

«ИЛЛЮЗИЯ УПРАВЛЕНИЯ» В СТРАТЕГИЧЕСКОМ УПРАВЛЕНИИ ГОРОДСКИМ РАЗВИТИЕМ

Гущин Александр Николаевич,

кандидат физико-математических наук,
доцент кафедры градостроительства и ландшафтной архитектуры,
ФГБОУ ВО «Уральский государственный архитектурно-художественный университет»,
Екатеринбург, Россия, e-mail: alexanderNG@yandex.ru

Дивакова Марина Николаевна,

кандидат архитектуры,
доцент кафедры градостроительства и ландшафтной архитектуры,
ФГБОУ ВО «Уральский государственный архитектурно-художественный университет»,
Екатеринбург, Россия, e-mail: fpk-d@yandex.ru

Санок Сергей Иосифович,

кандидат архитектуры,
профессор кафедры градостроительства и ландшафтной архитектуры,
ФГБОУ ВО «Уральский государственный архитектурно-художественный университет»,
Екатеринбург, Россия, e-mail: grado@usaaa.ru

УДК 711.4; 353.9
ББК 85.118

Аннотация

В статье рассматриваются основные тренды последних лет в области городского управления и их отражение на уровне муниципальных стратегий. Всего рассмотрено три глобальных тренда: перестройка системы расселения, перестройка системы градостроительных отношений, старение населения в городах. Проанализированы муниципальные стратегии трех городов-миллионников: Екатеринбурга, Нижнего Новгорода и Новосибирска. Показано, что ни в одной стратегии ни один из глобальных трендов не учтен в полной мере. В результате вместо эффективного управления имеет место «иллюзия управления» городским развитием. По мнению авторов, основных причин данного положения две: чрезмерная бюрократизированность процесса разработки и принятия стратегии и психологический эффект боязни будущего – футурофобия.

Ключевые слова:

муниципальная стратегия, городское развитие, футурофобия, стратегическое управление, форсайт

*«Управляй тем, чем можешь управлять,
Прими то, чем управлять не в состоянии,
И отличай первое от второго».*

Заповедь менеджера

Введение

В последнее время авторам довелось побывать на нескольких общественных слушаниях, посвященных принятию различного рода документов стратегического развития городов. Результатом участия в общественных слушаниях стали сомнения в том, насколько современный чиновник (менеджер) уровня городской администрации управляет развитием территории.

Как известно [1, с. 73], принятие управленческого решения включает следующие шаги:

1. Сбор информации и диагностика проблемы.
2. Выявление альтернатив.
3. Оценка альтернатив.
4. Принятие решения.

Для стратегического планирования на стадии 1 существуют хорошо известные методики: SWOT-анализ, PEST-анализ и др. [2; 3]. В большинстве документов по стратегическому планированию они используются, однако все указанные методики не улавливают глобальные тренды, имеющие место в управлении городским развитием.

Анализ существующего положения

Продемонстрируем уровень осознания проблемы на примере нескольких трендов, касающихся управлением развития городов и стратегическим планированием в данной области. В качестве примера возьмем три города, сравнимых по своему потенциалу: Екатеринбург, Новосибирск, Нижний Новгород. В стратегия развития каждого из городов остальные упоминаются в качестве соперников и конкурентов. Дополнительные обоснования к выбору данных городов будут приведены ниже.

Фактор первый – перестройка системы расселения

Для дальнейшего обсуждения необходимо несколько определений. Система расселения – это совокупность населенных мест, расположенных на определенной территории и связанных общей организацией управления, обслуживания, транспорта и т. д. [4]. Согласно взглядам немецких экономических географов Кристаллера и Лёша [5], система расселения представляет собой иерархическую структуру центров различного порядка, предоставляющих населению спектр различных услуг. (Мы специально не касаемся вопросов пространственного распределения центров). Чем выше порядок центра, тем большее количество услуг он предоставляет и тем шире область его действия, т.е. центры низшего уровня делегируют центру высшего уровня право предоставлять некоторые уникальные услуги.

Имеется количественная закономерность, которая описывает распределение людности городов в системе расселения. Закономерность известна под названием закон (правило) Ципфа, согласно которому людность (население) N -го по размеру города составляет $1/N$ долю от населения самого крупного города [6, с. 223].

Начнем с ситуации, которая была в СССР, где был сформирован единый территориально-административный комплекс, в котором административная система объединялась с системой расселения. Москва – столица СССР – была центром первого порядка в системе расселения. Столицы союзных республик играли роль центров второго порядка. В частности, в СССР в 1979 г. по правилу Ципфа города имели следующие ранги: Москва – 8.01, Ленинград – 4.59, Киев – 2.14, Ташкент – 1.78, Баку – 1.55, Харьков – 1.44, Горький – 1.34, Новосибирск – 1.31, Минск – 1.28, Куйбышев – 1.22, Свердловск – 1.21 [6, с. 229].

В результате распада СССР из системы расселения «выпали» центры второго порядка и существовавшая система расселения была разрушена. На территории России, очевидно, должна была сформироваться новая система расселения. В рамках этого процесса Нижний Новгород (Горький) перешел с 7-го места на 4-е, Новосибирск – с 8-го на 3-е, Самара (Куйбышев) с 10-го места на 6-е, Екатеринбург (Свердловск) с 11-го места на 5-е. В 1992 г. ранги шести крупней-

ших кордов России распределялись следующим образом: Москва – 8.75, Санкт-Петербург – 4.44, Новосибирск – 1.44, Нижний Новгород – 1.44, Екатеринбург – 1.37, Самара – 1.24.

