясняется массовой разработкой различного рода программ на всех уровнях управления. Только на федеральном уровне принято несколько сотен программ и практически все они из-за крайне скудного финансирования, а точнее – не финансирования, оказались не реализованными. С другой стороны, «программами» стали называться большое число материалов, которые по своему характеру явно не соответствуют этому понятию.

Вместе с тем программа - это особый инструментарий управления, использование которого оправдано и необходимо лишь в ограниченном числе случаев, когда традиционные, стандартные методы не позволяют обеспечить решение той или иной задачи или проблемы.

Это, как правило, ситуации, когда необходимо скоординировать деятельность различных субъектов (ведомств, предприятий и т.д.) при четком определении роли каждого из них и разработке эффективной процедуры их взаимодействия, с конкретизацией мероприятий, расписанных по времени, исполнителям, объемам и источникам финансирования, ответственностью за их выполнение, с установлением системы контроля за результатами. Для разработки и реализации программ создаются, как правило, особые структуры управления.

Однако в практике деятельности муниципальных органов власти нередко, как указывалось выше, за программу выдается материал (документ), предусматривающий выполнение традиционных, рутинных задач, не требующих использования особого инструментария.

Понятие «комплексное экономическое и социальное развитие города» введено в оборот еще в 70-80-ые годы и было во многом связано с активной разработкой так называемых планов экономического и социального развития города.

Уже в этот период были проведены значительные исследования по этим проблемам, а их результаты не потеряли своей актуальности и в настоящее время.

Необходимость комплексного развития обусловлена самой природой города. В нем, как в сложной системе для нормального функционирования и развития должно обеспечиваться взаимоувязанное и непротиворечивое развитие, основных городских подсистем: социально-демографической,

экономической базы (промышленность, наука и научное обслуживание, строительный комплекс и др.), социальной инфраструктуры, инженерно-планировочной организации и природно-экологической среды. Это, с нашей точки зрения, и составляет сущность комплексного экономического и социального развития города.

Объективной основой изменения роли городов являются три процесса:

-децентрализация управления экономикой, связанная с резко возросшей самостоятельностью хозяйственных субъектов, благодаря изменению форм собственности. В отличие от планово-распределительной экономики, когда предприятия были исключительно ориентированы на ведомственно-вертикальные связи, в современных условиях для значительной части хозяйствующих субъектов приоритетным может стать ориентация на экономически оправданные горизонтальные связи. Следует ожидать резкого усиления внутрирегиональной и внутригородской кооперации, межотраслевого взаимодействия в относительно небольших территориальных рамках (чему уже есть немало примеров). При этом структурные изменения, определяемые в большей степени переходом к производству продукции и услуг социального характера, создают устойчивый, постоянно возобновляемый региональный и местный спрос и, соответственно, - стабильный режим работы предприятий;

- перенос центра тяжести в решении большой совокупности социальных задач с федерального на региональный и особенно на местный (городской) уровень;

- формирование системы местного самоуправления и постепенное осознание городской элитой и населением в целом возможности под свою ответственность и в основном за счет своей инициативы и мобилизации внутренних предпосылок, потенциала и ресурсов обеспечивать собственное развитие.

В новых условиях город перестает быть лишь «приложением» к ведомственному производству. Отмеченные выше объективные предпосылки способствуют становлению города как достаточно самостоятельного социально-экономического образования, призванного реализовать три основные функции:

- обеспечения благоприятных условий для жизнедеятельности его населения;

- формирования благоприятной среды для становления новых экономических отношений, развития предпринимательства и межхозяйственного взаимодействия;

- лидера, «малой столицы» для тяготеющих к нему территорий.

Реализация указанных функций в условиях, как правило, жестко лимитированных городских ресурсов возможна лишь при условии подхода к городу как единому целому, обеспечения его устойчивого развития и взаимосвязанного формирования и функционирования городских подсистем.

Система документов, призванных способствовать целенаправленному,

комплексному развитию города, должна включать три вида:

- прогноз на долгосрочный и среднесрочный периоды, в течение которых могут быть реализованы стратегические задачи по совершенствованию (реконструкции) экономической базы города и его инженерно-планировочной структуры;
- целевые программы, направленные на решение ключевых проблем и задач развития города, определенных на основе долгосрочных прогнозов;
- годового прогноза экономического и социального развития города, разрабатываемого параллельно с бюджетом города и жестко увязанного с реальными финансовыми и другими ресурсами. Краткосрочный прогноз-план призван реализовать первоочередные мероприятия (задачи), определенные в долгосрочном прогнозе и целевых программах, а также обеспечить стабильное функционирование городского хозяйства.

