

ВАРИАЦИИ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ В ПРОСТРАНСТВЕННЫХ ПЕРСПЕКТИВАХ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Ю.М. Моисеев

Московский архитектурный институт (государственная академия), Москва, Россия

Аннотация

Познать формы неопределенности необходимо для повышения эффективности решения задач планирования. Разнообразие форм неопределенности соотносится с задачами построения соответствующих алгоритмов. Для решений в условиях информационной неопределенности требуется детальный анализ потенциальных рисков и угроз. Наличие неопределенности в сфере нормативно-правового обеспечения становится причиной возникновения рисков невыполнения программных предначертаний.

Ключевые слова: планирование в условиях неопределенности, формы неопределенности в градостроительстве, территориальное планирование, теория градостроительного планирования

VARIATIONS OF UNCERTAINTIES WITHIN SPATIAL PERSPECTIVES FOR REGIONAL DEVELOPMENT

I.M. Moisseev

Moscow Institute of Architecture (State Academy), Moscow, Russia

Abstract

By understanding of uncertainty variations the efficiency of planning decisions could be enhanced significantly. A variety of uncertainty forms that relates to the planning problem requires constructing appropriate algorithms. For decisions taking in conditions of uncertainty it requires to undertake detailed analyses of the potential risks and threats. Uncertainties in the field of legal support are the cause of the risk of default programme's implementations.

Keywords: uncertainties in urban planning, forms of uncertainty in urban planning, spatial planning, theory of urban planning

Градостроительная политика ряда деkad выстраивалась на оптимистических оценках процесса глобализации, интегрирующего ранее замкнутые и изолированные экономические системы в более открытый и совершенный мировой порядок [1]. Казалось, что в меняющейся пространственной конфигурации, перед регионами и городами открываются широкие просторы для решения накопившихся проблем. Но, несмотря на радужные перспективы, мир все более погружался в многочисленные региональные конфликты, вызванные переделом сфер влияния, рынков сырья и сбыта, сопряженные с обострением социально-экономических проблем [2, 3].

Глобализация, как показывают исследования, стирая границы между изолированными до того экономиками, формирует новую политическую геометрию пространства и при этом диктует целый ряд новых условий его пространственного обустройства. Именно поэтому, анализу глобальных тенденций градостроительного развития, как и мер, принимаемых для совершенствования градостроительного управления, стало уделяться больше

внимания в проводимых региональных исследованиях и обзорах. Было замечено, что меняется и роль городов в социально-экономическом развитии. Они, как прежние очаги цивилизации, являются не только проводниками прогресса, но и выступают как активные политические институты. Как показали аналитические обзоры глобальных трендов, города и целые регионы (а не только национальные правительства) стали выступать как активные игроки на международной политической арене. Именно города начинают конкурировать за привлечение инвестиций, так необходимых для создания новых и сохранения существующих рабочих мест и развития инфраструктуры [1].

Особо остро встал вопрос о способности системы территориального планирования обеспечивать эффективное управление развитием регионов. Система оказалась неспособной принимать решения в сложных условиях возрастающей неопределенности [4]. В силу этого, выстраивание региональных пространственных перспектив связывается, прежде всего, с необходимостью совершенствования методов распознавания природы и формы неопределенности и выработки соответствующих алгоритмов для решения задач градостроительства в новых условиях. Понятно, что в меняющемся контексте развития, аппарат территориального планирования должен быть обеспечен надежными алгоритмами для решения целого комплекса совершенно новых задач [5].

Меняющиеся контуры неопределенности

В условиях глобализации перед регионами и городами открылись не только новые возможности, но и возникли новые обязанности и заботы. Чтобы пользоваться плодами передовых достижений и получать более качественное обслуживание, им следовало интегрироваться в глобальные рынки товаров и услуг. Динамика изменений вела к реконфигурации социально-экономического пространства. Так бывшие периферии становились центрами, а бывшие центры теряли свои позиционные преимущества [1, 6]. При этом, как показывали наблюдения, имевший место и до того дисбаланс регионального развития в условиях глобализации привел к новым значениям социально-экономических различий, как между регионами, так и внутри регионов [7, 8].