Очевидно, что процесс смены ранга городов отражал процессы формирования новой системы расселения именно с точки зрения восполнения утерянных центров второго порядка и предоставления населению спектра соответствующих услуг; рейтинги городов и формирование новой системы расселения к 2008 г. показаны на графике: хорошо виден провал, возникающий на месте центров второго порядка.

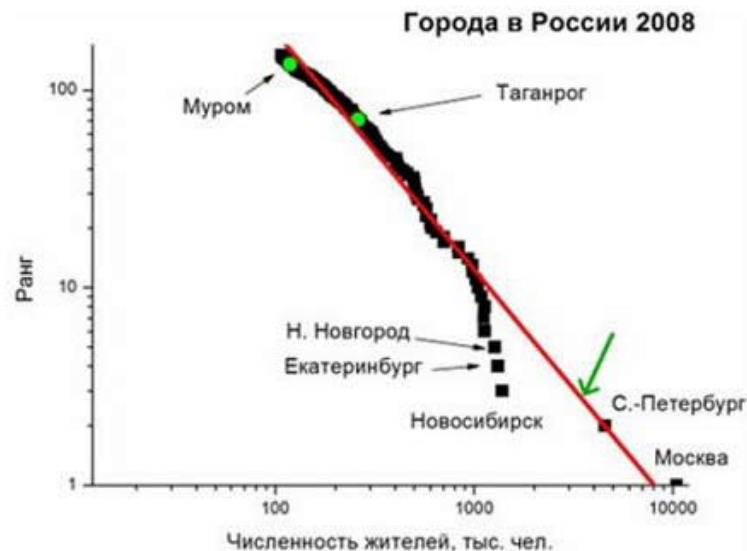


Рис. 1. Система расселения России в 2008 г. Источник: [7]

В работе [7] отмечается, что, хотя реальное распределение городов России не в полной мере соответствует закону Ципфа, но у таких городов как Н. Новгород, Екатеринбург, Новосибирск есть значительный потенциал для роста, чтобы занять место центров обслуживания второго порядка. Именно поэтому в данной статье выбраны эти города. В любом случае город, претендующий на повышение статуса в системе расселения, должен трансформироваться и предоставлять населению более широкий спектр услуг. Понятно, что формирование новой системы расселения представляет долговременный тренд всероссийского масштаба, который определял развитие городов России. В идеале данный тренд должен быть осознан и использован при разработке планов стратегического планирования в качестве внешнего фактора, определяющего развитие города.

Отражение тренда в стратегии развития Екатеринбурга

В 2001–2002 гг. в Екатеринбурге был разработан Стратегический план развития муниципального образования «Город Екатеринбург» (рассмотрен и принят Программным советом стратегического развития в конце 2002 г. и утвержден решением Екатеринбургской городской Думы от 10.06.2003 № 40/6 «О стратегическом плане развития Екатеринбурга»») [25].

В Стратегическом плане Екатеринбург квалифицировался как «межрегиональный инновационно ориентированный промышленно-финансовый центр» с «элементами мирового города». Миссия города определялась следующим образом: «Трансформация города из исторически сложившегося индустриально-хозяйственно-научного центра в современный многофункциональный центр Екатеринбургской агломерации с элементами мирового города, ядром которого станет научно-производственный, финансовый, информационный и транспортно-логистический комплекс,

способный интегрировать Екатеринбург в глобальную экономику, встроить в новейшие инновационные национальные и региональные процессы и создать комфортную среду обитания для его жителей». В продолжение стратегии был принят новый Генеральный план [26].

В Стратегии содержится прогноз дальнейшего развития города «Сочетание накопленных научно-технических, производственных и трудовых ресурсов, повышение эффективности их функционирования позволяет Екатеринбургу не только сохранить, но и укрепить позиции многофункционального центра с диверсифицированной структурой экономики и высокой степенью гибкости и адаптивности к внешнему и внутреннему рынкам».

Таким образом, указанный тренд – необходимость трансформации города для занятия соответствующего места в системе расселения – осознан и сформулирован на уровне миссии города. Однако тренд был классифицирован не как фактор внешней по отношению к городу среды, а как цель управления городским развитием.

Отражение тренда в стратегии развития Новосибирска

Стратегия развития Новосибирска находится в открытом доступе [27]. Город осознает свое место не просто в российской, но и в общемировой системе расселения: «Процессы глобализации, происходящие в мире, привели к образованию общемировой пространственной структуры, или каркаса городов, иерархически организованных и связанных между собой товарными и финансовыми потоками, транспортными коридорами, телекоммуникационными каналами, информационно-культурными, духовными и политическими взаимодействиями. На высших уровнях этой иерархии стоят так называемые мировые города, являющиеся основными финансовыми центрами, например Нью-Йорк, Лондон, Токио. Уровнем ниже выделяются города общенационального значения, такие, как Москва, отчасти Санкт-Петербург, связанные в различные сети с городами внутри страны и вне ее. Новосибирск, наряду с другими крупными городами-миллионниками и близкими к ним, стоит на третьем уровне этой иерархии, являясь, тем не менее, структурным компонентом мирового каркаса городов». Среди российских городов место Новосибирска определяется следующим образом: «Если определить место Новосибирска в системе российских городов, то он, несомненно, войдет в элиту мегаполисов страны. Он сопоставим прежде всего, с такими крупнейшими городами-миллионниками как Нижний Новгород, Екатеринбург, Самара и другими. Среди них по численности населения Новосибирск занимает первое место (третье в России после Москвы и Санкт-Петербурга), но разница по этому показателю между названными городами невелика».

