

МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К РАЗРАБОТКЕ СИСТЕМЫ ИНДИКАТОРОВ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДА

А.Ю. Скриган

Белорусско-Российский университет, skrigan_anna@tut.by

Стратегия устойчивого развития стала в настоящее время основополагающей концепцией развития мирового сообщества. Так как более 70 % населения Беларуси проживает в городах, устойчивое развитие городских поселений и обеспечение высокого качества жизни людей в них приобретают большую актуальность для страны. Особое значение городов, как центров реализации принципов устойчивого развития, было подчеркнуто на Европейской конференции по устойчивому развитию больших и малых городов в Ольборге в 1994 г., где была принята «Хартия городов Европы за устойчивое развитие (Ольборгская хартия)».

Города как среда обитания человека сегодня вызывают большую тревогу. Накопившиеся в городах социальные, экономические и градостроительные проблемы усугубляются постоянно ухудшающейся экологической обстановкой. Нет сомнения, что «большие и малые города представляют собой, с одной стороны, крупнейшую территориальную единицу, население которой непосредственно испытывает на себе воздействие многих нарушений архитектурного, социального, экономического, политического, ресурсного и экологического равновесия, наносящих вред современному миру. И в то же время городской уровень – это тот наименьший масштаб, в котором эти проблемы могут найти конструктивное, интегральное, целостное решение» [1].

По определению ООН «устойчивый город является городом, в котором достижения в общественном, экономическом, и физическом развитии постоянны. Устойчивый город постоянно обеспечен природными ископаемыми, от которых зависит устойчивое развитие. Устойчивый город поддерживает длительную безопасность жителей, в том числе и от природных катастроф» [2]. Иными словами, устойчивое развитие города – это сбалансированное социально-экономическое и эколо-

гическое развитие на основе рационального использования городского ресурсного потенциала, ведущее к повышению качества жизни и безопасности горожан.

В Республике Беларусь работу в области устойчивого развития координирует Национальная комиссия по устойчивому развитию при Совете Министров. В 1996 г. была разработана первая Национальная стратегия устойчивого развития Республики Беларусь. В 2004 г. Советом Министров одобрена Национальная стратегия устойчивого развития Республики Беларусь на период до 2020 г. (НСУР-2020). В НСУР-2020 Беларуси содержатся рекомендации по разработке стратегий устойчивого развития для территориальных образований различного уровня. В соответствии с этим документом, МП-21 являются одним из важнейших инструментов развития территорий, «позволяющих местным органам управления эффективно планировать и реализовывать наиболее перспективные направления повышения экономического потенциала территорий, улучшения социальных и экологических условий жизни населения» [3].

Разработка стратегий устойчивого развития, как на местном, так и на региональном и национальном уровнях, сталкивается с рядом трудностей, связанных с заложенной в самом определении неоднозначностью понятия устойчивого развития, его целей и количественных характеристик. Достижение целей устойчивого развития может быть интерпретировано как достижение совокупности экологических, социальных и экономических показателей в пространственном и временном отношении. Однако подобная интерпретация приобретает смысл только в том случае, если мы обладаем информационными данными по всем характеристикам и показателям, их тенденциям в будущем. В этом состоит особое значение индикаторов устойчивого развития (ИУР): с одной стороны, они количественно характеризуют достижение целей устойчивого развития (УР), с другой – используются для обобщенного определения и уточнения ключевых аспектов устойчивости. Исключительная роль ИУР в сфере реализации концепции УР является одной из причин появления многочисленных исследований в области создания систем ИУР.

