УДК 332.13:338.49

Мусеев М.С.,

председатель администрации Ленинского района Харьковского городского совета, аспирант кафедры политологии и философии Харьковского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД К УПРАВЛЕНИЮ ИНФРАСТРУКТУРНЫМ РАЗВИТИЕМ КРУПНЫХ ГОРОДОВ

Статья посвящена рассмотрению возможности использования различных подходов в управлении развитием инфраструктуры крупных городов. Определяются особенности, достоинства и недостатки этих подходов, предлагается комплексный подход к управлению развитием инфраструктуры крупных городов.

Ключевые слова: инфраструктура, развитие, подходы, крупные города, управление.

В последние десятилетия наблюдается существенный рост интереса как ученых, так и практиков к вопросам управления крупными городами и их инфраструктурами. Во многом это происходит благодаря, во-первых, стремительному росту крупных городов [5]; во-вторых, осознанию того, что именно города преимущественно способствуют росту благосостояния и социально-экономическому развитию [7]; в-третьих, усиливающаяся в результате процессов глобализации конкуренция между городами за различные ресурсы и наличие эффективной инфраструктуры являются важным фактором такой конкуренции.

Все это происходит на фоне ряда процессов и особенностей деятельности органов власти, которые актуализировались за последнее время. Прежде всего это реализация принципов устойчивого развития, которые оказывают все большее давление на органы власти различного уровня. Это приводит к тому, что становится недостаточно иметь просто эффективную в экономическом понимании инфраструктуру,

она должна быть «дружелюбной» по отношению к окружающей среде, причем в долгосрочном периоде и с учетом климатических изменений.

Сложность финансирования и управления городской инфраструктурой усиливается также и нестабильностью современного финансового сектора, где принимаются основные инвестиционные решения. Все более и более глобализированный и взаимосвязанный финансовый мир вызвал ряд недавних финансовых кризисов (азиатский финансовый кризис 1997 года, глобальный финансовый кризис 2008 года, европейский дебиторский кризис 2011 года). И хотя сейчас предпринимаются активные попытки установить со стороны государств и их объединений контроль над финансовым сектором, очевидно, что тесная взаимосвязанность глобальных финансовых систем будет способствовать возникновению финансовых «эпидемий» и в будущем.

Постоянно и быстро развиваются новые технологии, что также оказывает влияние на городскую инфраструктуру и управление ей. Причем речь идет не только о «непосредственных» технологиях (новые материалы, новые коммуникации, более эффективное использование материалов и энергии и т.п.), но также и о новых технологиях финансирования, обслуживания клиентов, управления инфраструктурой, т.е. имеется в виду все то, что обеспечивает эффективность (пользуясь компьютерным языком) как «hardware», так и «software» городской инфраструктуры.

Большую роль здесь сыграла так называемая «микроэкономическая реформа» [4], что прошла в большинстве развитых странах в последние двадцать — тридцать лет. Главные цели данной реформы в отношении городской инфраструктуры состояли в том, чтобы создать гибкость и непрерывность в обеспечении инфраструктурных услуг на основе дифференцирования и инноваций в отношении как технологий, так и самого процесса предоставления услуг. Во многих странах это подкреплялось социальными гарантиями в отношении «минимальных» услуг независимо от того, предоставлялись ли они публичными или частными организациями.

Вообще основной направленностью реформы было намерение структурировать процессы предоставления социальных услуг таким образом, чтобы они стали максимально прозрачными и подотчетными гражданам и чтобы затраты, преимущества и риски, связанные с ними, идентифицировались, ассигновались и управлялись на том уровне, где эти услуги предоставляются. Хотя механизмы достижения этого в различных странах применялись разные.

Толчком для реформы стала ситуация 1970-х — начала 1980-х годов, когда высокий уровень инфляции и замедление экономического роста привели к росту безработицы во многих развитых странах. Одним из путей выхода из данной ситуации было повышение налогов, что дало бы дополнительные средства, которые можно было бы направить на оживление экономики, однако против этого существовало серьезное общественное сопротивление [4]. Поэтому было принято решение пойти по пути реструктуризации экономики, что вылилось в борьбу с монополистами как в частном, так и в публичном секторе.