В Стратегии развития Новосибирска тренд, формирующий развитие российских городов, осознан на уровне деклараций. Никаких практических выводов из этого тренда не сделано: в SWOT-анализе используются уже другие, более частные формулировки: «Дальнейшее укрепление статуса Новосибирска как центра Сибирского Федерального округа Российской Федерации», «Всемерная поддержка развития Новосибирска как крупнейшего за Уралом культурного центра России».

Отражение тренда в стратегии развития Нижнего Новгорода

Стратегия развития Нижнего Новгорода также имеется в открытом доступе [28]. Свое место в системе расселения Нижний Новгород видит скромнее всего: «Нижний Новгород является центром городской агломерации с населением более 2 млн. человек, которая входит в пятерку самых крупных агломераций в стране». Отмечается, что «Структура экономики Нижнего Новгорода за последние 10 лет претерпела определенные трансформации, свидетельствующие о переходе к постиндустриальной экономике».

В таблице стратегического анализа (SWOT-анализ) формирующий тренд на развитие не упомянут. В качестве сценариев городского развития прогнозируются три сценария: форсированный, умеренно-оптимистичный и консервативный. Диверсификация экономики, обуславливающая расширение спектра услуг, предоставляемых городом, упоминается в форсированном и умеренно-оптимистичном сценарии. Диверсификация также классифицируется как цель стратегического управления, а не как фактор внешней среды, формирующий городское развитие.

В целом можно сказать, что проблема формирования новой системы расселения и занятия городом в ней соответствующего места частично осознана, но не в качестве объективного тренда, а скорее в меру амбициозности руководителей городских администраций. Какие-то практических выводов, использующих новый тренд как движущую силу городского развития, не сделано.

Фактор второй – перестройка системы градостроительных отношений.

Следующим важным фактором, формирующим городское развитие, является перестройка всей системы отношений «заказчик-исполнитель». Во времена СССР государство было одновременно и заказчиком, и исполнителем в лице существовавшего тогда Госстроя СССР, отвечавшего за все строительные работы. С переходом на новые рыночные отношения появились принципиально новые участники градостроительных отношений: инвесторы и девелоперы. Быстро выяснилось, что их собственные интересы далеко не всегда совпадают с интересами населения и интересами муниципальных чиновников. Результатом появления новых участников градостроительной деятельности стала вакханалия точечной застройки, которую удалось частично остановить в начале нулевых, вектор городского развития был переведен на проблемы комплексной застройки территорий.

Свое удивление новым положением дел сформулировал профессиональный градостроитель: «Но наиболее неожиданные "открытия" ждали нас после превращения города из среды обитания в объект недвижимости. Выяснилось, что можно создавать предприятия, не создавая рабочих мест, и строить жилые дома, в которых не обязательно будут жить. Город – особенно столичный – как объект вложения капитала стал третьим уроком нашей градостроительной теории» [8]. Волна точечной застройки породила волну общественных протестов, которые были в основном сосредоточены в крупнейших городах [9]. Проблема была настолько остра, что перешла в политическую плоскость. Характерным примером поведения девелоперов стала история остановки строительства Охта-центра в Санкт-Петербурге [10]. Все изменения происходили на неблагоприятном законодательном фоне: если сравнить различные редакции Градостроительного кодекса РФ, то можно увидеть, что роль общественных слушаний неуклонно снижалась [11].

Рассмотрим, каким образом отразился столь значительный тренд в стратегиях городского развития. По логике стратегического планирования данный тренд должен учитываться в разделе формирования институциональной среды, в крайнем случае – а разделе, посвященном организационным мероприятиям.

Отражение тренда в стратегии развития Екатеринбурга

В разделе «Строительство» утверждается, что отрасль демонстрирует положительную динамику развития. Отмечается, что имеется достаточное количество различных организаций – от снабженческих до учебных, что позволяет выполнять полный цикл строительных работ. Наличие в Екатеринбурге столь разноуровневой и многофункциональной базы позволяет осу-

ществлять полный цикл строительства за счет имеющихся ресурсов и возводить уникальные и сложные объекты.

В разделе «Гражданское общество» говорится: «В Екатеринбурге активно развивается система партнерства между властью, общественностью, бизнесом, которая основана на системе процедурных механизмов – общественные слушания, «круглые столы», рабочие группы; конкурсных механизмов – субсидии некоммерческим организациям, а также имеет институциональную основу в виде Общественной палаты и различных общественных советов». Из этого следует, что задача формирования новых институтов на местном уровне в отношении инвесторов и девелоперов считается решенной за счет системы партнёрства между властью и бизнесом. Партнерство на практике выглядит своеобразно. Вот сообщение информационного агентства того времени: «Чернецкий с удовольствием смотрит на макет, а застройщика Виктора Иванисенко потом назовет «адекватным бизнесменом». Мэрия, например, смогла договориться о том, что за счет «Университетского» будут расширены соседние улицы. Иванисенко такую социальную нагрузку взял на себя без вопросов» [29]. Собственно, практика с тех пор изменилась не сильно [30].

Отражение тренда в стратегии развития Новосибирска

В стратегии развития Новосибирска вопрос о формировании институциональной среды, включающей интересы администрации, девелоперов и жителей, не рассматривается вообще. Более того, термин «девелопер» не используется в стратегии. Социальное партнерство предполагается выстраивать вокруг Стратегического плана развития города. «Стратегический план, по существу, представляет собой договор общественного согласия, инструмент организации взаимодействия органов местного самоуправления, бизнеса и общественности». Отмечается, что «обсуждение ... постановок стратегических целей и задач устойчивого развития Новосибирска в первые десятилетия XXI века позволяет наметить систему стратегического партнерства общественности города и органов местного самоуправления, которые выступают в роли одной из сторон общественного договора, обладающей в пределах своей компетенции представительными, распорядительными, исполнительными, контрольными и иными функциями, необходимыми для создания условий правильного выбора перспективы, определения стратегических задач и организации работ по их решению».