Глобализация мировой экономики дала импульс мировому развитию, однако плоды такого успеха доставались далеко не всем. Многие города и регионы прямо или косвенно оказались исключенными из числа полноценных игроков этого процесса. Поскольку дальнейшее развитие этих процессов ведет к таким формам дисгармонии, то перед различными организациями и объединениями на региональном и глобальном уровнях выстраивается задача беспрецедентного масштаба. Связана она с определением перспектив постглобального устройства и соответствующего планирования пространственного обустройства территорий. Для этого необходимо совершенствование системы территориального планирования. Проводимые исследования говорят о том, что многие градостроительные проблемы вызваны тем, что методическая база всей системы градостроительного планирования в новых условиях не способствует решению задач социально-экономического развития [5].

Следует отметить и то, что именно планированию отводится ведущая роль в формировании общей картины пространственных перспектив регионального и городского развития. Эта важная миссия перед лицом глобальных вызовов предполагает не только суммирование индивидуальных представлений, или координацию отраслевых приоритетов. Она предполагает нечто большее и то, что создается путем переговоров и совместного участия всех заинтересованных сторон. То, что создает реальную платформу для устойчивого регионального развития. Отсутствие эффективного механизма территориального регулирования ведет к конфликтности развития, демонстрируемого сейчас в ряде регионов. Многие проблемы планирования и управления развитием связаны с невниманием, как к потенциальным рискам, так и к угрозам, то есть – с непониманием самого феномена неопределенности [4, 9].

В условиях директивного планирования для неопределенности не оставалось места. В новых условиях методы директивного планирования оказываются малоэффективными. Обновленная доктрина планирования, выстроенная на постулатах градостроительного кодекса, была нацелена на обеспечение рыночным силам свободы действия на территории городов и регионов, оставляя в неопределенности важные задачи социального развития. Отмечалось, что такая парадигма планирования недооценивала приоритеты интересов на местах, означая, что адресаты плана из-за предвзятых политических лозунгов практически не могут ответить на требования и насущные запросы регионов.

Сегодня крайне необходимо обеспечить эффективность работы инструментов территориального регулирования с тем, чтобы создавать достойные пространственные условия для полноценного материального и духовного общественного развития. Особенно следует отметить и то, что отсутствие механизмов координации, или их плохая работа, становится серьезным барьером для совершенствования работы системы планирования. Понимая это, задача совершенствования системы регионального планирования должна способствовать повышению эффективности социально-экономического развития. Решение этой задачи невозможно обеспечить без наращивания градостроительного потенциала и качественного совершенствования всей системы управления территориальным развитием [10]. Главные усилия здесь должны быть направлены на распознавание новых сфер неопределенности, как в плане правового регулирования градостроительных отношений, так и в части его нормативного обеспечения.

Риски и шансы в неопределенности

Выстраивание пространственных перспектив в условиях неопределенности связано, прежде всего, с оценкой и анализом возникающих рисков и возможных шансов для развития. В этой связи необходимо отметить и то, что определение региональных перспектив должно выстраиваться на основе детального моделирования и анализа возможных ошибок и невероятных исходов. Перспективы пространственного развития невозможно построить без включения механизмов межрегионального сотрудничества и кооперации на местном уровне. Вся эта работа должно выстраиваться на принципах политического консенсуса с учетом международных документов (Повестка дня Хабитат, Повестка дня на XXI век), стандартов и региональных норм [1]. Политический консенсус, как показывают исследования, представляет собой одно из важнейших условий для обеспечения устойчивого развития. По сути это политический акт перевода знаний в действие, с учетом всех важнейших аспектов развития [10].

