

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Московский архитектурный институт (государственная академия)»

На правах рукописи

Моисеев Юрий Михайлович

**ПОРОГИ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ В СИСТЕМЕ
ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ**

05.23.22

Градостроительство, планировка сельских населенных пунктов

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
доктора архитектуры

Москва – 2017

Работа выполнена в ФГБОУ ВО «Московский архитектурный институт
(государственная академия)» на кафедре «Градостроительство»

Официальные оппоненты:

Алексеев Юрий Владимирович, доктор архитектуры, профессор, ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский Московский государственный строительный университет», профессор кафедры «Проектирование зданий и градостроительство» (г.Москва)

Большаков Андрей Геннадьевич, доктор архитектуры, профессор, ФГБОУ ВО «Иркутский национальный исследовательский технический университет, заведующий кафедрой «Архитектурное проектирование» (г.Иркутск)

Донцов Дмитрий Георгиевич, доктор архитектуры, профессор, Государственное бюджетное учреждение Волгоградской области «Волгоградское областное архитектурно-планировочное бюро», главный градостроитель - начальник мастерской территориального планирования и экспертизы (г.Волгоград)

Ведущая организация - ФГБУ «Центральный научно-исследовательский и проектный институт Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» – ЦНИИП Минстроя России (г.Москва)

Защита состоится 26 декабря 2017 г. в 11.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.124.02 на базе ФГБОУ ВО «Московский архитектурный институт (государственная академия)» по адресу: 107031, Москва, ул. Рождественка, д.11/4, корп.1, стр.4.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБОУ ВО «Московский архитектурный институт (государственная академия)» и на сайте: www.marchi.ru.

Автореферат разослан 25 ноября 2017 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат архитектуры

С.В. Клименко

I. ВВЕДЕНИЕ

Парадигмы градостроительного развития последних десятилетий значительно обострили конфликт между экономическими устремлениями и социальными ожиданиями, увеличив степень неопределенности в оценке пространственных перспектив и последствий принимаемых решений. С названными проблемами связаны многие просчеты самой системы планирования.

Долгое время цели экономического роста доминировали в политической повестке дня. Для успешного развития в нынешних условиях экономический рост городов и регионов должен протекать в контексте социальной справедливости и экологической устойчивости. Необходима для этого модернизация системы градостроительного планирования, выстраиваемая на хорошо проработанной и тщательно обоснованной методологической платформе.

Логика пространственного развития исходит из того, что нормативные цели градостроительной политики выстраиваются на основе тщательного анализа возникающих рисков и угроз и руководствуется согласованными принципами и стандартами выбора перспектив. Соответственно возникает вопрос о принятии градостроительных решений в условиях неопределенности.

Актуальность избранной темы

Глобальные изменения в экономике, рост экологической и социальной напряженности – все это отражается в городах и системах расселения, повышая мобильность труда и капитала и усиливая тем самым неопределенность пространственных перспектив развития. Сегодня градостроительство предстало перед лицом серьезнейших вызовов. Институты градостроительного планирования и органы территориального управления должны отыскивать эффективные формы и пути решения задач в условиях происходящих перемен. Развитие новых технологий значительно расширяет возможности для повышения эффективности планирования и управления, но для этого требуется соответствующая научно-методологическая база.

Планирование, способствуя развитию общественных институтов, гармонизации экологических условий и необходимых стандартов проживания, призвано содействовать улучшению качества жизни. Для их постижения нужно не только понять взаимозависимость среды и развития, планирования и политики, общественного устройства и городского управления, экономики и экологии, ресурсной базы и качества жизни, но и вопросы взаимодействия градостроительной науки и практики.

Ключевые аспекты этого взаимодействия требуют тщательного анализа феномена неопределенности при решении задач пространственного обустройства городов и регионов. Проведение реформ в системе градостроительного управления, направленных на совершенствование процедур и методов принятия решений, требует вывести из тени неопределенности задачи обеспечения долгосрочных интересов устойчивого развития, соотнося их с краткосрочными выгодами, приносящими порой серьезный ущерб социальным интересам общества.

Изученность темы и степень ее разработанности

В градостроительном контексте заявленная тема поднимается впервые, поскольку комплексного изучения порогов неопределенности применительно к системам планирования в нашей практике не проводилось. Общие вопросы неопределенности фрагментарно поднимались уже в конце 70-х годов прошлого столетия, а в смежных областях стали активно прорабатываться в последние десятилетия. Большей частью они связаны с обоснованием алгоритмов принятия решений в условиях неопределенности. Провести данное исследование с акцентом на

проблемы неопределенности в системе градостроительного планирования стало возможным благодаря целому ряду фундаментальных и прикладных работ (ниже дан далеко не полный перечень авторов, оказавших влияние на представленную работу), характеризующих: (а) фундаментальные основы градостроительной науки;¹ (б) общесистемную динамику градостроительства;² (в) теорию градостроительного планирования и градостроительную политику;³ (г) устойчивое развитие и морфологию городских структур;⁴ (д) системный анализ и теорию пространственной организации градостроительных систем;⁵ (е) теории управления развитием;⁶ (ж) информационные коммуникации и индикаторы развития;⁷ (з) исследования механизмов оценки рисков для управления неопределенностью.⁸ Следует особо отметить и коллег, принимавших участие в обсуждении работы.⁹ Исследование показывает, что меняющиеся условия градостроительного развития определяют новый набор требований для соответствующей модернизации всей системы планирования.

Цель диссертации

Исследование преследует цель выявить пороги неопределенности в системе градостроительного планирования в меняющихся условиях развития и требованиями адаптации к ним инструментов планирования с учетом глобальных вызовов, стоящих перед городами и регионами, а также задачами обеспечения устойчивого градостроительного развития.

Задачи исследования

Обеспечение дееспособности системы градостроительного планирования ставилась как ключевое условие в выборе задач диссертационного исследования. Задачи данного исследования были структурированы, чтобы понять: (1) вариации неопределенности в градостроительстве; (2) влияние неопределенности на трансформацию парадигм градостроительного планирования; (3) неопределенность в средовых условиях градостроительного развития; (4) информационную неопределенность в интерпретации пространственных построений; (5) неопределенность в задачах наращивания градостроительного потенциала.

Методология работы и методы диссертационного исследования

Методология качественного анализа порогов неопределенности была положена в основу проводимой работы. Лейтмотивом проведения работы стали как постулаты неопределенности в познании объекта планирования, так и инструментальной базы системы планирования. Работа опиралась на принципы системного анализа в градостроительстве и приемы количественной характеристики развития городов и регионов. Исследование рассматривает методологию научной оценки неопределенности для решения задач градостроительного планирования. Работа

¹ Л.Н. Авдоткин, А.Н. Асаул, Н.В. Баранов, В.Н. Белоусов, Ю.П. Бочаров, В.В. Владимиров, Г.А. Гольц, Р.В. Горбанев, А.Э. Гутнов, Н.М. Демин, Г.И. Лаврик, Я.В. Косицкий, И.М. Смоляр, З.Н. Яргина и др.

² Л.Я. Герцберг, А.М. Гершун, В.Л. Глазыхев, П.Н. Давиденко, Р. Клостерман, Г.М. Лаппо, А.М. Лола, В.Я. Любовный, Г.А. Малоян, С.Д. Митягин, Г. Минцберг, Е.Н. Перчик, Д. Рондинелли, Б. Саньял, П. Треанор, Ю.Н. Трухачев, Д. Харви, Дж. Хильер и др.

³ Э.Р. Александр, Ю.В. Алексеев, О.А. Баевский, Г. Бенвенисте, А.Н. Береговских, А.Г. Большаков, Д.Б. Веретенников, М.Я. Вильнер, А.А. Высоковский, Дж. Гэлбрейт, С.Ю. Глазьев, Т.М. Говоренкова, В.Г. Давидович, Д.Г. Донцов, В.А. Игнатъев, М. Кастельс, Л.Б. Коган, Ю.Л. Косенкова, А.Н. Колонтай, Б.И. Кочуров, А.В. Крашенинников, А. Лефевр, А.Н. Петров, Э.К. Трутнев, А. Фалуди, Дж. Форестер, Дж. Фридман, П. Хили, Н.Г. Юшкова, Ш. Зукин и др.

⁴ Е.Г. Анимица, В.В. Аулов, И.А. Бондаренко, Ю.П. Волчок, Г.В. Есаулов, К.В. Кияненко, Ю.Н. Лапин, И.Г. Лежава, Т.Я. Ребайн, Н.А. Сапрыкина, Д.О. Швидковский, В.Т. Шимко, М.В. Шубенков и др.

⁵ С.С. Бачурина, И. Груза, И.А. Иодо, И.В. Лазарева, К.Б. Норкин, Ю.С. Попков, И. Пригожин, В.И. Ресин

⁶ Р.В. Бабун, Л.В. Вавакин, Г.Ю. Ветров, В.Д. Граждан, М.В. Данилина, Г.И. Кулешова, Н.В. Фролов и др.

⁷ И.А. Аржаев, Ю.В. Бушмаков, Д.П. Гавра, Т.В. Гудзь, А.В. Любимов, Г.С. Юсин и др.

⁸ Дж. Аббот, К. Бенгс, Н.А. Власенко, М. Гюндер, К.В. Кивва, К. Кристенсен, А.Г. Мадера и др.

⁹ А.В. Баженов, К.К. Каргашева, Н.Д. Кострикин, Ф.С. Кудрявцев, А.В. Кузьмин, Г.И. Кулешова, В.П. Ломакин, Е.М. Микулина, А.В. Мошков, М.В. Нащюкина, А.Б. Некрасов, С.В. Непомнящий, В.А. Новиков, С.А. Садовский, С.Б. Ткаченко, М.Н. Туркатенко и др.