Прогнозные документы (включая целевые программы) должны быть взаимосвязаны и во многом базироваться на проектно-планировочных документах - генеральных планах городов, схемах и проектах районной планировки, региональных схемах развития и размещения производительных сил.

Типовая структура прогнозных материалов по комплексному социально-экономическому развитию города включает следующие разделы:

1. Анализ сложившихся тенденций и проблем в развитии города.

Обзор основных этапов формирования города.

- Экономическая база.
- Население, демографическая ситуация.
- Занятость населения.
- Уровень жизни, социальная защита населения.
- Социальная инфраструктура. Инженерная инфраструктура.
- Экологическое состояние городской среды.
- Землепользование и земельные отношения.
- Инвестиционно-строительный комплекс. Финансово-бюджетная сфера.

2.Анализ практики решения социально-экономических и других проблем развития города.

3.Долгосрочная концепция и характеристика перспективных этапов социально-экономического развития города.

4.Приоритетные направления и мероприятия по решению социально-экономических проблем.

- Поддержка и модернизация экономической базы.
- Стабилизация демографической ситуации.
- Повышение уровня занятости, социальной защиты населения.
- Совершенствование социальной инфраструктуры.
- Развитие инженерной инфраструктуры и экология.

- Расчет финансовых ресурсов, необходимых для реализации мероприятий на краткосрочный период, возможные источники финансирования.

- Организационно-хозяйственный, административно-правовые, финансовый и другие механизмы реализации мероприятий по развитию города.
- Финансово-бюджетная сфера.
- Инвестиционный комплекс.
- Регулирование земельных отношений.

В предлагаемой структуре прогнозных материалов особое внимание необходимо уделить объективной оценке сложившейся ситуации и постановке диагноза. Как и в медицине, так и в определении путей выхода города из тяжелого состояния нельзя прописывать лекарства (комплекс мер) без установления точного диагноза.

Опыт работы с большой группой городов показывает, что указанным аспектам должно быть уделено не менее трети времени, необходимого для разработки проекта. При этом важно проанализировать всю совокупность факторов и причин, а не только отдельные позиции, хотя и кажущиеся в первом приближении наиболее существенными. Важно также выделить внешние и внутренние факторы и причины, на которые город может влиять, и где его усилий будет явно недостаточно.

В связи с крайней недостаточностью статистической информации по городу (в частности, неполнота учета состава хозяйствующих субъектов, искаженная оценка во многих случаях реальных доходов населения и его занятости) необходимо натурное обследование наиболее представительных объектов, расположенных в городе, проведение встреч с руководителями различных городских служб, сфер хозяйства и т.д. Существенное значение имеет анкетирование состояния предприятий и организаций города (с предварительным детальным инструктажем) и т.д. Важным источником информации, обеспечивающим разностороннюю оценку проблем развития города, служат беседы с представителями различных социальных групп населения.

Наряду с постановкой диагноза, большое значение для разработки перспективной концепции имеет оценка благоприятных и лимитирующих факторов развития города.

С этих позиций должны быть проанализированы демографическая ситуация и образовательно-профессиональный уровень населения, социальная и инженерная инфраструктура, планировочная организация города, территориальные возможности и экология, транспортно-географическое положение и место города в системе расселения.

Особое внимание необходимо уделить существующей экономической базе, проведя ранжирование основных ее объектов на предмет их конкурентоспособности как на ближайшую, так и на дальнюю перспективу.

Принципиальное значение при рассмотрении перспектив развития города имеет подход к нему не как к изолированному автономному образованию, а как части региона и страны, играющего определенную роль в территориальном разделении и кооперации труда. К сожалению, нередки случаи, когда город рассматривается вне связи с регионом и тяготеющей к

нему территорией, что приводит к ошибочной гипотезе его дальнейшего развития.

Подходя к определению перспектив развития города и мероприятиям по их реализации, особое внимание необходимо обратить на формирование благоприятной среды для предпринимательства.

Именно благоприятная среда является действительно долгосрочным фактором, способствующим постоянному притоку в город инвестиций, обновлению его хозяйственного облика и повышению его конкурентоспособности, притоку (или удержанию) наиболее подготовленных, квалифицированных кадров.

Одним из важных вопросов разработки перспектив и их реализации является информационно-психологическое сопровождение, учет и формирование общественного мнения.

Необходимо обеспечить адекватное восприятие населением замысла разработчиков и его последующую поддержку, т.е. задачей является не только ознакомление населения, но и учет его мнения, предложений и интересов.