Для достижения таких целей, важно просмотреть все возможные сценарии развития, пространственного поведения и потребления ресурсов. Одной из важных инициатив в этом направлении стала «Глобальная кампания по совершенствованию городского управления», инициированная после Конференции ООН по населенным пунктам, и реорганизованная недавно в «Глобальную кампанию за устойчивую урбанизацию». Эти вопросы должны были стать ключевой темой опубликованного в 2009 году доклада «Планирование устойчивых городов». Однако этот доклад не только представил много сомнительных лозунгов, предлагающих весьма отвлеченное понимание планирования, но и излишне продвигал проамериканскую модель управления территориальным развитием [6]. Еще более проблематичным оказался региональный обзор о положении дел в восточноевропейских городах. Проблематичность подобных оценок усиливает неопределенность поиска решений назревших проблем.

Реформы управления градостроительством крайне необходимы с тем, чтобы обеспечить достижение целей устойчивого развития. Международные организации подчеркивали необходимость развертывания на местном уровне широкого диапазона программ для реализации Повестки дня на XXI век в регионах. Только обоснованные перспективы пространственного развития смогут сыграть весьма заметную роль в сохранении климата

планеты и её биологического разнообразия за счёт «экологизации» массового сознания [1, 10].

Важно чтобы политическая мудрость градостроительства нашла формы передачи информации в русло управляемого курса действий. Определение пространственной перспективы должно способствовать, как инициации, так и интеграции различных секторальных стратегий. Именно они оказывают влияние на развитие городов и территории и, соответственно, обеспечивают социально-экономический прогресс.

Совершенство управления предполагает формирование механизмов наращивания градостроительного потенциала (включая обеспечение кадровых компетенций, институциональной эффективности и развитой нормативно-правовой базы) и новых стратегических подходов в продвижении политических программ и градостроительных проектов. Учет рисков и шансов – особое звено в искусстве управления. Их принципы чрезвычайно важны для определения перспектив регионального развития. Их реализацию невозможно обеспечить без инструментов обратной связи, выстраивающих процесс пространственного планирования на принципах демократии и зрелой политической культуры.

Политика территориального обустройства должна проводиться в интересах всего сообщества, а не защищать интересы привилегированных групп, что особенно важно в тех районах, где взгляды и интересы выстраиваются разнонаправленно. Это также имеет большое значение для понимания правовой основы планирования пространственных перспектив социально-экономического развития. Нельзя оставлять без внимания международный опыт совершенствования градостроительных стандартов и региональных норм для обеспечения социальных и материальных потребностей и экологических требований устойчивого развития.

Сферы генерирования неопределенности

В меняющихся условиях, как показали эксперты [1, 6], перед властями всех уровней и гражданским сообществом вырастает сложная задача следить за тем, чтобы последствия проводимой макроэкономической и отраслевой политики не приводили к обострению решаемых проблем в регионах. Многие политические заявления декларируют, что задачи обеспечения устойчивого развития являются приоритетными, как в социальном плане, так и в экологических перспективах. На деле же вырисовывается целая область сопряженной неопределенности в системе планирования. Так все больше отмечается неясность ориентиров на обеспечение устойчивого развития и, соответственно, проявляется недостаток инструментальной базы, которая могла обеспечить достижение подобных целей. Последние явно отражаются в дефицитах нормативно-правового обеспечения процесса территориального развития.

Исследования подчеркивали тот факт, что рациональное администрирование помогало справляться с коллизией целей и требований, обусловленных различиями в интересах. Сегодня переход к новым моделям развития требует активной работы со всеми заинтересованными сторонами и проведения институциональной реформы для обеспечения работы механизмов координации и проведения децентрализации управления. Это направление считалось важным для градостроительства, особенно перед лицом глобальных вызовов современности.

На протяжении нескольких десятилетий подчеркивалась важность принципа децентрализации в проведении реформ управления. В последнее время этот постулат можно связать с новым развитием неопределенности. Оказалось, что передача ответственности, полномочий и обязанностей на тот уровень, где их выполнение будет наиболее эффективным, сопряжена с новыми проблемами. Много примеров неэффективности таких реформ было замечено в странах Африки и Латинской Америки. Прежде всего, это

связано с неэффективным перераспределением финансовых ресурсов и сфер ответственности в регулировании землепользования.