принимала в расчет проводимые исследования по анализу динамики парадигм планирования вместе с оценками сценариев развития и форм наращивания градостроительного потенциала.

Объект исследования

Система градостроительного планирования определена в работе как объект научного исследования. Основное внимание при этом сосредоточено на анализе ее дееспособности в условиях неопределенности, относя сюда инструменты планирования и механизмы принятия градостроительных решений.

Предмет исследования

Пороги неопределенности в системе градостроительного планирования рассматривается в диссертации как предмет исследования. Таким образом, предметом исследования рассматриваются препятствия на пути перевода градостроительства на рельсы устойчивого и стабильного роста и развития.

Границы исследования

При определении хронологических и территориальных рамок исследования основное внимание сосредоточено на характеристике влияния неопределенности на эволюцию систем градостроительного планирования. Основное внимание было сосредоточено на анализах динамики систем планирования в течение последних четырех десятилетий прошлого столетия до нынешних дней. В этих временных рамках отслеживалась динамика глобальных процессов градостроительного развития. Географически исследование нацелено на характеристику наиболее общих (генеральных) трендов. Учитывая сложную организацию и вариативность систем планирования, рассматривались вопросы, представляющие наибольший интерес для совершенствования отечественной практики градостроительного планирования.

Научная новизна диссертации

Впервые в работе обозначена и исследована система качеств, характеризующая процесс градостроительного планирования (оперативность, креативность, согласованность, информативность, исполнительность) отвечающих современным критериям универсальности и способствующих организации градостроительного планирования, ориентированного на сбалансированное и устойчивое развитие. В работе впервые показано, что неопределенность будучи представлена в структуре решения градостроительных задач, создает сопряженные препятствия для гармоничного пространственного развития.

Теоретическое и практическое значение работы

Работа предлагает платформу для обеспечения дееспособности системы планирования в условиях неопределенности. Делается это на основе анализа порогов неопределенности, вызванных с одной стороны отсутствием соответствующей инструментальной базы в самой системе планирования, а с другой – непредсказуемостью трендов развития. В условиях нарастающей неопределенности механизмы оценки рисков и преодоления соответствующих порогов имеют большое практическое значение для повышения степени надежности системы планирования. В работе показано, что для обеспечения эффективности градостроительного развития необходимо совершенствовать систему планирования, обеспечивая наращивание градостроительного потенциала.

На защиту выносятся

Феноменология градостроительной неопределенности

Распознавание неопределенности трактуется как условие совершенствования системы планирования. Работа в условиях неопределенности связывается с адекватной и комплексной оценкой возможных рисков и угроз. Адекватная оценка неопределенности в градостроительстве способствует выбору продуманных и

сбалансированных перспектив развития городов и регионов в условиях глобальных вызовов.

Демаркация порогов неопределенности

Результат проделанной работы позволил классифицировать пороги неопределенности в системе градостроительного планирования. Выявленные пороги познаваемости, пороги функциональности, пороги адекватности, пороги коммуникативности, пороги компетентности – не только снижают эффективность планирования, но и оказывают негативное влияние на сам процесс развития.

Методология адаптации к неопределенности

Обеспечение дееспособности системы планирования в условиях неопределенности может быть обеспечено путем адекватного выстраивания системы планирования в соответствии с характером решаемых задач. Это обеспечивается путем выбора адекватных инструментов управления, формирования механизмов координации и наращивания градостроительного потенциала.

Степень достоверности и апробация результатов

Основные положения работы были доложены на научных конференциях, международных семинарах и рабочих совещаниях: Москва, Российская Федерация (1993, 2002, 2009, 2010, 2011, 2012; 2013, 2014, 2015, 2016, 2017); Санкт-Петербург, Российская Федерация (2007); Владивосток, Российская Федерация (2003); Владикавказ, Российская Федерация (2014); Найроби, Кения (1991, 1993, 1995, 1997, 1999, 2001, 2002, 2003, 2005, 2007); Стамбул, Турция (1996); Нью-Йорк, США (2001, 2003, 2005); Рио-де-Жанейро, Бразилия (2003, 2010) Барселона, Испания (2004); Ванкувер, Канада (2006); Нанкин, Китай (2008, 2013, 2017); Гуанчжоу, Китай (2017); Микулов, Чешская республика (2009); Душанбе, Таджикистан (2009); Прага, Чешская республика (2010); Рим, Италия (2015). Результаты проводимого исследования вошли в научно-исследовательские и проектные работы, в том числе: «Трансформация представлений о столичности и столичных функциях». Научный отчет для НИиПИ Генерального плана г. Москвы (IV том отчета по Актуализации Генерального плана г. Москвы) (автор, 2007); «Возможности развития системы сбалансированных показателей в территориальном планировании». Научный отчет для НИиПИ Генерального плана г. Москвы (автор, 2007); «Подготовка предложений по перечню стандартов проживания населения Москвы на основе изучения зарубежного опыта», Отчет о НИР для НИиПИ Генерального плана г. Москвы (соавтор, 2008); Отчет по проекту № 7099 «Дополнительное профессиональное образование для архитекторов и градостроителей» (соавтор, 2010); «Вопросы индикации качества среды, уровня развития городов и эффективности их управления» – рабочий материал подготовлен для Международной ассамблеи столиц и крупных городов (автор разделов, 2006-2007); «Социальная экология города» – отчет в рамках программы «Город для всех», выполняемой при финансовой поддержке Фонда Розы Люксембург (координатор, 2008-2009); «Подготовка обоснований проектного документа для стратегического планирования в городах Таджикистана» (по заданию ООН-Хабитат) (руководитель группы международных экспертов, 2009-2010); «Ключевые направления совершенствования нормативно-правовой базы градостроительного развития (международный опыт)» – научный отчет для ГрадИнформБюро (автор, 2013).

Структура и объем работы

Диссертация состоит из двух томов. Первый, общим объемом в 345 страниц, включает введение, пять глав (раскрывающих основные аспекты неопределенности в системе градостроительного планирования), заключение (характеризующее результаты проведенного исследования и основные выводы) и список литературы. Второй том содержит графический материал исследования.

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Планировщики призваны пролить свет определенности, наметив ясные контуры пространственных перспектив. Однако, сталкиваясь на практике с неопределенностью, для компенсации незнания они используют имеющийся опыт и в значительной степени опираются на интуицию.¹⁰ Планирование, выстраиваемое таким образом, формирует представление обоснованности пространственных перспектив. Уверенности этому добавляют и многочисленные заявления о том, что разработка градостроительных планов опирается на глубокие научные исследования. В действительности же инструменты управления пространственным развитием, которые игнорируют неопределенность, становятся всё менее и менее эффективными, а порой и совершенно неприемлемыми для решения практических задач в рискованном и нестабильном мире.

С угасанием уверенности в силе нарисованного будущего становится ясным, что затушевывание состояния неопределенности приносит больше вреда, чем пользы. Понимание этого и повышение уровня ответственности заставляет планировщиков искать более надежные средства и инструменты для совершенствования градостроительного планирования.

Ясность и согласованность общих целей развития обеспечиваются эффективностью работы системы планирования. В долгосрочной перспективе ни один город не сможет рассчитывать на процветание, если совокупное воздействие на глобальные ресурсы, вызванное расширяющимися формами потребления, будет нарушать экологический баланс и природное равновесие, затрудняющие нормальное функционирование экосистем. Позиционирование принципа «устойчивости» в существующих моделях развития означает установление ясных мер по регулированию потребления природных ресурсов и переработки отходов.

Глава 1

ВАРИАЦИИ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ В ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВЕ

Неопределенность становится предметом повышенного внимания в силу нескольких причин. Среди них и меняющаяся конъюнктура мировой экономики, и рост социально-экологической напряженности, и возникающие сложности принятия политических решений, сопряженных с поиском взаимоприемлемых соглашений. Сегодня задачи совершенствования качества жизни в городах должны быть увязаны с решением проблем, вызванных неадекватностью инструментов государственного управления и незрелостью стихийно складывающихся и непредсказуемо функционирующих рыночных механизмов. С учетом всей многогранности природы неопределенности в данной главе рассматриваются феномены ее проявления, а также сопряженные кризисы ограниченности и возникающие риски и угрозы.

Проявление неопределенности

Неопределенность являлась той проблемой, от которой в градостроительном планировании всячески старались, да и поныне продолжают откращиваться любыми способами. Вызвано это тем, что одной из основных целей планирования является предоставление иллюзии уверенности. В этих случаях необходимость соответствующей адаптации инструментариев планирования становится особо значимой и актуальной. Проводимые исследования отмечали, что неопределенность

¹⁰ Все это было удачно подмечено и четко охарактеризовано К. Кристенсен в середине 80-х годов прошлого столетия.

непомерно возрастает тогда, когда сталкиваются противоречащие цели или коренным образом меняются условия развития (К. Кристенсен; М. Гюндер).

Темпы и масштаб происходящих перемен обнажают феномен неопределенности. Ныне многие условия развития сопряжены с неопределенностью, а потому важно понять ее природу с тем, чтобы обеспечить проведение реформ, направленных на гармоничное территориальное и социально-экономическое развитие. Стабилизация системной динамики за счет увеличения степени контроля превалирует среди основных целей планирования. Однако, как показывают наблюдения, осуществлять контроль и обеспечивать эффективное управление градостроительными процессами в традиционных парадигмах планирования становилось всё труднее и труднее.

Возникают многочисленные сомнения в дееспособности преписанных парадигм планирования. Градостроительные проекты, выполняемые под маской псевдоопределенности, не обеспечивают достойного решения социально-экономических задач. В силу этого необходимо отыскать возможности познания альтернатив в оценке перспектив градостроительного развития для того, чтобы выстраивать надежные алгоритмы принятия градостроительных решений в условиях неопределенности. Приведенные ниже аргументы помогают понять многогранную природу неопределенности путем соотнесения знания-незнания и известного-неизвестного.