В последние годы в практику работы над прогнозами развития городов мы обязательно включаем выпуск книг, раскрывающих современные проблемы, концепцию развития, пути и механизмы реализа-ции.5 Эти книги, издаваемые при содействии областной и городских администраций, как представляется, способствуют формированию общественного мнения, в том числе и у подрастающего поколения (часть книг направляется в школьные библиотеки).

Перейдем к рассмотрению работ по городам Самарской области, выполненных в последние годы.

По предложению Администрации области в качестве объектов исследования выбраны города Октябрьск, Чапаевск и Кинель, находящиеся в критической ситуации, связанной как с общим кризисом, так и со спецификой экономической базы этих городов, слабо адаптируемой к рыночным условиям.

Другой особенностью работ по рассматриваемым муниципальным образованиям является учет их положения в составе крупной городской агломерации. В этом отношении представляется методически оправданным опережающая проработка основных аспектов развития Самарско-Тольяттинской агломерации, что дало возможность более обоснованно оценить современную ситуацию в рассматриваемых городах и наметить пути их дальнейшего развития.

Исследование агломерации позволило в качестве одного из приоритетных направлений рекомендовать перераспределение функций между ядрами агломерации и остальными городами. При этом Самара и Тольятти, являющиеся центрами инновационных процессов, разгружаются от ряда функций, не нуждающихся в среде крупного города, а небольшие города получают дополнительные импульсы для своего развития.

Укрупненно рассматриваемые материалы по каждому городу состоят из

трех основных частей. Это:

- ретроспективный анализ развития города с оценкой существующей ситуации, сбалансированности развития отдельных подсистем и уровня социальной обеспеченности населения в сопоставлении с социальными стандартами, с выявлением ключевых проблем в его развитии;

- концепция перспективного развития города, которая включает оценку (на основе проведенного анализа) имеющихся собственных ресурсов и предпосылок развития; ранжирует проблемы по степени приоритетности; выявляет сохраняющиеся традиционные и возможные новые роли экономической базы рассматриваемого поселения в территориальном разделении труда (в том числе и в рамках агломерации) с учетом складывающихся рыночных отношений; определяет генеральные направления социально-экономического развития города. В условиях существующей неопределенности экономической ситуации в стране в целом, в концепции, как правило, рассматриваются возможные варианты (сценарии) перспективного развития муниципального образования. Кроме того, оцениваются ресурсные возможности города для самостоятельного решения проблем и реализации концептуальных направлений и даются рекомендации о направлениях и масштабах (в случае необходимости) государственной помощи и поддержки;

- комплекс мероприятий по основным направлениям развития в разрезе отдельных подсистем города с выделением основных этапов реализации и определением исполнителей, объемов и источников финансирования.

В заключение работы даются предложения по созданию в городе определенной системы управления, включающей набор элементов организационно-хозяйственного, административного и правового механизмов, информационное и кадровое обеспечение реализации мероприятий.

Остановимся подробнее на содержании современных проблем и возможных направлений развития городов Октябрьск, Чапаевск и Кинель.

Октябрьск - промышленно-транспортный центр, расположенный на берегу р. Волги в непосредственной близости от г. Сызрань и формирующий один из крупных транспортных узлов Поволжья и России. Город, в развитии которого в последние годы возникли серьезные социально-экономические проблемы, относится к числу депрессивных территорий Самарской области. Среди наиболее острых проблем города можно выделить: спад производства на промышленных предприятиях и сокращение работ на железнодорожном узле; критическую ситуацию на городском рынке труда, характеризующуюся низкой занятостью и самым высоким среди городов области уровнем безработицы; негативные демографические процессы и деформацию социально-демографической структуры населения (в сторону увеличения доли населения пенсионных возрастов).

Как показали исследования, Октябрьск имеет значительные возможности для выхода из кризисного состояния, активно используя собственные благоприятные предпосылки: исключительно выгодное экономико-географическое положение, накопленный производственный потенциал,

благоприятную экологическую среду, трудовые ресурсы, а также развивающиеся новые экономические отношения. Главное направление выхода города из кризиса - активизация сложившейся экономической базы с последующей ее реконструкцией. Новый импульс для развития города должны дать и другие, перспективные направления хозяйственной деятельности. Это - создание региональной системы транспортно-экспедиционного обслуживания (с использованием современных информационных технологий) и включение Октябрьска в Федеральную программу «Терминал», существенное увеличение переработки местного сельскохозяйственного сырья, формирование широкого спектра рекреационных услуг, создание при межрегиональном транспортном узле крупного центра оптовой торговли.