Вполне вероятно, что оптимизация управленческих решений на местном уровне не всегда будет соответствовать региональным ожиданиям. В силу этого, для перехода на рельсы устойчивого развития повсеместно требуются развитие соответствующих институтов и налаживание партнерских связей между различными административными уровнями и субъектами деятельности [11]. Переход к новым моделям планирования требует более тесной координации функций градостроительного планирования со всеми участниками градостроительного процесса. Это также предполагает, что городские и региональные власти должны следить за состоянием качества среды и способствовать поощрению и продвижению новаторских инициатив [10].

Новое поле неопределенности связывается с развитием партнёрских отношений. В политических программах развития 90-х годов упор стали делать на развитие партнерства государственного и частного секторов в реализации градостроительных проектов. Подчеркивалось то, что государственный сектор будет регламентировать землепользование и параметры застройки, формировать программы развития инфраструктуры и координировать инвестиционные программы. Частный же сектор займется мобилизацией ресурсов для строительства жилья и инфраструктуры. Полагали при этом, что рыночные механизмы усовершенствуют процесс распределения жилья и всю работу систем инженерного и социального обслуживания. Совместная работа обещала взаимные выгоды, однако этого не произошло в должной мере. Частный сектор выискивал наиболее привлекательные проекты и всеми силами способствовал перераспределению прибыли в свою пользу. Общественная польза подобных инициатив оказалась на данном этапе весьма неопределенной.

Неопределенность представлений о недоразвитости

Имеется немало негативных примеров того, когда планирование становится препятствием на пути прогрессивных преобразований и способствует стагнации [12], и даже «развитию недоразвитости». На необходимость совершенствования системы планирования и управления в последнее время обращается особое внимание. Главное здесь то, что она должна быть адекватной для решения социально-экономических задач, стоящих перед обществом.

Парадигмы территориального планирования должны постоянно совершенствоваться с тем, чтобы успешно решать задачи обеспечения устойчивого и поступательного развития, которое будет гуманным в социальном плане, эффективным в экономическом отношении и гармоничным в экологическом формате. В этой связи следует понять то, что важна не простая констатация этого феномена, а определение места неопределенности и ее формы. Именно это будет реально способствовать решению задач развития. Увязывая алгоритмы решения планировочных задач с диапазоном знания и незнания, можно подойти и к локализации мест неопределенности и соответствующим образом совершенствовать методику градостроительного планирования в плане определения территориальных перспектив развития.

В контексте рассматриваемых здесь задач, выделены две сферы неопределенности. Первая – «установочная», которая связана с неопределенностью перспектив, вызванных отсутствием надежной информации. Вторая сфера – «инструментальная», а в этой части неопределенность правовой и нормативной базы открывает возможности исказить планировочные решения на последующих стадиях проектных работ. Все это требует особого внимания и серьезных междисциплинарных исследований с тем, что бы добиться совершенствования нормативной базы градостроительства в плане общего правового обеспечения [13]. Такая работа должна быть связана с анализом издержек нормативно-правовой базы градостроительного планирования, которые способствуют развитию той самой «недоразвитости» в городах и регионах.

Распространение и нарастание неопределенности усугубляется мировыми вызовами, связанными с изменением климата и истощением природного комплекса. В конечном счете, это обостряет неопределенность повсеместного перехода к парадигмам устойчивого развития. Остро стоит вопрос о том, как логика общей непредсказуемой динамики рынков может быть понята и переведена в русло строительства гармонично организованного мира. Недостаток информации для выстраивания пространственных перспектив усугубляется меняющимися экономическими связями. Понимание беспрецедентных перемен, происходящих в общественно-политических и социально-экономических областях, требуют новых методов анализа рисков при выборе и оценке пространственных перспектив.