Остальные проблемы, связанные с перестройкой системы градостроительных отношений: точечная застройка, хищническое отношение к памятникам историко-культурного наследия – разбросаны в соответствующих разделах Стратегии.

Отражение тренда в стратегии развития Нижнего Новгорода

В Стратегии развития Нижнего Новгорода также не употребляется термин «девелопер». Причины возникновения точечной застройки администрация видит следующим образом: «За последние 15–20 лет Нижний Новгород развивался в неизменных границах, что привело к исчерпанию земельных резервов и уплотнению городской застройки». В результате «несбалансированное развитие территорий и отсутствие финансовых возможностей для комплексного развития инженерной и транспортной инфраструктуры привели к тому, что структура городской застройки на текущий момент не отвечает всем требованиям современной комфортной среды для проживания и ведения бизнеса...». В качестве средств улучшения территориального планирования администрация предполагает. «оптимизацию системы управления пространственным развитием города путем внедрения современных технологий, базирующихся на лучших российских и зарубежных практиках при соблюдении требований федерального и

областного градостроительного и земельного законодательства; периодическую актуализацию действующих документов территориального планирования ...».

В целом можно заключить, что такой фактор, как разрушение системы градостроительных отношений и появление новых участников градостроительной деятельности со своими собственными интересами, редко осознается как проблема на уровне муниципальных администраций. Муниципальные чиновники стремятся рассматривать проблемы взаимоотношений с участниками градостроительной деятельности как вопросы практики, отделяясь общими декларациями на тему партнерства и гражданского общества. Как выглядит «практика», было показано на примере Екатеринбурга.

С другой стороны, муниципальные чиновники следуют заданным «сверху» трендам как законодательного, так и политического характера. В рассматриваемый период в Градостроительном кодексе РФ [12] появилось понятие комплексной застройки территорий, приняты новые законы по конкурсным процедурам, позволившие ужесточить условия для предоставления земельных ресурсов. В последнее время вновь наблюдается всплеск интереса к роли общественных слушаний, но в основном благодаря призывам Президента РФ к муниципальным чиновникам о необходимости согласовывать решения с жителями [см., напр., 13].

Фактор третий – старение населения в городах

Данный фактор связан с глобальными изменениями возрастной структуры населения – с его старением. «В течение всего XX века доля пожилых людей в общей численности населения Земли постоянно увеличивалась. Ожидается, что эта тенденция сохранится и в XXI веке» [14]. Тренд более чем серьезный, если будет продолжаться в течение всего столетия. Несомненно, что он окажет серьезное влияние на все городские структуры. За рубежом осознание тренда на старение населения вылилось в создание «пенсионных поселений» (retirement communities) – специализированных поселений для пожилых людей. Информация об этих поселениях доступна на многочисленных сайтах по недвижимости [15]. Принципиальная новизна данного типа поселений в том, что это новая социальная форма организации жизни пожилых людей. Рассмотрим, как указанный тренд отразился в муниципальных стратегиях развития.

Отражение тренда в стратегии развития Екатеринбурга

В стратегии развития Екатеринбурга констатируется «Одной из основных демографических тенденций последних лет является увеличение численности населения старше трудоспособного возраста. Доля лиц данной категории на 1 января 2008 года в Екатеринбурге составила 20,3 процента». И далее «В целом сложившаяся демографическая ситуация свидетельствует о том, что в Екатеринбурге сформировалась устойчивая тенденция роста рождаемости, стабилизации смертности и миграционного прироста населения, которая обеспечивает привлекательность города для проживания и реализации перспективных инвестиционных программ и проектов».

Собственно, констатацией указанного положения дел стратегия и ограничивается. В SWOT-анализе в разделе слабые стороны города относительно здравоохранения отмечается «изменение возрастной структуры в сторону увеличения доли лиц старших возрастных групп». Однако при анализе стратегических программ или стратегических проектов развития каких-либо мероприятий, связанных с преобразованием городской среды, не предусмотрено. Данный фактор не отражается на уровне градостроительной политики и генерального плана.

Отражение тренда в стратегии развития Новосибирска

В стратегии развития Новосибирска констатируется: «Общими источниками стратегических проблем всех крупных российских городов, являются общемировые процессы геоэкономического и экологического характера, связанные с глобализацией экономики, неумеренным потреблением, общим ростом народонаселения Земли и одновременно пространственной дифференциацией демографических процессов, ускорением урбанизации и разрушением природной среды, ростом загрязнений, истощением ресурсов планеты». Под сказанным можно подразумевать и глобальное старение населения.

В SWOT-анализе городских факторов отмечается «неблагоприятная демографическая ситуация», а в качестве возможностей – «разработка программы по улучшению демографической ситуации и укрепления здоровья жителей города». Далее отмечается неблагоприятный демографический прогноз и неизбежность естественных потерь среди населения. Как следствие требуется стандартный набор мер: повышение рождаемости, снижение смертности и действенная миграционная политика. В разделе контрольных показателей приводятся прогнозные цифры роста населения, из которых следует, что в 2020 г. доля пожилого населения составит 26%. Каких-либо выводов из этого факта не делается.

В целом авторы стратегии проблемы демографии рассматривают традиционным способом: как уменьшение численности трудоспособного населения, которое необходимо увеличить. Проблемы, связанные с качественным изменением структуры населения, в стратегии не рассматриваются.