Соотнесение «знания» и «незнания», рассмотренное Д.И. Дубровским, а затем (значительно позже) С. Жижеком, дало возможность понять и различия в структуре неопределенности. В первом случае «знание известного» характеризует полную осведомленность об изученности рассматриваемых предметов или объектов. Во втором случае «знание неизвестного» показывает нашу осведомленность о том, что рассматриваемые предметы или объекты не изучены или просто неизвестны. В третьем случае «незнание неизвестного» говорит о том, что мы и не знаем о том, что объекты или предметы не изучены. Наконец, в четвертом случае «незнание известного» свидетельствует о нашем незнании того, что уже известно.

Своеобразная матрица «знания-незнания» «известного-неизвестного» позволяет понять сложную природу неопределенности. Гипотетически диагональ представленной матрицы простирается от полного знания до полного незнания. В одном случае – это наша неосведомленность, а в другом – сопряженные сложности получения данных, или полное отсутствие необходимой информации. Исследователи давно обратили внимание на то, что недостаток знаний при необходимости быстрого исполнения поставленных задач часто приводил планировщиков к таким решениям, о которых затем приходилось только сожалеть.

Исследователи уже давно заявляли, что градостроительное планирование, выстраиваемое на ортодоксальных принципах рациональности, не может обеспечить полноценное решение задач социально-экономического развития и защиты общественного интереса в организации городского пространства. Д. Рондинелли заявил, что принципы рационального планирования не работают в условиях политического плюрализма.

Международные институты и организации способствовали формированию представлений о диапазоне инструментальной базы для планирования – социального, экономического, инфраструктурного, экологического, территориального. При этом продвигаемые на протяжении ряда лет политэкономические доктрины подчеркивали исключительную важность рыночных сил в решении градостроительных задач.

Долгое время страны с переходной экономикой принимали как образцы парадигмы развития более благополучных стран. Те же в большей степени были озабочены отменой госконтроля, проведением приватизации и децентрализации государственного и муниципального управления. Политические лозунги свободы от

«плана» в угоду «рынку» не всегда способствуют решению проблем на местах. В части территориального планирования было также принято много скоропалительных решений, усиливших в итоге степень неопределенности и способствовавших усилению противостояния конфликтов «интересов» и «принципов».

Градостроительное планирование должно работать для всего сообщества, а не защищать интересы привилегированных групп. Нельзя было оставлять без внимания международный опыт совершенствования градостроительных стандартов и региональных норм для обеспечения социальных потребностей, а также экологических регламентов и требований для безопасного развития. Вопрос о том, как система градостроительного планирования может обеспечить гармоничное и сбалансированное развитие, требует особого внимания. Однако для проведения реформ большое значение имеет правовая база. Правовая неопределенность в новых парадигмах градостроительного планирования не способствует решению задач социально-экономического развития.

Риски градостроительного развития в условиях неопределенности

Встает вопрос об управлении процессами, которые не могут быть соотнесены с известными ранее моделями поведения систем. Новая доктрина градостроительного планирования, как показали проведенные исследования, должна быть более инновационной и направлена на формирование среды, обеспечивающей полноценные условия для социально-экономического развития. Заказ на планирование уже в меньшей степени диктуется государством, а в большей степени преследует решение задач, выдвигаемых развивающимся корпоративным сектором и гражданским обществом. Совершенствование управленческих аппаратов, как отмечает П. Хили, должно способствовать развитию демократических отношений, а не препятствовать достижению намеченных целей.

Было сделано много заявлений о том, что градостроительное планирование не реализует свою миссию без исполнения социального заказа и без защиты социального интереса. Вместе с тем появилось немало аргументов, свидетельствующих о неопределенности общественного интереса и мистификации социального заказа. С. Морони увязывал задачи обеспечения «общественного интереса» с демократизацией системы градостроительного планирования. Главная задача градостроительного планирования – сформировать (посредством переговоров!) соглашение между всеми заинтересованными сторонами. Он же убеждал, что «социальный заказ» не может быть предоставлен или доставлен посредством рыночных механизмов.

Городское правительство более не считается единственным держателем пакета знаний об «общественном интересе». Исследователи полагают, что общественный интерес охраняет в социальном заказе способности индивидуумов максимизировать то, что приносит пользу для общества в целом. Необходимо для этого обеспечить такие условия, как безопасность, законность и пространственный порядок. Общественный интерес должен быть соотнесен с задачами обеспечения работы бизнеса, коммерческой деятельности с использованием представительской модели демократии в усовершенствованных парадигмах градостроительного планирования.

В теории градостроительства возрастает внимание к политическому анализу перспектив пространственного развития. Так, анализируя успехи и промахи градостроительного планирования, исследователи отмечают, что современная позиция отражает изменившуюся структуру современного общества. Левые течения при этом обращают внимание на то, что фундаментальные социально-экономические учреждения капиталистического общества систематически продвигают интересы тех кругов, которые распоряжаются производительным капиталом, но не всех членов общества.

Если государственные институты не будут уделять должного внимания общественным интересам, то это приведёт к обострению взаимоотношений и нарушению общего социального и пространственного порядка. М. Кастельс подвергает сомнению устойчивость экологического и социально-экономического развития, если государство (поддерживающее эффективное накопление капитала в частном секторе) не добьётся реального обеспечения интересов общества в целом.

Задача защиты общественных интересов, ущемляемых в силу разных обстоятельств функционирования рынка, обретает в наши дни особый смысл. Обострение градостроительных проблем во многих регионах мира связано с недостатками в развитии инфраструктуры, увеличивающейся рыночной стоимостью фондов, снижающих «доступность» жилья. Это требует замены существующих рыночных операций механизмами всесторонней координации инвестиционных решений и демократизацией процессов принятия градостроительных решений.

Неопределенность и кризисы ограниченности в градостроительстве

На пути совершенствования механизмов городского управления появляется множество препятствий, вызванных неадекватной реакцией на неопределенность в системе градостроительного планирования. Понять работу системы градостроительного планирования – это, прежде всего, оценить ее сильные и слабые стороны, уяснив при этом, какие доводы и какие механизмы в системе городского управления работают на пользу общества, а какие против. П. Треанор в свое время заметил, что несовершенство практики принятия градостроительных решений позволяет смотреть на градостроительное планирование как на процесс ограничения будущего или исключения возможностей для выбора более совершенных решений. Преодоление «кризиса ограниченности» поможет сокращению возможных ошибок. С этим кризисом исследователи связывают три группы недостатков градостроительного планирования. Среди них: ограниченность числа сценариев, ограниченность содержания сценариев и ограниченность обсуждения сценариев.

Обновляемые парадигмы градостроительного планирования складываются под влиянием меняющихся условий развития. Нужны такие пути развития, которые обеспечат эффективный переход к устойчивым моделям потребления ресурсов и производства пространства жизнедеятельности и, соответственно, развивать механизмы управления конфликтами. Для совершенствования качества жизни в городах необходимо научиться распознавать возникающие конфликты. Природа конфликтов многообразна, разнообразны и проблемные ситуации, вызывающие напряженность из-за несовместимых действий, несогласованных приоритетов, нереализованных запросов, неудовлетворённых потребностей, нераскрытых возможностей, невостребованных инноваций, несовместимых ценностей, утраченных надежд, пространственных дисгармоний.

Исследования показали, что совершенствование системы планирования невозможно без действенных мер по предупреждению конфликтов, вызываемых предлагаемыми планами и программами реконструкции. Для предупреждения назревающих проблем и снижению конфликтности в системе градостроительного планирования необходимо использовать соответствующие инструменты и развивать механизмы координации градостроительного развития. Меняющиеся парадигмы развития, диктуя новые предпочтения, определяя свои приоритеты и формируя новые эстетические ценности, значительно обостряют градостроительные конфликты. Для того чтобы власти могли эффективно реагировать на острые территориально-пространственные коллизии, необходимо развивать системы предупреждения конфликтов.

Гносеологический порог неопределенности

Условия неопределенности, связанные с глобальными переменами, происходящими в мировой экономике и политике, существенным образом влияют на развитие городов и регионов. Складывающаяся картина демонстрирует возрастание различий между экономическими характеристиками развития и показателями качества жизни. Ухудшение последних становится причиной многих негативных последствий, которые, прежде всего, связаны со снижением конкурентоспособности городов и регионов, что также стимулирует миграционный отток населения. Поэтому первостепенное значение обретают задачи достижения достойного уровня жизни в наших городах, требующие обеспечения эффективной занятости населения.

Сегодня перед профессиональными объединениями, исследовательскими центрами, учреждениями власти всех уровней и гражданским сообществом встает сложная задача следить за тем, чтобы последствия проводимой макроэкономической и отраслевой политики не приводили к обострению проблем в городах и регионах. Происходящие в мире изменения увеличивают степень неопределенности в построении перспектив градостроительного развития. Политический консенсус, как показывают исследования, представляет собой одно из важнейших условий для определения перспектив развития. По сути, это политический акт перевода знаний в действие, с учетом всех важнейших аспектов развития. Для решения градостроительных задач важно просмотреть все возможные сценарии развития, оценить последствия принимаемых решений и их ресурсное обеспечение. Учет рисков и шансов чрезвычайно важен для определения перспектив регионального развития.

Проведенный в этой главе анализ подчеркивает, что в новых условиях социально-экономического развития растет и расширяется круг лиц, принимающих решения. В этих условиях неопределенность взаимодействия теории и практики обнажает целый ряд проблемных мест. Их анализ важен для преодоления гносеологического порога неопределенности и оценки возникающих в этой связи рисков и угроз. Важно познать и вакуум инструментальной неопределенности, поскольку рамки деятельности планировщиков и проектировщиков-градостроителей очерчены должностными инструкциями и в своей работе они руководствуются нормативно-правовой документацией, а не научными памфлетами теоретиков. Научные разработки и исследования, чтобы обрести силу законов, норм и утвержденных инструкций, должны пройти определённый путь в структурах законодательной и исполнительной власти – привлекая внимание политиков и общественности, всех тех, кто принимает решения, связанные с градостроительством.