Для успешного их решения необходимо научиться оценивать потенциальные риски и шансы, угрозы и потенциальные возможности, трезво оценивать степень неопределенности [14, 15]. Только полноценный аппарат, обеспечивающий надежность принятия решений в условиях неопределенности, с одной стороны, и четкость стандартов, норм, регламентов, прав и обязанностей, с другой, будет способствовать обретению устойчивости. Неопределенность происходящих изменений требует более совершенного аппарата для реалистичной оценки возможных исходов и вероятных пространственных перспектив регионального развития. Названные задачи связаны с пересмотром политэкономических доктрин развития.

Резюмируя высказанные выше положения, следует обратить внимание на различие алгоритмов планирования относительно форм неопределенности. С одной стороны, региональные перспективы крайне важно рассматривать в контексте усиления глобальной динамики и возможных перемен. Только активизация системы антикризисного управления может оказать содействие развитию городов и регионов. Этот подход сможет выстроиться как противодействие развитию недоразвитости. С другой стороны, важно понять неопределенность, вытекающую из недоработок в сфере нормативно-правового обеспечения всей системы градостроительного землепользования. Соответствующим образом необходимо прорабатывать систему алгоритмов территориального планирования.

В новых условиях доктрину регионального развития нельзя более выстраивать исключительно на либеральной платформе. В условиях кризиса необходимо более трезво оценивать имеющиеся возможности для сотрудничества и заниматься совершенствованием механизмов межрегиональной и международной кооперации, а для гармонизации структуры постглобального устройства крайне важно в системе планирования совершенствовать механизм принятия решений в условиях неопределенности.

Литература

1. UNCHS (Habitat). Cities in a globalizing world: global report on human settlements 2001. – London: Earthscan, 2001. – xxxviii. – 344 с.
2. Berger P.L., Huntington S.P. Many globalizations. – New York: Oxford university press, 2002. – 379с.
3. Делягин, М.Г. Мировой кризис: Общая теория глобализации. – М.: Инфра-М, 2003. – 766 с.
4. Моисеев, Ю.М. Дееспособность системы градостроительного планирования в условиях неопределенности // Архитектура и строительство России. – 2013. – № 3. – С. 2-12.

5. Моисеев, Ю.М. Градостроительное планирование перед лицом новых вызовов // Международный электронный научно-образовательный журнал "АМИТ" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://marhi.ru/AMIT/2012/4kvart12/moiseev/abstract.php>
6. UN-Habitat. Planning sustainable cities: global report on human settlements 2009. – London: Earthscan, 2009. – xxx. – 306 с.
7. Кулешова, Г.И. Роль московского научно-технического комплекса в структурном преобразовании и территориальном развитии Москвы // Градостроительство. – 2014. – № 1(29). – С. 24-34.
8. Любовный, В.Я. Влияние изменений условий развития России на градостроительство // Управление развитием территорий. – 2014. – №3. – С. 27-34.
9. Моисеев, Ю.М. Наращивание потенциала управления пространственным развитием урбанизированных территорий // Экология урбанизированных территорий. – 2012. – № 3. – С. 13-18.
10. UN-Habitat. Cities and climate change: global report on human settlements 2011. – London: Earthscan, 2011. – xvii. – 279 с.
11. Моисеев, Ю.М. Пространства неопределенности: что и кто планирует? // Научные труды Международного союза экономистов и Вольного экономического общества России. – 2013. – Том 173. – С. 317-349.
12. Mintzberg, H. The Rise and fall of strategic planning: reconceiving the roles for planning, plans, planners. – New York: Free Press, 1994. – 416 с.
13. Власенко, Н.А. Неопределенность в праве: природа и формы выражения // журнал российского права. – 2013. – №2 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.center-bereg.ru/l576.html>
14. Мадера, А.Г. Риски и шансы: неопределенность, прогнозирование и оценка. – М. : URSS, 2013. – 438 с.
15. Abbott, J. Understanding and managing the unknown: the nature of uncertainty in planning // Journal of planning education and research. – 2005; – 24 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://jpe.sagepub.com/cgi/content/abstract/24/3/237>