Отражение тренда в стратегии развития Нижнего Новгорода

В Стратегии отмечается что тенденция к сокращению численности населения городов преодолена в 2011 г. Наряду с этим отмечается возможность демографического дисбаланса. «Низкая рождаемость в 90-е годы может также привести к несбалансированному соотношению категорий лиц, выбывающих на пенсию и вступающих в трудоспособный возраст, что скажется на тенденции нарастающего дефицита трудовых ресурсов и создаст необходимость проведения сбалансированной миграционной политики». В SWOT-анализе «естественная убыль населения за счет превышения смертности над рождаемостью» отмечается как слабая сторона города; отмечается как возможная угроза «рост дефицита квалифицированной рабочей силы за счет сокращения доли экономически активного населения».

Далее предлагается стандартный набор мер: стимулирование рождаемости, повышение продолжительности жизни, эффективная миграционная политика. Никаких качественных изменений в городской структуре, связанных с изменением возрастного состава населения, не планируется.

В целом доля пожилого населения в структуре трудовых ресурсов городов-миллионников составляет 20–25% (четверть всего населения). Казалось бы, появление в городе такой мощной прослойки населения со своими специфическими потребностями должно повлечь и качественное изменение городской среды. Однако данный фактор не находит отражения в муниципальных стратегиях. Администрации муниципальных образований – все, как одна – используют стандартный набор мер: стимулирование рождаемости, увеличение продолжительности жизни, эффективная миграционная политика.

Обсуждение результатов

В чем причина того, что, казалось бы, очевидные тренды внешнего развития остаются «невидимыми» на уровне стратегий развития городов (муниципальных образований)? Начнем с ответа на вопрос: надо ли вообще использовать методы стратегического планирования?

Игорь Ансофф [16] – один из классиков стратегического планирования – недвусмысленно указывает, при каких условиях необходимо формулировать стратегию развития: «... когда именно обращение к стратегии становится жизненно необходимым. Одним из условий является возникновение внезапных изменений во внешней среде», и далее: «в таких ситуациях традиционные принципы и опыт организации не соответствуют задачам по использованию новых возможностей и не обеспечивают предотвращения опасностей» [16, с. 30]. Таким образом, необходимое условие обращения к стратегическому планированию – наличие резких и непредсказуемых изменений во внешней среде.

Вопрос состоит в критериях того, какие изменения во внешней среде следует считать непредсказуемыми и резкими. Особенно актуален поставленный вопрос для сферы городского управления, где масштаб процессов измеряется десятилетиями. Исторически в градостроительной политике можно выделить несколько этапов, каждый из которых получил свое название по преимущественному типу жилых домов: «сталинки», «хрущевки», «брежневки». Далее следуют: эпоха точечной застройки, комплексная застройка, создание комфортной городской среды. Сравнение длительности этапов градостроительной политики показывает, что раньше длительность этих этапов была выше. Например, хрущевки строились с 50-х до конца 80-х гг. А точечная застройка фактически началась в 90-х, сам термин, обозначающий явление, появился в «нулевых», условное завершение можно датировать 2006 г., когда Дмитрий Медведев заявил, что перспективы точечной застройки исчерпаны, пора переходить к комплексному освоению территории [17]. С тех пор появились две новые концепции градостроительной политики: комплексное освоение территории и концепция качественной городской среды. В этом смысле можно говорить об уменьшении сроков смены приоритетов развития городской среды. Факторы, которые обусловили резкие непредсказуемые изменения в городской среде, перечислены выше (формирование новой системы расселения, изменение системы градостроительных отношений). Поэтому необходимость стратегического планирования становится очевидной.

Однако процедура стратегического планирования при своей внешней простоте упирается в ряд трудностей. Первый фактор – организационный. Игорь Ансофф указывает, что любая организация будет сопротивляться использованию стратегии. «Стратегия приносит тот элемент рационализма, который разрушает сложившийся ... тип взаимоотношений и может подорвать политику руководства. Естественная реакция организации – бороться против разрушения традиционных взаимоотношений структуры власти, но не брать на себя решение задач, которые ставит перед нею внешнее окружение» [16, с. 32]. Сопротивление особенно сильно проявляется органами государственного управления. Ныне стратегическое планирование выполняется сотрудниками администрации во исполнение федеральных законов, прежде всего Градостроительного кодекса, и давно превратилось в рутинную процедуру с заранее подготовленными решениями. Но чрезмерная бюрократизация разработки стратегий развития муниципальных образований – только часть проблемы.

Ранее уже говорилось, что при создании стратегии развития в муниципальных образованиях используются методики SWOT-анализа (чаще за его обманчивую легкость), PEST-анализа и др. Как видим, их использование не дает нужного результата. Авторы объясняют это психологическим эффектом – эффектом футурофобии или боязни будущего. Эффект футурофобии при разработке прогнозов хорошо известен. На результаты социального предвидения и проектного прогнозирования оказывает значительное влияние известная инертность человеческого мыш-