Глава 2

ТРАНСФОРМИРУЮЩИЕСЯ ПАРАДИГМЫ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Политическая доктрина градостроительства последних десятилетий должна выстраиваться с ясным пониманием меняющихся условий и задач, которые встали перед современными городами и регионами. Риски, сопряженные с неопределенностью перспектив развития, становятся предметом особой озабоченности в градостроительстве. Прежде всего они связаны с изменением политических регламентов, которые требуют соответствующего позиционирования городов и их адаптации к быстроменяющимся условиям развития.

Градостроительное планирование в течение прошлого столетия претерпело существенные изменения. Методы, которыми оперировали в условиях жёсткого директивного планирования, оказываются малоэффективными в изменившихся

условиях развития. Предыдущая парадигма планирования недооценивала приоритеты интересов на местах. Оказывалось так, что адресаты плана многого недополучали из-за структурной деформации политических лозунгов элиты. В силу этого чрезмерно централизованное планирование практически не могло ответить на требования и насущные запросы на местах. Здесь особую проблему представляет неэффективность работы механизмов координации.

С переходом к новым моделям градостроительного планирования потребуется включение механизмов координации для участников процесса. Помимо этого, как показано выше, переход к новым моделям требует стимулирования работ по планированию на местном уровне и создания на муниципальном уровне градостроительной службы. Это, пожалуй, является самой важной задачей для нашего градостроительства, вырастающей перед лицом глобальных вызовов современности.

Меняющиеся задачи и дееспособность системы планирования

Для совершенствования методологической базы планирования необходимо формировать такие механизмы, которые позволят принимать надежные и обоснованные решения в условиях неопределенности. Проведенные исследования подтверждают доводы о том, что система градостроительного планирования нуждается в серьезной модернизации. Ее модернизация должна строиться на понимании реалий развития, оценок состояния среды и качества жизни, анализа ресурсной базы и последствий принимаемых решений. Модернизированная система градостроительного планирования должна выстраиваться как система самообучения и развития, она должна стать более децентрализованной и координируемой с соответствующими политическими ресурсами и мерами ответственности за состояние окружающей среды и застройки.

Одна из важнейших задач планирования, как отмечала К. Кристенсен, связана с признанием феномена неопределенности и его учета в процессе принятия градостроительных решений. Она подчеркивала, что задачи, решаемые градостроительной практикой, варьируются по степени определенности или неопределенности целей и средств. Если имеется определенность относительно целей и средств, то парадигмы рационального планирования наиболее уместны для решения градостроительных задач. Если имеется определенность и согласие относительно целей при относительной неопределенности средств, то планирование становится процессом обучения. При неопределенности целей и определенности средств, планирование превращается в процесс переговоров. В ситуации, когда неопределенность касается и средств, и целей, то планирование становится процессом поиска порядка в хаосе.

Для обеспечения успешного и поступательного социально-экономического развития система планирования должна соответствовать своему времени. Поэтому, в силу постоянных изменений, задачи ревитализации системы планирования не теряют своей актуальности. Э. Александер, обсуждая идеологические основы теории планирования, весьма уместно подметил важность распознавания адресата в понимании планировочных проблем и, соответственно, выбора методов планирования.

Проведенный анализ позволил систематизировать наблюдения и объединить их в три группы факторов, а именно: целевые предначертания, процессуальные отношения и организационные формы. Учитывая работы Дж. Фридмана, Б. Саньяла и др. появились основания утверждать, что именно эти три группы факторов достаточно полно отражают влияние глобализации на культуру градостроительного планирования.

Целевые предначертания оказали существенное влияние на эволюцию содержательной направленности процесса градостроительного планирования. Особо следует отметить направленность на гармонизацию общественного развития, консолидацию стратегических целей для обеспечения удобства проживания и

совершенствование парадигм экономического развития. В рамках новых парадигм градостроительного планирования его цели ориентируются на достижение оптимальных параметров качества жизни, совершенствование средового обустройства и обеспечение устойчивого и гармоничного развития.

Организационные формы также претерпевают изменения, вызванные насущной необходимостью развития эффективного и конкурентного города. К сожалению, во многих наших городах инновационная практика не обрела адекватных форм. В таких случаях организационные формы не адаптируются к новым потребностям, а потому «производство пространств» не удовлетворяет «потребностей», распределительные механизмы функционируют неэффективно, а процесс принятия решений теряет свою адекватность.

Проблемы выстраивания теоретической платформы

В градостроительном анализе одна из сфер неопределенности усматривается в том, что на сегодняшний день нет ясного и четкого представления о взаимосвязи между формированием теории планирования и развитием политической мысли. К. Бенгс призывает оценивать теоретические концепции в терминах более широких идеологических категорий. Дж. Фридманн подчеркивал, что планирование развивается и совершенствуется посредством активного развития механизмов обратной связи и его интеграции в политический процесс. Следует заметить, что возникающие проблемы развития и сопряженная пелена неопределенности не позволяют градостроительному планированию обрести свою эффективность и функциональность. М. Гюндер считает, что в отсутствие собственного фундамента теория планирования все больше опирается на такие дисциплины, как архитектурное проектирование, география, право, социология и экономика. Поскольку баланс между основными дисциплинами все время менялся, постольку и интеллектуальная основа теории градостроительного планирования была не только гибкой, но и зыбкой.

На фоне меняющихся социально-экономических условий пространственного развития исследователи поднимают ряд вопросов, касающихся пользы самого планирования и практической ценности теории планирования для решения задач градостроительной практики. Б. Саньял подверг сомнению ценность теории планирования для практиков. Свои доводы он аргументировал тем, что в большинстве своём практики вообще не осведомлены о теоретических разработках. Он также отмечал, что литература по так называемой теории планирования не только скудна, но в целом ряде случаев является совершенно бесполезной для того, чтобы получить ответы на весьма конкретные вопросы практики. К. Бенгс считает, что обеспокоенность не должна быть связана с общей практической ценностью теории планирования. Надо искать узкие места в применимости теории, а главная проблема состоит в том, что сегодня теория планирования не дает практикам достаточных ориентиров.

Особую озабоченность вызывает эффективность планирования в свете поисков ответов на возникающие дилеммы и проявляющиеся компромиссы. К тому же «теория переговоров» предлагает не так много, чтобы поддержать устои принципиальности планировщиков в процессе выработки суждений и принятия ими решений. Контраргументы говорят о том, что теория градостроительного планирования будет более успешной в решении практических задач, если будет меньше исходить из политического оппортунизма, а больше - из обоснованного рационализма. Однако те доводы, что проектировщики не могут найти ответы в теории для решения практических задач, не лишены оснований.

Наша практика градостроительного планирования оказывается практически обезоруженной, как в плане нормативно-правового обеспечения, так и в плане организационного совершенствования. Последнее связывается с задачами

совершенствования управлением и, соответственно, оптимизацией работы всей системы градостроительного планирования. Это связывается и с децентрализацией градостроительного управления и демократизацией процесса принятия решений.

Анализируя аргументы «за» и «против» планирования, Р. Клостерман отмечал, что понимание роли пространственного планирования в современном обществе требует критического осознания структуры современного капитализма. Анализируя динамику влияния политических тенденций на градостроительное развитие, А. Лефевр, Д. Харви, М. Кастельс отмечали меняющуюся роль в этом процессе всей системы планирования. Любое специфическое воззрение относительно идеала в системе планирования всегда соотносилось со специфическими аргументами построения идеального общества. Это также позволяет усматривать в концептуальных установках теории планирования влияние глобальных политических идеологий.

Исследователи все чаще обращают внимание на тот факт, что фундаментальные социально-экономические учреждения капиталистического общества систематически продвигают интересы тех кругов, которые распоряжаются производительным капиталом, а не остальных членов общества. Формальная организация государства, согласно этому, строится так, чтобы обеспечивать долгосрочные интересы капитала. Создавая и поддерживая условия, способствующие эффективному его накоплению в частном секторе, государственные институты не уделяют должного внимания общественным интересам, а это ведет к обострению взаимоотношений между участниками градостроительного процесса. Такое обострение может стать угрозой общественному порядку. Именно такой порядок вещей узаконен той самой демократической идеологией, которая изображает государство как институт обеспечения интересов общества в целом.

Отмечая изъяны механизмов рыночной конкуренции, марксисты критикуют планировщиков, как сподвижников удовлетворения интересов капитала за счет остальной части общества. Действия планировщиков, призванные обеспечивать развитие общественных систем и контролировать негативные воздействия, критикуются марксистами как потуги обслужить потребности капитала. Попытки планировщиков использовать научные методы и профессиональную экспертизу расцениваются как акты, направленные на то, чтобы узаконить государственное действие в интересах капитала. Критике также подвергаются попытки планировщиков заняться проблемами обездоленных групп. Они расцениваются как несостоятельные, ибо, по словам М. Кастельса, без проведения кардинальных структурных реформ они не могут обеспечить реального усовершенствования сложившегося порядка.

Ограниченность и несовершенство односторонних подходов отмечается повсеместно, подчеркивая при этом необходимость совершенствования системы планирования. Многие исследователи отмечают, что обеспечение рационального, разумного и устойчивого развития не может быть получено, если полагаться только на действие рыночных сил. Поэтому социально-демократические политические программы в градостроительстве должны быть ориентированы на обеспечение в городском пространстве интересов всех членов сообщества, а не только наиболее весомых политических и экономических игроков.