Именно монополисты предоставляли большинство инфраструктурных услуг, при этом используя традиционную бюрократическую модель управления, ставшую уже к тому времени неэффективной и неадекватной сложившимся условиям, а также основанную на технократическом подходе к управлению, что часто игнорировал его социальные аспекты. Однако поскольку современная инфраструктура выполняет социально-экономическую роль, то недостаточно ограничиться увеличением числа построенных дорог, новых водо- и газопроводов и т.п., необходимо также обеспечить равноправный доступ всех жителей к инфраструктурным объектам и услугам. Добиться этого получилось после ликвидации большинства монополистов и перехода к преимущественно аутсорсинговой модели предоставления инфраструктурных услуг при жестком контроле со стороны территориальных общин и местных органов власти.

Еще одной особенностью реформы стала ее комплексность. Недостаточно повысить эффективность какого-то одного из секторов экономики, чтобы повысить ее эф-

фективность в целом. Так же точно невозможно повысить эффективность городской инфраструктуры, уделяя внимание и развивая лишь только одну из ее составляющих, не увязывая воедино координацию усилий по развитию их всех, а также с управлением городской землей и недвижимостью.

Вообще в последнее время многие исследователи в рамках комплексного подхода к управлению территориями уделяют все больше внимания так называемым «пространственным моделям». Данные модели направлены на определение того, каким образом совместное пространственное расположение и совместные действия, поддерживаемые соответствующими коммуникациями, создают конкурентные преимущества, что имеют синергетическую природу, для организаций и целых поселений, в частности через стимулирование инноваций [6]. Это еще раз подчеркивает важность городской инфраструктуры, которая как раз и делает возможной такую синергию совместных действий, для социально-экономического развития городов, а также актуализирует вопросы эффективного управления инфраструктурой и инфраструктурным развитием.

Хотя в настоящее время в основе инфраструктурного развития и лежит управление по результатам, появившееся в менеджменте частных организаций, но все же инфраструктурное развитие представляет собой процесс, который в основном приносит общественную пользу и базируется на общественных затратах, соответственно «плохо» управляется одними рыночными инструментами, а требует совместных усилий публичного, частного и третьего секторов.

Также следует отметить, что, хотя «традиционные» дисциплины, такие как градостроительство, городское планирование, архитектура, экономика городов, социология, экология и др., довольно успешно решают отдельные задачи инфраструктурного развития, ни одна из них самостоятельно не способна обеспечить его в целом, соответственно управление инфраструктурным развитием требует междисциплинарного подхода в рамках реализации единой политики городского развития.

Инфраструктура важна для любого населенного пункта, но особенно важна она все же для крупных городов. Крупные города представляют собой места предельной концентрации людей, ресурсов, информации и деятельности [3]. Благодаря непосредственной близости и взаимодействию люди получают взаимную выгоду как для себя, так и для местной экономики, создают потенциал для креативности и инновационности. Однако, хотя и понятно, что именно люди и их идеи закладывают фундамент для создания «успешных городов», их комфортное и даже безопасное существование, а также реализация выработанных идей невозможны без наличия соответствующей инфраструктуры, которая обеспечивает надлежащее функционирование экономических, социальных, гуманитарных, экологических и других городских систем. Иными словами, эффективная городская инфраструктура не создает сама по себе конкурентоспособные, инновационные города, но ее отсутствие существенно мешает их возникновению, функционированию или развитию.

Важность городской инфраструктуры для отмеченных процессов возрастает в крупных городах и потому, что здесь она характеризуется высокими капиталовложениями и требует постоянного обслуживания и реинвестирования для ее не только эффективного, но и просто бесперебойного функционирования. Кроме того, каждый крупный город, существующий достаточно давно, имеет «инфраструктурное наследство», определяемое тем, каким образом инфраструктура инвестировалась и обслуживалась в прошлом. Долговечность и постоянность инвестиций в инфраструктуру влияет на весь процесс городского развития, городские структуры и системы в течение многих десятилетий, поскольку обычно инфраструктурные услуги являются не только конечными, но и промежуточными для производства других услуг и продуктов.

Поэтому городская инфраструктура должна быть достаточно гибкой, чтобы иметь дело с изменяющимися условиями и требованиями, что еще раз подчеркивает важность долгосрочного стратеги-

ческого подхода к ее инвестированию и планированию развития и улучшения существующих сетей и систем. Целенаправленные стратегические инвестиции в инфраструктуру на поддержание ее гибкости могут осуществить значительное положительное воздействие не только на инфраструктурное развитие города, но и на его социально-экономическое развитие в целом. Более того, по мнению многих авторов, городское будущее в еще большей степени зависит от комплексного и стратегического управления инфраструктурным развитием, с учетом бюджетных и других финансовых ограничений и требований устойчивого развития, связанных преимущественно с активностью городских территорий [3].