ления, «боязнь» чересчур радикальных решений и выводов. Это собственно и есть психологический «эффект футурофобии». Реально он заключается в том, что человеческая психика крайне раздражительно реагирует на любую «картину будущего», которая существенно отличается от настоящего. Такая картина вызывает, как правило, инстинктивно негативное отношение, и в результате – будущее предстает лишь несколько идеализированным настоящим. М.Н. Боргест описывает случай «В контексте названного эффекта уместно будет напомнить знаменитый "Лондонский прогноз" развития гужевого транспорта, сделанный в 80-е гг. XIX века на 50 (пятьдесят!) лет вперед. По нему выходило, что к 1930 г. столица Англии должна была бы покрыться двухметровым слоем конского навоза, который лошади не успевали бы за собой вывозить» [18, с. 42]. Другой известный футуролог И.В. Бестужев-Лада описывает результаты своей работы по изыскательскому проекту «Прогнозирование социальных потребностей молодежи», выполнявшемуся в 1969 г. Проект имел целью отработку социологических методов при прогнозировании социальных явлений. «К нашему удивлению, ответы молодых респондентов на вопросы прожективного характера (типа «Как бы Вы отнеслись к такому-то изменению привычного положения вещей?») почти стопроцентно свидетельствовали о том, что опрашиваемые автоматически переносили даже в отдаленное будущее современное положение вещей, лишь с некоторыми желательными количественными изменениями. ... Любые возможные радикальные изменения в образе жизни ... почти всеми опрашиваемыми встречались с недоумением и отвергались с порога» [19, с. 73] Футурофобия обесценивает любые попытки SWOT- или PEST-анализа, популярные при разработке стратегий муниципальных образований, и формирует иллюзорную картину реальности на местном уровне. При этом (что парадоксально) наличие глобальных трендов прекрасно осознается на более высоких – региональных и федеральных – уровнях системы управления. Иллюзорная картина, формируемая в отсутствие видения глобальных трендов развития, порождает и неверные управленческие решения, создавая ту самую иллюзию управления, про которую говорится в заголовке статьи. В наиболее концентрированном виде эффект футурошока (шока от встречи с будущим) описал социолог Эвин Тофлер, считавший, что интенсивность футурошока сегодня как никогда велика [20]. Что интересно, проблема футурошока прекрасно осознается на верхних уровнях власти, но совершенно пропадает на низовых уровнях. Причина опять-таки в бюрократизированности процедур стратегического планирования на муниципальном уровне.

Какие можно предложить рекомендации, чтобы в будущем стратегическое планирование уровня муниципальных образований стало более зрячим? Авторы видят выход из положения в широком использовании форсайт-технологий построения «образа желаемого будущего» для городского развития. По своей сути, форсайт – долговременный прогноз на основе выявления основных трендов развития. Появилось данное понятие около пятидесяти лет назад. Метод форсайта впервые возник в проекте, разрабатываемом американской корпорацией RAND. Именно там решались задачи по выявлению перспективных технологий в военной сфере. Конкретные методики проведения форсайт-сессий достаточно разнообразны, для их изучения имеется специализированный научный журнал [21]. Важно отметить, что использование форсайта, во-первых, снижает бюрократическое давление, которое создается при обычном порядке стратегического планирования, во-вторых, снижает эффект футурофобии, за счет привлечения экспертов и создания специальной психологической атмосферы во время проведения форсайт-сессий.

В настоящее время накоплена обширная практика городских форсайтов. Есть положительные отечественные примеры – городской форсайт для Санкт-Петербурга [22]. Более длительную историю имеет зарубежная практика: имеются как примеры отдельных городов, в частности форсайт Дублина [23], так и специализированный научный журнал [24].

Заключение

Итак, мы рассмотрели три основных тренда последних лет в области городского управления: перестройка системы расселения, перестройка системы градостроительных отношений, старение населения в городах. Проанализированы муниципальные стратегии трех городов-миллионников: Екатеринбурга, Нижнего Новгорода и Новосибирска. Проведен анализ отражения трендов на уровне муниципальных стратегий, показавший, что ни в одной стратегии ни один из глобальных трендов не учтен в полной мере. В результате вместо эффективного управления имеет место «иллюзия управления» городским развитием. По мнению авторов, основных причин данного положения две: чрезмерная забюрократизированность процесса разработки и принятия стратегии и психологический эффект боязни будущего – футурофобия. В качестве рекомендации для преодоления «иллюзии управления» предлагается шире использовать форсайт-технологии при планировании будущего развития города.

Библиография:

1. Лапыгин, Ю., Лапыгин, Д. Управленческие решения / Ю. Лапыгин, Д. Лапыгин. – Litres, 2017. – 142с.
2. Загородников, А. Н. Управление общественными связями в бизнесе: учебник / А. Н. Загородников. – М.: Крокус, 2013.
3. Арутюнова, Д.В. Стратегический менеджмент. Учебное пособие / Д.В. Арутюнова. – Таганрог: Изд-во ТТИ ЮФУ, 2010. – 122 с.
4. Симагин, Ю.А. Территориальная организация населения: Учебное пособие / Ю.А. Симагин. – М.: Дашков и Ко, 2004. – С. 44.
5. Гранберг, А.Г. Основы региональной экономики / А.Г. Гранберг. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – 495 с.
6. Занадворов, В. С., Занадворова, А. В. Экономика города / В. С. Занадворов, А. В. Занадворова. – М.: Академкнига, 2003. – С. 272.
7. Почему по «закону Ципфа» в России нет третьего мегаполиса [Электронный ресурс] URL:<https://newsland.com/user/4297693453/content/pochemu-po-zakonu-tsipfa-v-rossii-net-tretego-megapolisa/5723154>
8. Коллонтай, А.Н. Москва и регионы. Опыт градостроительства / А.Н.Коллонтай // Архитектура и строительство Москвы. – 2008. – № 6 (542). – С. 9–15.
9. Рублев, Д. Движение жителей против уплотнительной застройки в Москве 2007–2008 гг.: основные стратегии и этапы развития [Электронный ресурс] / Дмитрий Рублев // Альтернативы // Журнальный клуб Интелрос. – 2014. – № 2. – URL: <http://www.intelros.ru/readroom/alternativi/al2-2014/25162-dvizhenie-zhiteley-protiv-uplotnitelnoy-zastroyki-v-moskve-20072008-gg-osnovnye-strategii-i-etapy-razvitiya.html>
10. Охта-центр [Электронный ресурс] – URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Охта-центр>
11. Обзор изменений «Градостроительного Кодекса Российской Федерации» от 29.12.2004 N 190-ФЗ [Электронный ресурс]. – КонсультантПлюс.: URL:<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=76258&rnd=290511.2190221478&dst=100082&fld=134#0>
12. Сотникова, А. Б. История формирования регулирования комплексного освоения территории [Электронный ресурс] / А. Б. Сотникова // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2017. – № 4. – URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/istoriya-formirovaniya-regulirovaniya-kompleksnogo-osvoeniya-territorii>
13. Путин призвал местные власти решать проблемы граждан без «бюрократического футбола» [Электронный ресурс] // ТАСС: Информационное агентство России. – URL: <http://tass.ru/politika/4464589>