Пролить свет определенности на меняющиеся политические позиции планировщиков-градостроителей попытался Дж. Фридманн, констатируя их «левое» смещение относительно политического центра. Нарастающая острота градостроительных проблем во всем мире демонстрирует возрастающий инфраструктурный дефицит, увеличивающуюся «недоступность» жилья и, соответственно, ухудшающиеся жилищные условия, сопряженные с новой волной образования трущоб.

В контексте глобализации все больше проявляются конфликты интересов и конфликты принципов. Б. Саньял считает, что практически невозможно найти компромисс, если конфликты «принципов» противостоят «интересам». Следовательно, успех в поиске компромисса связывается с соотношением значений принципов и интересов. Необходимо понять причины проблем и изучить возможные решения, которые помогут планировщикам находить этически приемлемые компромиссы, а всей системе планирования обрести соответствующие полномочия.

Целый ряд вопросов связан с политическим позиционированием системы планирования. В условиях постперестроечного развития нарастала асимметрия между возникающими задачами и предлагаемыми для их решения программами. Это снижало эффективность всей системы градостроительства. Система планирования признана обеспечивать социальное развитие и защищать общественный интерес. По мнению экспертов, эту свою функцию она не выполняет, а потому подвергается обоснованной критике как на Западе, так и у нас.

Для оценки эффективности работы системы планирования анализ процесса принятия решений представляется наиболее значимым. Коренные различия социально-экономических систем кроются в характеристике того, «кто» принимает решения, «в чьих руках» находится собственность, «как» обеспечиваются права, исполняются законы и выполняются нормы. В конечном итоге, именно эти различия характеризуют специфику трендов градостроительного развития в той или иной системе, они же определяют базовые условия управления градостроительным развитием.

Алгоритм рационального планирования включал такие этапы, как определение и выбор целей, рассмотрение альтернатив, оценки последствий, выбор среди альтернатив и определение путей реализации выбранной альтернативы. Названная модель критиковалась, но в течение ряда десятилетий она не теряла своей практической значимости. Да и по сей день логика этой модели высвечивает свои методологические контуры в самых разных планах, а ее теоретические и методологические послыжки легли в основу алгоритмов сравнения вариантов, правил агрегирования предпочтений, оценок рисков и последствий неопределенности, а также выявления общественных предпочтений.

Постулаты рациональности весьма привлекательны в теории, а на практике оказывается, что индивидуальное поведение зачастую строится на принципах иррациональности. Даже если отдельные индивидуумы могут определить круг своих предпочтений, то сделать это для территориальной общности оказывается непомерно сложной задачей. Фундаментальной проблемой рационального планирования, как отмечает Б. Стифтел, является наличие различий между индивидуальными и коллективными критериями рациональности.

Нынешняя проблема связана с растущей поляризацией возможностей. Для предотвращения дальнейшей деградации среды сама система планирования должна стать инновационной. Давая импульс социально-экономическому развитию, инновации должны способствовать совершенствованию городской среды и освоению новых технологий градостроительного управления. Опыт показывает, что редко проблемы могут быть решены простой инъекцией технологий, ибо сами по себе они не способны заменить ту серьезную работу, которую необходимо проводить для улучшения содержательной стороны градостроительного планирования и управления.

Концептуальные устои рационального планирования, долгое время казавшиеся непоколебимыми, зашатались после социальных волнений. А. Альтшулер в своём исследовании показал, что планировщики редко способны достичь намеченной цели, поскольку требования полноты представлений не подкреплены реальностью. Более того, лица, принимающие решения, часто игнорируют их рекомендации в угоду

политическим пожеланиям и властным связям заинтересованных сторон. К тому же участие общественности в процессах территориального планирования часто воспринималось как бесполезный эксперимент.

Большое влияние на пересмотр позиций планирования оказал П. Давидофф. Он показал, что общественные интересы (особенно интересы бедных общин) никоим образом не отстаиваются в процессе планирования. Он говорил не только о неспособности многих проектировщиков найти пути осмысленного решения социальных и экономических вопросов, но и о низкой эффективности всей системы планирования. Предлагаемый подход призывал к такому планированию, которое учитывает точки зрения различных общественных групп, интересы различных слоёв общества. Зародившаяся концепция «адвокативного планирования» ориентировалась на решение социальных задач, нацеленных на формирование интегрированных территориальных сообществ. Это требовало децентрализации службы, дабы появились кадры по планированию на муниципальном уровне, защищающие интересы местных сообществ.

Концепция оказала большое влияние на развитие градостроительной теории. Планировщики стали более активно выступать от имени тех групп, чьих голосов не было слышно и интересы которых оставались до того вне внимания градостроительных программ. Хотя «технократический» подход остался в силе, и «унитарные планы» там до сих пор составляют основу пространственного планирования, эта концепция позволила снять ряд проблем. Альтернативные планы стали готовиться общественными организациями и другими инициативными группами.

Планировщики, работая с многочисленными группами заинтересованных сторон, выполняют роль посредника в решении сложных градостроительных проблем. Эти их ролевые функции направлены на выявление интересов (целей), разработке вариантов (альтернатив) и поиск путей принятия «справедливых» решений. Дж. Форестер говорил, что доступность градостроительной информации и ясное понимание общественных процессов поможет решению социальных проблем. Проблемно-ориентированные подходы формировали мост посредничества в процессе градостроительного планирования.

В конце 70-х - начале 80-х годов прошедшего века исследователи занялись системным анализом информационной базы организаций градостроительного планирования. Изучению подверглись процессы работы внутри отделов планирования. Подобной работы никогда прежде не проводили, даже внутри практикующих самостоятельно планировочных компаний. Рассматривая деятельность проектировщиков, исследователи подметили диссонанс между намерениями проектировщиков и общественными ожиданиями. Ч. Хок показал, что планировщики часто оказываются втянутыми в конфликты, но не всегда успешны в их разрешении.

Процесс планирования не только занимает слишком много времени, но зачастую в предлагаемых решениях теряет связь с реальностью. Критиковалось повышенное внимание к решению проблем в городах будущего, оставляющее без внимания насущные текущие вопросы. Всё это вызывало серьезное беспокойство в тех городах, где изменения происходили особенно быстро. Но когда Дж. Форестер успешно продемонстрировал возможности развития системы непрерывного планирования и социального обучения, казалось, что теория планирования нашла свой путь к новому консенсусу, который может окончательно сменить парадигмы планирования.

Работы «новых урбанистов» и их последователей, предложили новшества эко-системного подхода, внимательно рассматривающего взаимодействия антропогенных ландшафтов с окружающей их средой. Последовавшие призывы к компактности за счет наращивания плотности, а также насыщения разнообразия среды за счет

многофункционального использования территории, открывали новые перспективы для эко-ориентированного развития. Многофункциональное развитие территорий позволяет добиться необходимого разнообразия среды для здоровой и полноценной жизнедеятельности.

Роль системы градостроительного планирования в социально-экономическом развитии

Исследования показывают, что аппарат управления, который в прошлом базировался на узких принципах научного рационализма, не позволяет ныне обеспечить эффективное и устойчивое развитие. Заговорили и о необходимости нового смыслового выражения и новых форм подачи, поскольку традиционные картинки специалистов по городскому планированию плохо понимаются людьми, принимающими решения. Идеи децентрализации вместе с темой «мультикультурализма» стали главными лозунгами и неотъемлемой частью многих политических кампаний, нацеленных на решение градостроительных проблем.

Несмотря на внимание к теме, под покрывалом политических лозунгов скрывается острый клубок проблем, связанных с взаимодействием культур, в том числе и культуры градостроительного планирования. Казалось, что экономическая интеграция способствовала стиранию прежних границ, развитию информационного общества и пересмотру пространственных координат развития. В условиях успешного докризисного развития богатые страны активно декларировали переход к устойчивым моделям развития с соответствующей модернизацией парадигм пространственного планирования. Страны с переходной экономикой в этом движении оказались в довольно сложном положении. Обращение к либеральным моделям рыночного развития обернулось кризисом адаптивности парадигм иной культуры управления и планирования.

Реформы, проводимые в западных странах, чаще всего преследовали цель обеспечения полномочий на местах в рамках проводимой децентрализации и расширения демократии. При этом развитие теории социального капитала выступает как ответ на растущие проблемы, а в силу эффективности развивающихся социальных сетей и гражданского общества многие ее положения становятся важным инструментом решения градостроительных проблем.

Неопределенность усиливается в смысловом контексте процедурных теорий планирования, которые должным образом не реагируют на происходящие перемены. Происходящие изменения требуют новых решений и соответствующих ориентиров. В теории планирования все еще сохраняется напряженность между нормативными и описательными подходами. Высказываются мнения, что комбинированные или адаптированные модели планирования, выстроенные на соответствующей методологической базе, могут использоваться в условиях различной степени неопределенности. Совершенствование механизма выбора цели, построения соглашения, достижения консенсуса связано не столько с совершенствованием алгоритмов планирования, сколько с проведением реформы институтов градостроительного развития. Они должны быть убедительны для различных групп населения, а также осмыслены с участием общественности в начале процесса планирования.

Проводимый анализ практики управления на местах показал, что всё более заметное влияние на процесс развития городов стали оказывать как общественные объединения и организации на местах, так и неправительственные организации, коммерческие и промышленные предприятия, а также международные агентства. Во многих странах стали появляться гражданские объединения, нацеленные на совершенствование городской среды. Позиционная неопределенность этих групп в

органах управления развитием территорий формирует новые очаги социальной напряженности. Принципы «Города для всех», выстраиваемые на теоретических посылах «права на город» и «статуса города», направлены на решение этих задач. Задачи социальной интеграции или обеспечения сплоченности общества становятся ныне важнейшими звеньями градостроительной политики, направленной на обеспечение гармонии общественного развития.