Системы ИУР городов разрабатываются с 1970-х гг. XX века. К наиболее известным проектам по разработке и наполнению систем ИУР городов относятся: Европейская сеть городских исследований (Network on Urban Research in the European Union), Нордстат (Nordstat), Метрополис (Metropolis) и ряд других. Координатором деятельности в области устойчивого развития населенных пунктов выступает Центр ООН-Хабитат, созданный в 1978 г. На II конференции ООН по поселениям человека (Хабитат II, 1996 г.) была выработана программа (Habitat Agenda), направленная на обеспечение людей жильем необходимого качества и решение проблем устойчивого развития поселений в современных условиях с учетом особенностей процессов урбанизации в разных регионах мира. Индикаторы состояния городов, используемые ООН-Хабитат, характеризуют такие городские проблемы, как доступность жилья, ветхое и аварийное жилье, развитие инфраструктуры, возможности населения пользоваться различными услугами, загрязнение окружающей среды, уровень и возможности развития местного самоуправления и др. В рамках Центра осуществляется проект Глобальная городская обсерватория (Global Urban Observatory, GUO), представляющий собой комплексный мониторинг социально-экономического развития городов, включая их экологическое состояние. В настоящее время GUO является крупнейшим и самым авторитетным международным проектом по разработке, сбору и анализу городских индикаторов устойчивого развития.

Обилие разнообразных систем ИУР, отсутствие единых принципов включения показателя в систему ИУР, а также необходимость учета местной специфики и неизбежная в связи с этим адаптация международных показателей приводят к созданию собственных национальных и локальных систем ИУР.

Как правило, разрабатываемые системы ИУР включают несколько десятков разнообразных показателей, которые ранжируются по приоритетности. В настоящее время предложено несколько подходов к ранжированию ИУР [4]:

1) система ключевых или базовых индикаторов, рекомендуемая ООН-Хабитат. В соответствии с этими рекомендациями все индикаторы делятся на три группы: ключевые, дополнительные и специфические. Такая система индикаторов дает общее представление об устойчивости муниципального образования и может быть использована для межрегиональных сравнений;

2) система «тема-подтема-индикатор» базируется на принципах, разработанных Комиссией по устойчивому развитию ООН. В соответствии с этим подходом индикаторы сгруппированы по темам (атмосфера, земля, вода, лес и т.д.) и подтемам (изменение климата, качество воздуха, качество питьевой воды, водные ресурсы и т.д.). Эта система индикаторов характеризует качество ис-

пользования природно-ресурсного потенциала и позволяет выявить ограничения развития, связанные с его истощением;

3) система «проблема – индикатор», построенная на выделении приоритетных проблем, каждой из которой соответствует свой набор индикаторов. Подобный подход широко распространен при построении систем ИУР муниципального образования, т.к. на городском уровне зачастую нельзя четко разделить экологические, экономические и социальные индикаторы. К преимуществам этой системы ранжирования индикаторов относятся также точность в оценке достижений поставленных целей, доступность для непрофессионалов, гибкость в формировании списка индикаторов.

Разработка системы ИУР для Могилева опиралась на мировой опыт и национальную стратегию устойчивого развития, а также учитывала местную специфику функционирования сообществ.

Система ИУР Могилева основывалась на требованиях НСУР-2020 Беларуси, согласно которым система ИУР должна строиться по иерархическому принципу с выделением следующих характеристик:

- пороговое значение, ниже которого нельзя опускаться, ибо в противном случае произойдут необратимые процессы, и система может быть подвергнута разрушению;
- фактическое значение индикатора;
- ранг (вес) индикатора, характеризующий степень его влияния на интегральный показатель (обычно коэффициент, устанавливаемый экспертным путем, или коэффициент взаимосвязи (эластичности) исследуемого и интегрального показателей);
- государственный орган управления или неправительственная организация, ответственные за регулирование индикатора [3].

Система ИУР построена на основе местной программы социально-экономического развития. По сути, система ИУР и программа социально-экономического развития представляют собой единое взаимно увязанное целое. Программа развития, во-первых, содержит подробный анализ современного состояния города, существующих проблем и основных направлений их решения, и соответственно, отражает главные аспекты «желаемого будущего» для города. Во-вторых, тесная связь МП-21 и системы ИУР с программой развития определяют заинтересованность местных властей в их внедрении и мониторинге. В-третьих, подобная связь должна стимулировать и контроль общественности за реализацией МП-21, а соответственно и программой развития. Невыполнение каких-либо показателей может повлечь за собой озабоченность жителей и соответствующие корректирующие действия городской администрации.