14. Сафарова, Г. Л. Демографические аспекты старения населения России [Электронный ресурс] / Г. Л. Сафарова // Отечественные записки. – 2005. – Т.3. – 23 с. – URL: <http://www.strana-oz.ru/2005/3/demograficheskie-aspekty-stareniya-naseleniya-rossii>
15. Пенсионные поселения в США: где достойно встретить старость. // Tranio [Электронный ресурс] – URL: https://tranio.ru/traniopedia/glossary/pensionnye_poseleniya_v_ssha_gde_dostoyno_vstretit_starost/
16. Ансофф, И. Стратегическое управление. Экономика / И. Ансофф. – М., 1989.
17. Медведев призывает застройщиков создавать готовые микрорайоны [Электронный ресурс] NEWSru.com. Недвижимость. – URL: <https://realty.newsru.com/article/06oct2006/realmedved>
18. Боргест, М.Н. Онтология проектирования. Часть 1. Понятия и принципы: электронное учебное пособие / М.Н. Боргест. – Самара, 2010. – 91с.
19. Бестужев-Лада, И. В. «Эффект футуروفобии» в обыденном и бюрократическом сознании / И. В. Бестужев-Лада // Социологические исследования. – 1990. – №11. – С.72–81.
20. Тоффлер, Э. Шок будущего: Пер. с англ. / Э. Тоффлер. – М.: АСТ, 2002. – 557с.
21. Форсайт: журнал Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» [Электронный ресурс] – URL: <https://foresight-journal.hse.ru/>
22. Форсайт 2017: Town and gown. Петербург как суперкампус [Электронный ресурс]. – URL: <http://foresight.rbc.ru/>
23. Sinead Branagh, John Ratcliffe. Dublin City Foresight. Dublin Institute of Technology [Электронный ресурс] 2002-01-01. – URL: <https://arrow.dit.ie/cgi/viewcontent.cgi?article=1009&context=futuresacrep>
24. Journal of futures studies. Urban futures and city foresight [Электронный ресурс] URL: <http://jfsdigital.org/category/urban-futures/>
25. Стратегический план развития Екатеринбурга [Электронный ресурс]. Официальный портал Екатеринбурга.рф – URL: <https://екатеринбург.рф/официально/стратегия/введение>
26. Территориальное планирование [Электронный ресурс]. Официальный портал Екатеринбурга.рф – URL: <https://екатеринбург.рф/дляработы/гиз/градостроительство/документация/гп?nomobile=true>
27. Стратегический план устойчивого развития города Новосибирска [Электронный ресурс] – URL: <http://novo-sibirsk.ru/upload/stratplan.pdf>
28. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития города Нижнего Новгорода на 2017–2022 годы: Постановление от 25.01.2017, № 190
29. Чернецкий развенчал слухи о своем преемнике. Прямо накануне важного решения «Единой России». Российское Информационное агенство URA.RU [Электронный ресурс] – URL: <https://ura.news/articles/1036255367>
30. Что это было? Евгений Куйвашев внезапно проверил стройки ЧМ–2018 и умчался прочь на велосипеде // Информационное агенство 66.ru [Электронный ресурс] – URL: <https://66.ru/realty/news/201153/>

Статья поступила в редакцию 29.10.2018

Лицензия Creative Commons

Это произведение доступно по лицензии Creative Commons «Attribution-ShareAlike» («Атрибуция – На тех же условиях») 4.0 Всемирная.



«ILLUSION OF MANAGEMENT» IN THE STRATEGIC MANAGEMENT OF URBAN DEVELOPMENT

Gushchin, Alexander N.

PhD. (Physics and Mathematics), Associate Professor, Planning and Landscape Architecture, Ural State University of Architecture and Art, Ekaterinburg, Russia , e-mail: alexanderNG@yandex.ru

Divakova, Marina N.

PhD. (Architecture), Associate Professor, Planning and Landscape Architecture, Ural State University of Architecture and Art, Ekaterinburg, Russia , e-mail: fpk-d@yandex.ru

Sanok, Sergey I.

PhD. (Architecture), Professor, Planning and Landscape Architecture, Ural State University of Architecture and Art, Ekaterinburg, Russia , e-mail: grado@usaaa.ru

Abstract

The main trends of recent years in the field of urban management and their reflection in municipal strategies are considered. In total, three global trends are considered: the restructuring of the settlement system, the restructuring of the urban planning system, the aging of the population in cities. Analysis covers the municipal strategies of three million-population cities: Yekaterinburg, Nizhny Novgorod and Novosibirsk. It is shown that none of the global trends is fully taken into account in any of these strategies. As a result, instead of effective management there is an «illusion of management» of urban development. According to the authors, there are two main reasons for this state of affairs: excessive bureaucratization of the process of strategy development and adoption, and the psychological effect of fear of the future or futurophobia.