В последние десятилетия прошлого века много говорилось о том, что города в условиях глобализации стали активными игроками на политической сцене. Их новая позиция отличается от предыдущих парадигм, где главные роли играли центральные правительства. Города стали более активно привлекать иностранные инвестиции, которые сулят и новые доходы, и новые рабочие места, и обещают совершенствование качества жизни. Выйдя на международную арену, одни города стали весьма успешно развиваться, а другие погружались в стагнацию.

Требуется совершенствование парадигм планирования и координация региональных программ и планов с планированием на местах. Нынешняя установка, благодаря пересмотру ряда позиций, обретает более обоснованную теоретическую платформу. Сегодня коренным образом меняется роль градостроительства, которое, как пишет П. Хилли, должно быть нацелено на *«обеспечение потенциала будущего»*, в противоположность прошлым устремлениям, направленным на *«строительство намеченного будущего»*.

Сказанное выше не только раскрывает суть новой парадигмы, но и помогает уяснить смысл перемен в методологии современного планирования. Это отнюдь не снимает с повестки дня необходимость построения концепции долгосрочного видения градостроительного объекта, но обращает внимание на необходимость обеспечения подобающего качества городской среды на всех этапах градостроительного развития.

Пороги несоответствия и проблемы позиционной неопределенности

Имеется немало аргументов в подтверждение того, что рациональное планирование помогало справляться с коллизией целей и требований, обусловленных различиями в интересах. В нашей практике градостроительное планирование второй половине прошлого столетия выстраивалось на основе балансовых моделей, предполагавших реализацию программно-целевых предначертаний, принятых на политическом уровне. Сегодня переход к новым моделям развития требует активной работы со всеми заинтересованными сторонами и проведения институциональной реформы для совершенствования градостроительного управления. Это особенно важно перед лицом глобальных вызовов современности.

Централизованное управление градостроительным развитием соответствовало советской модели плановой экономики. Однако ныне излишне централизованный подход становится все менее и менее уместным. Децентрализация необходима, а вот то, насколько следует делегировать или децентрализовать властные полномочия, зависит от региональных и местных политических реалий, от зрелости гражданского общества и лояльности политической элиты. В целом же в градостроительном планировании следует перейти от моделей директивных предначертаний к формам индикативного планирования.

Перевод парадигм градостроительного планирования в постперестроечное время к упрощенным моделям физического планирования, как показывает опыт, не способствует эффективному социально-экономическому развитию городов. Решая эту проблему, многие города потянулись к стратегическому планированию, которое требует более тесной координации работы учреждений на местном уровне для успешного обеспечения комплексного развития городов и регионов. Имеются серьезные основания полагать, что конфликтная напряженность внутри новых

парадигм планирования будет возрастать, если приоритеты интересов на местах не будут должным образом учтены. Снижению конфликтности развития и, соответственно, обеспечению успеха планирования способствует «стратегическое видение», построенное на тщательном анализе потенциальных возможностей, а вместе с этим – и всякого рода ограничений и рисков.

В мире новых реалий происходит переоценка ресурсов развития. Вызванный ростом экологической напряженности и без того сложный процесс развития под натиском глобальных перемен сопровождается активизацией социальных движений. Позиционная неопределенность становится барьером и для проведения градостроительной политики и решения насущных задач практики.

Успешные парадигмы прошлых моделей развития становятся неприемлемыми для нынешних условий. Анализ отечественной и зарубежной практики градостроительного планирования демонстрирует большое разнообразие имеющихся подходов, каждый из которых имеет свои сильные и слабые стороны. Отмечается, что системы градостроительного управления эффективно работают там, где сложилась стабильная политическая среда, где градостроительная политика отражает интересы всего общества и поддерживается различными сторонами.

Неопределенность позиции системы градостроительного планирования в части защиты общественного интереса открывает для элит возможность проводить политику, направленную исключительно на удовлетворение интересов капитала. При такой неопределенности в системе планирования всю работу планировщиков, весь их профессиональный опыт и научные поиски можно легко повернуть на закрепление власти имущих и поддержание существующих социально-экономических отношений. Такое положение только способствует развитию кризисов. Избежать этого можно путем повышения социальной значимости всей системы градостроительного планирования.

Подводя итог рассмотрению вопросов неопределенности в оценке и выборе парадигм планирования, данное исследование обратило внимание на то, что планирование может стать и проблемой градостроительного развития. Для того чтобы этого не произошло, в новых парадигмах планирования механизмы координации (как по вертикали, так и по горизонтали) должны быть соответствующим образом определены и отлажены. Адекватность системы управления уровню решаемых задач (включая планирование) является главным условием успешного развития.

Отмечаемые перемены в политике городского развития всё больше связываются с переходом от чисто менеджерского подхода к антрепренерскому. К такому переходу система планирования должна быть соответствующим образом подготовлена. К сожалению, теория планирования у нас не предлагает соответствующих ориентиров, а посему она не может занять подобающую ей важную позицию. Главным вопросом, на который нацелено внимание в рамках совершенствования системы управления, остаётся вопрос о разделении обязанностей между уровнями планирования и выборе адекватных парадигм и инструментов планирования.

Глава 3

МЕНЯЮЩИЕСЯ СРЕДОВЫЕ УСЛОВИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Процессы урбанизации планеты обрели беспрецедентные формы и значения. Мир никогда прежде не знал столь высоких темпов роста численности населения. Происходящее значительно усиливает нагрузку на весь природный комплекс. Но не только экологические проблемы связаны со столь небывалым ростом, здесь же проявляются и социальные проблемы. Раскрываются и новые сферы неопределенности,

которые важно соотнести с динамикой принимаемых мер, направленных на совершенствование управления городами в меняющихся условиях. В третьей главе внимание сосредоточено на анализе порогов средней неопределенности в системе планирования в силу смены политических и социально-экономических предпочтений.

Роль системы планирования в консолидации действий

С изменением условий развития вся система планирования и управления должна отыскивать эффективные формы и пути решения градостроительных задач. Развитие информационных технологий значительно расширяет возможности планирования и управления. Однако в реалиях практики все больше ощущается кризис планирования, который связывается с формами выработки и принятия решений. Методы, которыми оперировали в условиях директивного планирования, оказываются малоэффективными в новых условиях, особенно при плохой работе механизмов координации развития. Предыдущая парадигма планирования, будучи элитарной и централизованной, плохо оценивала приоритеты интересов на местах.

Системный анализ позволил добиться повышения степени обоснованности принимаемых решений. В рамках новых парадигм развития возникает задача осмысления самой системы планирования и оценки эффективности её работы. Предложения последнего времени открыли широкие возможности исследования не только самих проектных решений, но и для оценки качества среды, эффективности управления и уровня градостроительного развития.

Принятие политических решений последних лет связывается с реализацией принципов устойчивого развития. Эти принципы по-новому определили фундаментальные основы градостроительства, заставляя переналадить механизм производства и потребления городских ресурсов – городских пространств, городских фондов. Если в бытовавшей ранее доктрине утверждалось, что максимизация прибыли и удовлетворение потребителей в рыночной системе совместимы с максимизацией благополучия, то теперь всё более очевидными становятся недостатки рынка, которые можно и нужно выправить соответствующими политическими инструментами и механизмами планирования. Проблема вызвана тем, что краткосрочная максимизация прибыли без должного учета последствий, в конечном итоге, приведёт к истощению природных и социальных ресурсов, на которых зиждется благосостояние людей и выживание биологических видов.

На практике оказывается достаточно сложным организовать переход от экстенсивных форм потребления ресурсов к эффективному ресурсосбережению. Еще труднее становится аргументировать то, что принятые градостроительные решения отвечают социальным ожиданиям. Методологические подходы, которые использовались ранее для социально-экономической оценки состояния городов и уровня городского развития, не позволяют в достаточной степени аргументировать устойчивость нынешних парадигм развития.

В рамках международных доктрин конца прошлого столетия акцент делался на то, что государственный сектор занимается вопросами определения регламентов землепользования и застройки, формирования программ развития инфраструктуры и координации инвестиционной деятельности для её создания. Частный же сектор занят мобилизацией ресурсов для реализации программ жилья и инфраструктуры, к тому же - через развитие рыночных механизмов - он совершенствует механизм распределения жилья и работу систем инженерного и социального обслуживания.

В рамках «стратегии поощрения» многие заботы о развитии жилья и инфраструктуры государство делегирует рынку, предлагая частному сектору активно включиться в этот процесс. Все это в еще большей степени озадачило население.

Сильные в экономическом отношении регионы каким-то образом решали эти вопросы, а для менее успешных территорий их решение выливалось в новые проблемы.

Считалось, что такая политика будет способствовать реконструкции районов, пришедших в упадок; оживлению экономической деятельности и увеличению поступлений от налогов по мере повышения интенсивности освоения городских территорий. Ещё одно новшество в градостроительной политике было связано с «инфраструктурным стимулированием», предусматривающим максимальное использование государственных инвестиций для развития дорог и инженерных сетей, которые обеспечат и развитие национальной экономики, и будут способствовать повышению качества градостроительного развития и укреплению роли частного сектора в этом развитии.

Механизмы участия представляют широкий спектр инструментов для реализации интересов населения в проектах градостроительного развития. Во многих странах эти механизмы предоставляют жителям большие возможности для того, чтобы предлагать и проводить оценку своих собственных инициатив. Эти принципы нацелены на совершенствование процесса выработки и принятия решений, ориентируясь при этом на взаимоувязанное определение экономических, социальных и экологических целей.

Координационные механизмы также способствуют объединению усилий в решении общих задач. Здесь ключевая роль отведена национальным правительствам, поэтому они, посредством развития нормативно-правовой базы и развития механизмов координации с местными властями должны решать вопросы перевода экономического и территориального развития в русло экологической устойчивости. На них лежит ответственность за достижение договорённостей по рациональному использованию природных ресурсов.