На заре урбанистики многие исследователи рассматривали городскую инфраструктуру как нечто исключительно материальное – транспорт, сети водоснабжения, канализация, электрические, газовые, телефонные сети и т.п., то, что назвали экономической инфраструктурой. Однако города, как отмечалось выше, организованы, в первую очередь, вокруг людей, поэтому наряду с экономической существует также, как отмечалось ранее, социальная и институциональная инфраструктура. Т.е. городская инфраструктура имеет три основные составляющие, совместное скоординированное управление которыми необходимо для ее эффективного функционирования и развития. Таким образом, важнейшее значение для социально-экономического развития крупных городов приобретают вопросы управления их инфраструктурой.

Ключевой проблемой с управлением городской инфраструктурой и ее развитием как единой системы является постоянное и повторяющееся взаимодействие между ее элементами и ее реакция на изменения, происходящие в этих элементах [2]. Наглядным примером тут может служить строительство новой линии метро, которая для многих людей существенно уменьшает время, чтобы добраться из дома на работу. После такого строительства стоимость земли и квартир вдоль линии возрастает, соответственно там активизируется строительство, которое, в свою очередь, влечет расширение сетей водо-, газо-, электроснабжения и т.п. Увеличение количества жителей приводит также к появлению новых или расширению старых школ, учреждений здравоохранения, торговых точек и др. Кроме того, со временем может понадобиться организация новых маршрутов и наземного транспорта, что будет требовать реконструкции дорог, вложения средств в закупку новых транспортных единиц и т.п. Т.е. возникает явный мультипликативный эффект воздействия на всю инфраструктуру в результате изменения одного из ее элементов, что, конечно же, необходимо учитывать при планировании и управлении ее развитием.

Такой же мультипликативный эффект достигается благодаря использованию концепции «управление по результатам» («management by outcomes»). Это достаточно известная концепция в бизнесе, но в связи с реализацией в публичном управлении моделей нового публичного менеджмента управление по результатом получило широкое распространение и в публичном секторе (наряду, например, с такими концепциями, как «сплошное управление качеством» («total quality management»), реинжиниринг («reengineering») и др., также пришедшими в публичный сектор из частного).

В управлении по результатам результат понимается как влияние на различные элементы экономики или сообщества, обеспечивающее достижение определенной цели; при этом как цель, так и результаты должны быть измеримыми [2]. Чтобы показать, каким образом управление по результатам приводит к мультипликативному эффекту, рассмотрим такой пример. Предположим, что в качестве цели определено повышение доступности жителей города к услугам, расположенным в центре города. В качестве измерительного индикатора можно взять сокращение среднего времени поездки с окраин в центр на 10% за 5 лет. Добиться этого можно, увеличив (оптимизировав) количество транспортных маршрутов и количество единиц общественного транспорта. Однако увеличение количества транспортных средств повлечет за со-

бой необходимость реконструкции дорожной сети, строительство новых дорог или расширение старых (что также позволит быстрее передвигаться по городу на частных автомобилях). Кроме того, необходимо будет пересмотреть и организацию движения транспорта по новым и старым дорогам.

Каждый из полученных четырех результатов — оптимизация транспортных маршрутов, закупка (аренда) транспортных средств, реконструкция (строительство) дорог, новая организация движения транспорта — по отдельности представляет определенную ценность для города и его жителей, но именно вместе они позволяют получить необходимый эффект в виде сокращения времени поездок. Причем не всегда взаимосвязь между результатами и эффектом является явной. Например, в каком-либо районе города могут увеличить число пешеходных дорожек с хорошим покрытием, а также уличное освещение, и это может привести к увеличению числа людей, занимающихся бегом после работы вечером, что в перспективе благоприятно скажется на состоянии общественного здоровья.

Именно вследствие возникновения подобных мультипликативных эффектов для управления инфраструктурным развитием является очень важным наличие единой и целостной политики городского развития, в которой отражены вопросы доступности жилья, доступа к жилищно-коммунальным, транспортным, образовательным и др. услугам. Хотя само понятие «политика» («*policy*») трактуется достаточно широко. Как отмечается по этому поводу в одной из работ: «Эта множественность значений неизбежна, поскольку политика — это стенографическое описание всего, от анализа прошлых решений до особенностей современного политического мышления» [1, с. 6. Перевод наш. — М.М.].