Keywords:

municipal strategy, urban development, futurophobia, strategic management, foresight

References:

1. Lapygin, Yu, Lapygin, D. (2017) Management decisions. Litres. (in Russian)
2. Zagorodnikov, A.N. (2013) Public relations management in business. Moscow: Crocus. (in Russian)
3. Arutyunova, D.V. (2010) Strategic management. Taganrog: Publishing house TTI SFU. (in Russian)
4. Simagin, Yu.A. (2004) Territorial population organisation. Moscow: Dashkov and Co., p. 44. (in Russian)
5. Granberg, A.G. (2000) Foundations of regional economy. Moscow: HSE. (in Russian)
6. Znadvorov, V. S, Znadvorova, A. V. The Economy of the City. Moscow: Akademkniga. (in Russian)
7. Why according to «Zipf's law» there is no third megacity in Russia [Online]. Available from: <https://newsland.com/user/4297693453/content/pochemu-po-zakonu-tsipfa-v-rossii-net-tretego-megapolisa/5723154> (in Russian)

8. Kollontai, A.N. (2008) Moscow and regions. Town-planning experience. Architecture and Building of Moscow, No. 6 (542), p. 9-15. (in Russian)
9. Rublyov, D. (2014) The movement of residents against denisification of buildings in Moscow 2007-2008: basic strategies and development stages [Online]. Alternatives, No. 2. Available from: <http://www.intelros.ru/readroom/alternativi/al2-2014/25162-dvizhenie-zhiteley-protiv-uplotnitelnoy-zastroyki-v-moskve-20072008-gg-osnovnye-strategii-i-etapy-razvitiya.html> (in Russian)
10. Okhta Center [Online]. Available from: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Охта-центр> (in Russian)
11. A review of changes in «Planning Code of the Russian Federation» dated 29.12.2004 No. 190-FZ [Online]. ConsultantPlus: Available from: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=76258&rnd=290511.2190221478&dst=100082&fld=134#0> (in Russian)
12. Sotnikova, A. B. (2017) A history of comprehensive territorial development regulation [Online]. Humanitarian, socio-economic and social studies, No. 4. Available from: <http://cyberleninka.ru/article/n/istoriya-formirovaniya-regulirovaniya-kompleksnogo-osvoeniya-territorii> (in Russian)
13. Putin has called upon local authorities to solve problems of residents without «bureaucratic football» [Online]. TASS: Information agency of Russia. Available from: <http://tass.ru/politika/4464589> (in Russian)
14. Safarova, G.L. (2005) Demographic aspects of population ageing in Russia [Online]. Domestic Notes, Vol.3. Available from: <http://www.strana-oz.ru/2005/3/demograficheskie-aspekty-stareniya-naseleniya-rossii> (in Russian)
15. Pension settlements in the USA: where one can adequately meet their old age. Tranio. [Online] Available from: https://tranio.ru/traniopedia/glossary/pensionnye_poseleniya_v_ssha_gde_dostoyno_vstretit_starost/ (in Russian)
16. Ansoff, I. (1989) Strategic Management. Economics. Moscow. (in Russian)
17. Medvedev calls upon developers to create ready-made microdistricts [Online] NEWSru.com. Real estate. Available from: <https://realty.newsru.com/article/06oct2006/realmedved> (in Russian)
18. Borgest, M.N. (2010) Ontology of Design. Part 1. Concepts and principles. Самара. (in Russian)
19. Bestuzhev-Lada, I. V. «Effect of Futurophobia» in ordinary and bureaucratic consciousness. Sociological studies, No.11, p.72–81. (in Russian)
20. Toffler, A. (2002) Future Shock. Translated from English. Moscow: AST. (in Russian)
21. Foresight: Magazine of the national research university «Higher School of Economics» [Online]. Available from: <https://foresight-journal.hse.ru/> (in Russian)
22. Foresight 2017: Town and Gown. Petersburg as a Supercampus [Online]. Available from: <http://foresight.rbc.ru/> (in Russian)
23. Sinead Branagh, John Ratcliffe. Dublin City Foresight. Dublin Institute of Technology. [Online] 2002-01-01. Available from: https://arrow.dit.ie/cgi/viewcontent.cgi?article=1009&context=futu_resacrep
24. Journal of futures studies. Urban futures and city foresight. [Online]. Available from: <http://jfsdigital.org/category/urban-futures/>
25. Strategic Plan of Ekaterinburg [Online]. Official portal of Ekaterinburg. Available from: <https://екатеринбург.рф/официально/стратегия/введение> (in Russian)
26. Territorial planning [Online]. Official portal Екатеринбург.рф. Available from: <https://екатеринбург.рф/дляработы/гиз/градостроительство/документация/гп?nomobile=true> (in Russian)
27. Sustainable development strategy of Novosibirsk [Online]. Available from: <http://novo-sibirsk.ru/upload/stratplan.pdf> (in Russian)
28. Resolution of 25.01.2017 No. 190 «On Approval of Strategy of Socio-Economic Development of Nizhni Novgorod for 2017-2022». Adopted by N.Novgorod's Administration (Nizhniy Novgorod region) (in Russian)

29. Chernetsky has discredited rumors about his successor. Directly on the eve of the important decision to be take by «United Russia». Russian Information agency URA.RU [Online] Available from:<https://ura.news/articles/1036255367> (in Russian)
30. What was it? Evgeny Kuivashev suddenly checked the building sites of 2018 World Cup and dashed away on a bicycle. Information agency 66.ru [Online] Available from: <https://66.ru/realty/news/201153/> (in Russian)