Под влиянием децентрализации управления в системе территориального планирования формируются вертикальные и горизонтальные «оси координации», которые существенно отличаются от прежней практики «бюрократических согласований», отнимавших значительное время и отличавшихся низкой эффективностью выработки градостроительных решений. Это связано и с совершенствованием всей системы управления, переходящей в своей структуре от «иерархий» к «сетям». Как показывают исследования, хорошо отлаженная работа механизмов координации обеспечивает стабильность развития на основе долгосрочного планирования с определением сфер участия и зон ответственности всего круга участников градостроительной деятельности с соответствующими оценками в процессе мониторинга выполнения программ.

Глобальные тренды и градостроительное развитие

Коренным образом меняется роль городов, которые выступают не только как очаги развития цивилизации и двигатели прогресса, но и как активные политические игроки, формирующие пространство развития. Именно поэтому перед градостроительным планированием встали новые политические и социально-экономические задачи. Под влиянием глобализации стирались границы между изолированными до того экономиками, формируя новую политическую геометрию пространства и диктуя целый ряд новых условий развития. Дестабилизацию развития связывают с конфликтами, перерастающим в торговые войны, войны за новые рынки сбыта товаров и поставки ресурсов, ожидается появление и миграционных войн.

Рост международной и внутренней миграции сопряжен с усилением социальной напряженности и различными конфликтами. Серьезный вызов, вставший перед градостроительством, связан с изменением климата. Многие города и регионы оказываются в зонах риска, а наиболее уязвимыми в них оказываются наименее защищенные слои населения. Реакцией на процессы экологической деградации

является увеличение внутренней и международной миграции населения. Согласно данным о международной миграции, в 2008 году около 20 миллионов человек были вынуждены сменить место проживания в связи со стихийными бедствиями. К 2050 году появится около 200 миллионов мигрантов в связи с климатическими изменениями.

В течение ряда последних десятилетий наблюдается потепление атмосферы и океана, меняется частота и интенсивность выпадения осадков, образования циклонов, скорость таяния льдов. В результате – происходит повышение уровня моря. Такого рода перемены, а также реакция на них со стороны экосистем и экономики существенно влияют на города.

Эти процессы уже оказывают свои разрушительные воздействия на урбанизированные ареалы. В недалеком будущем этот процесс может усугубиться высокой скоростью таяния льдов. По имеющимся оценкам, примерно треть городского населения планеты проживает в 60 километровой прибрежной зоне морей и океанов. В близлежащих прибрежных зонах, на 2% общей территории суши, сосредоточено около 13% городского населения планеты. Отмечается и то, что эрозия береговой линии и проникновение морской воды способствует ускоренному разрушению застройки, превращая большие ареалы в районы непригодные для жизни.

В глобальном масштабе наблюдается весьма существенная региональная разница уровня выбросов парниковых газов. Различия в уровнях развития проявляются таким образом, что на долю 18% мирового населения, приходится 47% общего количества выбросов углекислого газа. Однако картина эта меняется из-за быстрого экономического роста ряда развивающихся стран, а имеющиеся возможности добиваться сокращения выбросов парниковых газов пока ими не используются в полной мере. Важно отметить роль городов в этом процессе. Имеющиеся экспертные оценки говорят о том, что в общем количестве выбросов парниковых газов доля городов составляет от 40% до 70%.

Влияние, которое оказывают города на изменение климата, зависит не от абсолютного числа лиц там проживающих, а от эффективности использования территорий и энергетических ресурсов. Эти факторы определяют размер выбросов парниковых газов. Структура и форма города, а также плотность городских фондов также должны быть соотнесены с масштабами социальных и экологических проблем. Дискомфорт условий проживания, отмечаемый в трущобах городов развивающихся стран, связан с вредными последствиями для здоровья их обитателей. Однако можно добиваться более высокой плотности и более низкой заселенности.

Города концентрируют многие из тех видов деятельности, которые генерируют выброс парниковых газов. Низкая плотность населения, характерная для многих североамериканских пригородов, обуславливает высокий уровень потребления энергии на душу населения. Рассредоточенная застройка городов увеличивает затраты на отопление и транспортные расходы. Напротив, компактное размещение и концентрация экономической активности на городских территориях, способствует сокращению энергопотребления и снижению выбросов озоноразрушающих газов. Плотно освоенные городские территории способствуют развитию системы общественного транспорта.

Для решения проблем изменения климата нужны действия, и вопрос состоит не только в том, насколько эффективен механизм формирования ответных мер, и не только в том, насколько адекватны они для решения проблем, вызванных глобальными изменениями климата. Вопрос о том, насколько предлагаемые меры могут быть реализованы, также связан с неопределенностью. Неопределенность и непредсказуемость природных стихий ставит перед системой градостроительного планирования особые задачи.

Меры для предупреждения и смягчения последствий стихийных бедствий опираются на системы мониторинга и технологии раннего предупреждения для защиты населения, застройки, инфраструктуры. Поднимаются также вопросы выработки меры для защиты культурного наследия, экологического и экономического капитала. Планирование в условиях неопределенности предполагает оценку возможных рисков и возникающих опасностей. Подготовленный город способен свести к минимуму физические и социальные потери от экстремальных погодных явлений, землетрясений и других природных или техногенных катастроф и других опасностей.

Особого рассмотрения требует феномен нарастания неопределенности в силу рыночных стихий и управленческой неорганизованности. Без включения адекватных механизмов решение насущных градостроительных задач в рамках традиционных парадигм планирования оказывается малоэффективным, а порой и просто невыполнимым. Необходимы новые механизмы координации глобальных и локальных действий.

Анализ и оценка характера развития, показывает, что оно не может быть устойчивым без политической стабильности в обществе. Оно не будет устойчивым, если жильё и элементарное обслуживание (медицинское, социальное) не будет доступно широким слоям общества. Развитие также не может быть устойчивым без зрелого гражданского общества и надежно функционирующих институтов управления. Ясно, что для улучшения социально-экологической обстановки и от власти, и от общества требуются действия. Поэтому в политическую повестку включаются вопросы о том, как модернизировать городскую среду, как обеспечить эффективность работы всей системы градостроительного планирования, какие из экономических, административных и правовых рычагов могут быть включены для выработки приемлемых решений.

Градостроительство: Общественный интерес и структурирование пространства

Ключевой миссией градостроительного планирования является защита общественного интереса. Важная ее задача связана с развитием системы общественных пространств, которые являются ресурсом социального благосостояния, местом коллективной жизни сообществ, выражением разнообразия культурного и природного наследия, а также основой их идентичности. Развивающееся общество выражает себя через пространства и продолжает совершенствовать их качество. В контексте новых трендов развития важный смысл обретает градостроительный анализ политической конфигурации городского пространства. Где в городском пространстве простирается право для одних и кончается для других? Каким образом и в каких границах реализуется общее право? Все эти вопросы требуют особого внимания, а порой и пересмотра сложившихся порядков с тем, чтобы обеспечить гармоничное и устойчивое градостроительное развитие.

Фиксируя право на совместное сосуществование, участие в городской жизни, «Право на город» также раскрывает возможности для перевода воцаряющегося хаоса пространственных структур в новый порядок средового обустройства для всеобщего блага. Реализация власти в пространстве для гармонизации его порядка связана с поиском ответов на многие вопросы. Общественные пространства играют неопределимую роль в обеспечении жизненно важных прав человека. Помимо традиционных прав на жильё, работу и образование, там декларируется и право быть частью сообщества и, развиваясь вместе с ним, развивать и городское пространство.

«Право на город» затрагивает сложный клубок взаимоотношений территориального общества. А. Лефевру удалось обратить внимание на то, сколь важны эти вопросы для формирования общественного городского пространства и

пользования теми благами, которые предоставляет город. Реализация права на городское пространство связано с переводом моральных норм в систему градостроительных регламентов и предписаний, призванных обеспечить комплексное социально-экономическое развитие территориальных сообществ.

Функциональность общественных пространств достигается путем их адаптации к меняющимся потребностям граждан. Реконструкция неиспользованных общественных территорий – это хорошая возможность не только для расширения городского общественного пространства, но и для социального развития сообщества. При реконструкции, расширении и создании новых общественных пространств нужно комплексно решать проблемы экологии и социально-экономические задачи городского и регионального развития. Охрана ценных элементов окружающей среды и сокращение энергопотребления в числе тех факторов, которые способствуют решению экологических проблем и повышению качества общественных пространств и городской жизни.

Улицы, площади и тротуары являются значимой частью городского общественного пространства. Важна дисциплина их использования, особенно в совмещении различных функций, подразумевающая как права, так и обязанности. Все это должно способствовать развитию коллективного участия и гражданской ответственности. Недостаточная интеграция сообщества ведет к ослаблению гражданского самосознания в использовании общественных благ, что приводит к деградации общественных пространств. Общественные пространства представляют собой остов социальной инфраструктуры, формируя, таким образом, отправной ресурс социально-экономического развития территорий.

Серьезные проблемы градостроительного развития связаны с сокращением ресурсов для формирования и поддержания общественных пространств из-за увеличения бюджетных дефицитов и неэффективной политики. Большой урон гармоничному градостроительному развитию несет практика приватизации и продажа общественных фондов частным лицам.

Многие городские проблемы последних лет вызваны давлением спекулятивных интересов, охвативших сектор недвижимости. Проектировщики, поспешившие ответить на запросы заказчиков, игнорируя логику пространственного развития и структурного построения, не способствовали решению нарастающих проблем. К тому же следует добавить, что отсутствие действенных механизмов координации градостроительного развития привело к неспособности многих местных органов власти играть эффективную роль лидеров.