References

1. UNCHS (Habitat). Cities in a globalizing world: global report on human settlements 2001. – London: Earthscan, 2001, xxxviii, 344 p.
2. Berger P.L., Huntington S.P. Many globalizations. New York: Oxford university press, 2002, 379 p.
3. Delyagin M.G. *Mirovoy krizis: obshchaya teoriya globalizatsii* [World crisis: the general theory of globalization]. Moscow, 2003, 766 p.
4. Moiseev I. *Deyesposobnost' sistemy gradostroitel'nogo planirovaniya v usloviyakh neopredelennosti* [Capabilities of urban planning system within the conditions of uncertainties. Magazine "Arkhitectura i stroitel'stvo Rossii"]. 2013, № 3, pp. 2-12.

5. Moisseev I. *Gradostroitel'noye planirovaniye pered litsom novykh vyzovov* [Urban planning in the face of new challenges]. Available at: <http://www.marhi.ru/eng/AMIT/2012/4kvart12/moisseev/abstract.php>
6. UN-Habitat. Planning sustainable cities: global report on human settlements 2009. London: Earthscan, 2009, xxx, 306 p.
7. Kuleshova G.I. *Rol' moskovskogo nauchno-tehnicheskogo kompleksa v strukturnom preobrazovanii i territorial'nom razvitii Moskvy* [The role of the Moscow scientific-technical complex in structural reforms and territorial development of Moscow. Magazine "Town Planning"]. 2014, no. 1(29), pp. 24-34.
8. Lyubovnyy V.YA. *Vliyaniye izmeneniy usloviy razvitiya Rossii na gradostroitel'stvo* [Impacts of changes in Russia's development conditions on the urban development. Magazine "Managing the development of territories"]. 2014, no. 3, pp. 27-34.
9. Moisseev I. *Narashchivaniye potentsiala upravleniya prostranstvennym razvitiyem urbanizirovannykh territoriy* [Capacity building to manage spatial development within urban areas. Magazine "Ecology of urbanized areas"]. 2012, no. 3, pp. 13-18.
10. UN-Habitat. Cities and climate change: global report on human settlements 2011. London: Earthscan, 2011, xvii, 279 p.
11. Moisseev I. *Prostranstva neopredelennosti: chto i kto planiruyet? Nauchnyye trudy Mezhdunarodnogo soyuza ekonomistov i Vol'nogo ekonomicheskogo obshchestva Rossii* [The spaces of uncertainties: what and who plans? Scientific papers of the International Union of economists and the Free Economic Society of Russia]. 2013, Vol. 173, pp. 317-349.
12. Mintzberg H. The Rise and fall of strategic planning: reconceiving the roles for planning, plans, planners. New York: Free Press, 1994, 416 p.
13. Vlasenko N.A. *Neopredelennost' v prave: priroda i formy vyrazheniya* [Uncertainty in the law: the nature and forms of expression]. Available at: <http://www.center-bereg.ru/l576.html>
14. Madera A.G. *Riski i shansy: neopredelennost', prognozirovaniye i otsenka* [Risks and chances: uncertainty, prediction and evaluation]. Moscow, 2013, 438 p.
15. Abbott J. Understanding and managing the unknown: the nature of uncertainty in planning. Available at: <http://jpe.sagepub.com/cgi/content/abstract/24/3/237>

ДАННЫЕ ОБ АВТОРЕ

Моисеев Юрий Михайлович

Канд. архитектуры, профессор кафедры Градостроительства, Московский архитектурный институт (государственная академия), Москва, Россия
e-mail: iouri.moisseev@gmail.com

DATA ABOUT THE AUTHOR

Moisseev Iouri

PhD, Professor, Urban planning department, Moscow Institute of Architecture (State Academy), Moscow, Russia
e-mail: iouri.moisseev@gmail.com