Исходя из такого широкого понимания политики, выделяют несколько направлений ее реализации и типов ее инструментов [1]:

«политика через законы», что подразумевает формирование соответствующей нормативно-правовой базы;

«политика через действие», что подразумевает принятие и реализацию управленческих решений различного характера;

«политика через деньги», реализуемая через использование бюджетных и фискальных инструментов;

«политика через убеждение» с использованием информационных ресурсов, доступных для органов власти;

«политика через взаимодействие», что подразумевает развитие взаимоотношений органов власти с другими акторами из частного и третьего секторов для совместного решения задач и достижения целей.

Однако в контексте нашей темы изложенное требует некоторых замечаний. Во-первых, в иерархической системе политика на более низких уровнях управления (оперативная политика) используется не только как рамочная структура, но и как инструмент реализации политики более высоких уровней управления (стратегической политики). Во-вторых, понятие «политика через деньги» является слишком широким, целесообразно разделять бюджетные и фискальные инструменты, поскольку они могут использоваться отдельно друг от друга и по-разному. В-третьих, целесообразно также комбинировать «политику через действие» и «политику через взаимодействие», поскольку это позволяет принимать более рациональные решения, учитывающие интересы всех городских стейкхолдеров, и реализовывать эти решения эффективнее благодаря совместным усилиям, т.е. создавая эффект синергии, о котором говорилось выше. В-четвертых, для современных, как правило, высокообразованных жителей мегаполисов скорее следует использовать не только убеждение, но и такой инструмент, как управление знаниями (*knowledge management*).

С учетом этих замечаний и основываясь на идеях известного специалиста в сфере городского управления Л. Нейлсона [4], можно предложить такой набор инструментов управления инфраструктурным развитием: нормативно-правовая база, городская политика, бюджетные инструменты, фискальные инструменты, убеждение, структуры сотрудничества,

управление знаниями. При этом важно подчеркнуть, что если первые четыре инструмента являются традиционными, такими, что давно используются для управления развитием городской инфраструктуры и городов в целом, убеждение и сотрудничество стали использоваться в связи с внедрением в публичном управлении моделей нового публичного менеджмента, то управление знаниями является инструментом, связанным с инновационными подходами к управлению развитием инфраструктуры городов.

Причем каждый из рассмотренных инструментов, используемых в управлении инфраструктурным развитием, имеет свои особенности и специфические результаты, поэтому целесообразно использовать их в комплексе, т.е. в рамках опять же комплексного подхода. Это особенно важно, учитывая, что инфраструктурное развитие представляет собой сложный процесс, зависимый не только от местных органов власти, но и других акторов, каждый из которых имеет свои интересы и цели деятельности. Но в то же время именно органы власти должны играть основную роль как в планировании развития инфраструктуры, так и в его осуществлении, консолидируя усилия других акторов, обеспечивая реализацию комплексного подхода на практике.

Библиографический список

1. Colebatch H.K. Beyond the Policy Cycle / H.K. Colebatch. — Sydney: Allen and Unwin, 2006. — 336 p.

2. Foth M. (Ed.). Handbook of Research on Urban Informatics: The Practice and Promise of the Real-Time City/ M. Foth. — Hershey, PA: IGI Global, 2009. — 319 p.

3. Glaeser E. Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier and Happier / E. Glaeser. — London: Macmillan, 2011. — 352 p.

4. Neilson L. Instruments of governance in urban management / L. Neilson // Australian Planner. — 2002. — Vol. 39. — P. 22-41.

5. United Nations Population Fund (UNFPA). Unleashing the potential of urban growth. — New York: UNFPA, 2007. — 243 p.

6. World Bank. World development report 1997: The state in a changing world. — New York: Oxford University Press, 1997. — Режим доступа: http://wdronline.worldbank.org/worldbank/a/c.html/world_development_report_1997/abstract/WB.0-1952-1114-6.abstract.

7. World Bank. World development report 2009: Reshaping economic geography. — Washington, DC: World Bank, 2009. — Режим доступа: http://wdronline.worldbank.org/worldbank/a/c.html/world_development_report_2009/abstract/WB.978-0-8213-7607-2.abstract.

Museyev M.S., e-mail: vestnik.gmu@yandex.ru
Head of Administration of Lenin District of Kharkiv City Council, post-graduate student of Political Science and Philosophy Chair of Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine.

COMPLEX APPROACH TO MANAGEMENT OF MEGALOPOLISES' INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT

The possibilities of using various approaches for managing the development of megalopolises' infrastructure are analyzed; features, advantages and lacks of these approaches are defined; the complex approach to management of megalopolises' infrastructure development is proposed.

Key words: infrastructure, development, approaches, megalopolises, management.