Чапаевск - промышленный центр, основными градообразующими предприятиями которого являются четыре крупных завода оборонного комплекса и химической промышленности. По экологическому состоянию городской среды его территория оценивается как зона чрезвычайной экологической ситуации.

Среди городов Самарской области Чапаевск выделяется не только остротой проблем, но и их системным характером. Кризис экономической базы и резкое ухудшение социальных и демографических параметров наложились в нем на сложившуюся в дореформенный период крайне неблагоприятную эколого-градостроительную ситуацию.

Применительно к Чапаевску требование устойчивого развития включает:

- качественное изменение территориально-планировочной организации города путем отделения мест приложения труда от селитебных зон; размещением последних только на благоприятных (экологически чистых) для проживания территориях;
- восстановление экологического равновесия, нормализация воспроизводственных циклов в окружающей природной среде;
- совершенствование структуры городского хозяйственного комплекса, адаптация его к требованиям рынка.

По степени приоритетности решения ключевых проблем выделяются следующие направления деятельности:

1. Реабилитация, охрана и профилактика здоровья населения в условиях чрезвычайной экологической ситуации.
2. Обеспечение населения чистой питьевой водой.
3. Обеспечение населения незагрязненными продуктами питания.
4. Конверсия промышленности города с переводом предприятий на малоотходные технологии при сохранении определенных объемов производства оборонной продукции.
5. Захоронение накопленных на территории города токсичных твердых отходов.
6. Принципиальное изменение архитектурно-планировочной организации города с учетом последних данных о накоплении загрязняющих веществ и

влиянии действующих источников загрязнения, отселение жителей из наиболее опасных мест.

7.Восстановление почв, зеленых насаждений и водоемов, имеющих водохозяйственное и рекреационное значение.

По Чапаевску утверждена Правительством РФ Федеральная целевая программа «Социально-экологическая реабилитация территории и охрана здоровья населения г. Чапаевска Самарской области», которая включена в состав рассматриваемой работы.

Город Кинель - это муниципальное образование имеет сложную структуру, включающую железнодорожный транспортный узел (собственно г. Кинель), научный центр – пгт. Усть-Кинельский и пгт. Алексеевка с агропромышленной специализацией.

Из всех городов Самарско-Тольяттинской агломерации г. Кинель ближе всех расположен к Самаре и всегда имел с ней тесные трудовые, культурно-бытовые, производственные связи.

В последние годы в развитии города в связи с общим социально-экономическим кризисом в стране возникли серьезные проблемы — спад производства, снижение грузооборота транспортного узла, «сброс» предприятиями объектов жилищно-коммунального хозяйства и социальной инфраструктуры. Это, в свою очередь, привело к сокращению общей занятости населения (что усугубилось снижением занятости жителей Кинеля и на предприятиях Самары), к значительным трудностям в работе Сельскохозяйственной академии и научных организаций, к банкротству свинокомплекса (одного из крупных в России), к резкому сужению возможностей нормальной эксплуатации жилого фонда и других объектов городского хозяйства.

Как показал проведенный в работе анализ, г. Кинель располагает комплексом благоприятных предпосылок и для стабилизации социально-экономического положения, и для дальнейшего развития.

К числу наиболее существенных предпосылок следует отнести исключительно выгодное транспортно-географическое положение, наличие мощного железнодорожного узла, научного, учебного и производственного потенциала, а также подготовленных кадров. Одно из бесспорных преимуществ города на фоне Самарско-Тольяттинской агломерации — благоприятная экологическая ситуация. Все это, безусловно, способствует росту инвестиционной привлекательности города.

Основными направлениями перспективного развития города являются:

- поддержка и координация усилий хозяйствующих субъектов, рас положенных на территории города; содействие малому предпринимательству. Создание в городе «бизнес-центра», который должен взять на себя помощь хозяйствующим субъектам в их адаптации к новым рыночным условиям;
- включение Кинельского транспортного узла в региональную программу транспортно-экспедиционного обслуживания (как части федеральной программы «Терминал»);

- кардинальное изменение направлений и масштабов деятельности Алексеевского свинокомплекса;

- формирование агрополиса и организация системы мер, способствующих формированию прогрессивной интегральной формы сочетания подготовки кадров, науки и производства;

-укрепление хозяйственной и финансовой самостоятельности муниципального образования;

- усиление взаимодействия с Кинельским районом и с областными органами управления с четким разграничением функций и финансовым обеспечением их реализации.

Кроме того, в работе предлагается консолидация муниципальных образований области с целью выработки совместных позиций, обмена опытом, решения общих проблем, цивилизованного лоббирования в областных, а при необходимости и в федеральных органах управления интересов городов и районов.