Для ранжирования индикаторов выбран подход «проблема – индикатор» с условным разбиением проблем и перечня индикаторов на экологическую, социальную и экономическую составляющую. С одной стороны, подобный подход обеспечивает доступность восприятия индикаторов и в целом стратегии УР всеми заинтересованными сторонами, с другой – релевантность и межсистемный подход к системе ИУР, т.к. любые городские проблемы имеют комплексный характер.

Кроме того, реализованный подход «проблема – индикатор» обладает гибкостью адаптации к новым ситуациям: в зависимости от изменения реальных условий изменяется перечень основных задач и проблем, стоящих перед сообществом, и соответственно, корректируется список индикаторов.

«Желаемый образ» будущего и перечень проблем, требующих решения, был ориентирован не только на местную специфику, но и на основные направления Повестки на 21 век. Так, в системе ИУР в косвенном виде нашли отражение следующие пункты Повестки: минимизация потребления ресурсов, минимизация производства отходов, рециклинг и повторное использование отходов, исключение или минимизация загрязнений, управление энергией, снижение потребления и нужд, поощрение незагрязняющего транспорта и снижение потребностей в транспорте, обеспечение основных прав человека, искоренение дискриминации и бедности, обеспечение снабжения товарами и продуктами, обеспечение равных возможностей в получении базового образования для всех.

В соответствии с рекомендациями Хабитат перечень индикаторов был составлен на основе государственного стандарта по обслуживанию населения, прогнозных показателей социально-экономического развития и национальной стратегии устойчивого развития. Использование перечисленных документов позволило установить обоснованные пороговые значения для каждого индикатора, а также выполнить требование глобальности и сопоставимости полученных значений по регионам.

В зависимости от уровня иерархии все индикаторы были разделены на группы: общегородские или ключевые показатели, показатели пространственного распределения и точечные или аспектные индикаторы. Подобное разбиение индикаторов обусловлено необходимостью рассмотрения

города с двух точек зрения: во-первых, с точки зрения самостоятельности и относительной изолированности муниципального образования, а во-вторых, с точки зрения включенности города в более сложную систему региона, страны и мирового сообщества в целом.

Система ИУР Могилева включает три сферы (человек, экология и экономика). Сфера «Человек» разбита на три области: «Здоровье и благосостояние», «Возможности образования и культуры, безопасность» и «Комфортность городской среды». Каждая из перечисленных сфер и областей содержит основные проблемы, которые необходимо решить для достижения целей устойчивого развития, дальнейшего роста качества жизни и безопасности горожан и перечень индикаторов, отражающих успешность достижения поставленных целей.

Система ИУР Могилева включает 60 показателей, из которых 3 – индикаторы НСУР-2020, 9 – прогнозные показатели программы развития, 18 – требования стандарта обслуживания населения, 30 – критерии, содержащиеся в рекомендациях различных международных организаций. 36 показателей системы являются ключевыми или общегородскими, в их состав входят все индикаторы НСУР и программы развития. Требования государственного стандарта на обслуживание населения отнесены к аспектным и пространственным индикаторам, так как отражают внутригородские различия и сбалансированность развития различных частей муниципалитета.

Литература:

1. Хартия "Города Европы на пути к устойчивому развитию" (Ольборгская хартия). Одобрена участниками Европейской Конференции по устойчивому развитию больших и малых городов Европы. – Ольборг, Дания, 27 мая 1994 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ecology.donbass.com/publications/aalborg/aalborg.html>. – Дата доступа: 20.10.2009.
2. Стратегический план устойчивого развития города Новосибирска и комплексные целевые программы. – 2004. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://strateg.novo-sibirsk.ru/SP027-3.htm>. - Дата доступа: 21.10.2009.
3. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г. / Национальная комиссия по устойчивому развитию Республики Беларусь; Редколлегия: Я.М. Александрович [и др.]. – Минск: Юнипак, 2004. – 200 с.
4. Мекуш, Г.Е. Подходы к разработке индикаторов устойчивого развития на региональном уровне / Г.Е. Мекуш // География и природные ресурсы. – 2006. – № 1. – С. 18-24.