Целый ряд препятствий вырастает на пути гармоничного градостроительного развития в части созидания, управления и использования общественных пространств. Прежде всего, эти барьеры вызваны чрезмерным доминированием рыночных сил в формировании городских пространств. Превращение городских фондов в товар не всегда способствует активизации городской общественной жизни. При этом рост специализированных центров для развлечений и частных спортивных сооружений связывается с сокращением их доступности для широких слоев населения.

Общественное пространство отражает уровень социально-экономического развития территориального сообщества. Оно открывает возможность создать и сохранить во времени чувство гражданственности и осознание среды своего обитания в своей повседневной жизни. Для развития общественных пространств система градостроительного планирования должна выстраивать консолидированное видение, позволяющее обеспечить надлежащее функционирование, доступность и связанность. Местные власти должны содействовать развитию и эксплуатации для всей сети общественных пространств. Совершенство проектирования общественных пространств

должно строиться на базе рассмотрения альтернатив, основанных на комплексном анализе решаемых проблем и ожидаемых последствий для всей системы городских коммуникаций и использования территории.

Контекстуальные оценки и средовые пороги неопределенности

Анализ динамики глобальных трендов и их влияния на градостроительство отмечает усиление политического значения всей системы градостроительного планирования. Возрастает и спектр задач, требующих более внимательного отношения к защите интереса регионов и мест. Усиливается при этом и степень неопределенности, в условиях которой приходится принимать градостроительные решения. При этом, как показано в исследовании, эффективность системы планирования связана с адекватностью использования инструментов и выбором соответствующих парадигм планирования, а повышение эффективности работы систем градостроительного планирования связано с развитием механизмов координации.

В итоге проведенного в этой главе анализа названы основные звенья средовых порогов неопределенности в системе градостроительного планирования. Они складываются из неопределенности политических ориентиров, с одной стороны, и механизмов координации развития, с другой. Для решения этих проблем необходимо развивать компетенции местных властей, специалистов в области городского и регионального планирования и гражданского общества. Преодоление названных порогов предполагает наличие: гражданской ответственности; равного доступа к принятию решений и основным потребностям городской жизни; прозрачности и отчетности лиц, принимающих решение; эффективности коммунального обслуживания и местного экономического развития; децентрализации и передачи полномочий на соответствующие уровни; безопасности индивидуумов и их окружающей среды; устойчивости городского развития. Отсутствие или неопределенность политических ориентиров, направленных на защиту общественного интереса, вырастает в серьезнейший барьер для успешного градостроительного развития.

Глава 4

ИНФОРМАЦИОННАЯ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТЬ В ИНТЕРПРЕТАЦИИ ПРОСТРАНСТВЕННЫХ ПОСТРОЕНИЙ

В прошлом столетии исследование градостроительных проблем было пронизано пессимистическими настроениями в оценках перспектив развития крупнейших городов. Мегаполисы представлялись как продукт неконтролируемого и неуправляемого процесса, таящие серьезную проблему для человечества. К примеру, в 70-е годы прошлого столетия Т. Блэйр отмечал, что главные беды «отчетливо видны в гигантских центрах концентрации населения, финансов, торговли и культуры ...в городах подобно Нью-Йорку, Лондону, Токио, Парижу и Москве... Чем богаче, чем больше ресурсов, тем сильнее беспорядок... Городской кризис обретает планетарный масштаб...». Хотя четыре десятилетия спустя многие аргументировано прокламировали улучшение качества жизни. Правда, ряд исследователей предрекают новую волну кризисов.

Специфика градостроительного развития в нынешних условиях связана с целым рядом экономических, экологических и социальных проблем. Города, особенно крупнейшие, стали теми узлами, которые концентрируют непропорциональную долю глобальной корпоративной мощи и благосостояния. Они также оказываются и местами повышенной концентрации ряда социальных бед, бедность и преступность должны быть названы здесь особо. Серьезную озабоченность вызывает рост экологической напряженности и возрастающий дефицит ресурсов развития. Растет понимание того,

что городам нужен стабильный механизм управления, обеспечивающий их устойчивое развитие и способствующий успешной жизнедеятельности общества.

Проблемы информационной неполноты и неопределенности

Исследование обращает внимание на коммуникативную роль градостроительной документации. Генеральный план представляет собой важный канал коммуникации между отправителем и получателем информации. Возникает вопрос оценки эффективности этой коммуникации. Для выяснения информационной ценности градостроительных планов необходимо понять не только механику формирования и передачи информации, но и то, насколько эта информация успешно функционирует в пространстве и во времени, учитывая пространственно-временные иерархии в самой системе планирования.

Теория принятия решений выстраивается на развитии механизмов оценки информации. Отмечается, что и избыточность, и недостаточность информации влияет на качество принимаемых решений. Аргументом здесь является то, что именно путем регулирования передачи информации удастся контролировать поведение систем. Важным направлением совершенствования управления градостроительным развитием являются разработки в области градостроительного кадастра и информационного сопровождения градостроительной деятельности.

Вопросы информационного обеспечения градостроительной деятельности являются ключевыми практически во всех парадигмах планирования, однако вопросы информационной эффективности инструментов планирования и динамики коммуникаций в процессе принятия решений не обрели пока должного внимания. Градостроительный анализ больше внимания уделял рассмотрению объемно-пространственной структуры градостроительного объекта, нежели исследованию информационных потоков в системе управления и планирования. Город по сути своей является сложную кибернетическую систему. Соответственно, без анализа и оценки динамики информационных потоков трудно подойти к решению задач совершенствования системы управления развитием и механизмов градостроительного планирования. Узловым элементом информационной неопределенности является проблема неполноты градостроительной информации.

Успехи кибернетики тесно связаны с развитием теории информации. Поведение систем во многом определяется импульсами информационных сигналов и тем, как источник информации может быть закодирован, передан, принят и декодирован. Устойчивость кибернетики выстраиваются на признании случайного характера явлений, вероятностного поведения системы и наличия механизмов передачи информации. Анализ структуры и эффективности информационных коммуникаций представляет теоретическую основу для изучения поведения систем. Нарастание динамики и сложности объекта градостроительного планирования заставляет исследователей обратить внимание на то, как планируемый объект воображается, как он изображается (формализуется) и какая информация передается для реализации проектных замыслов.

Информационная ценность плана складывается из целого ряда составляющих, в том числе и формы представления планировочных идей, и выражения градостроительных замыслов. Способ записи плана должен давать четкую и ясную интерпретацию его идейных положений. Он также должен обеспечивать необходимые условия для динамичного и устойчивого развития городов и регионов. В плену неопределенности остаются и формы передачи информации, и её получение адресатом. Интерес здесь не только теоретический, но и практический. Он связан с оценкой результативности системы планирования на основе анализа последствий принимаемых решений.

Меняется динамика и диапазон градостроительных оценок. Новые критерии ценности заметно отличаются от тех, которыми оперировали в условиях индустриального общества в рамках изолированных экономических систем. Мобильность и подвижность, как показывали исследования 90-х годов, открыли новые возможности. Трансформируется, соответственно, и география предпочтений размещения. Важно отметить и то, что в условиях перемен, вызванных технологическими преобразованиями, местоположение оценивается по-новому. В координатах трансформирующихся центров и периферий оценки перспектив градостроительного развития разнятся в достаточно широком диапазоне. Существенные проблемы остаются как в развитых, так и в развивающихся странах.

Пути решения проблем урбанизации планеты оказываются, в конечном итоге, опутанными сложным набором предварительных условий. Многие в этой связи полагают, что только децентрализованное управление (выстраиваемое на основе демократизации процессов принятия решений) вкупе с реализацией «стратегии поощрения» позволит городам стать тем местом, которое обеспечивает необходимое качество жизни. В итоге видно, что задача сделать их удобными для проживания выстраивается в серьёзный вызов для человечества. Отечественная наука пока не уделяет этому вопросу должного внимания.

Обзоры глобальных трендов подчеркивают позиционные преимущества тех городов, которые лучше планировались и лучше управлялись и, соответственно, демонстрируют лучшее качество жизни. Радужные перспективы и возможности развития в опоре только на рыночные механизмы постепенно меркли, несмотря на общие позитивные тренды мировой экономики. Долгое время старались не замечать неприглядные реалии в тылах успешных глобальных городов. Именно там отмечается рост депрессивных районов и образование «экономических пустынь». Для предотвращения подобных трендов необходимы действенные инструменты, как со стороны государства, так и со стороны институтов международного сотрудничества. В мире растёт обеспокоенность истощением ресурсов, загрязнением окружающей среды, разрушительными формами хозяйственного освоения территории, террористическими угрозами, опасностями природных и техногенных катастроф.

Анализируя международную ситуацию и состояние мира после окончания «холодной войны», ученые пришли к заключению, что годы «холодной войны», хотя и были безумно-расточительными по расходованию ресурсов на оборонные цели, но были самыми мирными во всей истории человечества. С окончанием того относительно мирного времени «холодной войны» предсказывалось наступление «опасного мира», опутанного сетью локальных войн. Они включают и «торговые войны», и «миграционные войны», и «войны за рынки», и «войны за ресурсы». Сеть таких войн, возникающих на базе локальных и региональных конфликтов, требует пересмотра парадигм регионального пространственного планирования. Мир меняется, и многие изменения только усиливают остроту городских проблем.

Структурирование системы показателей

Города считались двигателями социально-экономического прогресса. Поэтому подразумевалось, что экономический рост способствует росту благосостояния городов. Однако реалии развития в постсоветском пространстве не вполне укладывались в такую радужную перспективу. Главным механизмом обеспечения стандартов качества проживания являются реструктуризация градообразующей базы, проведение разумной экологической политики и совершенствование всего комплекса жилищно-коммунального хозяйства. Исследования происходящих изменений в современных городах показывают, что ухудшение качества жизни лишает их привлекательности.

В нынешних условиях для совершенствования управления городским развитием требуется развитие прочной информационной базы. Поэтому, индикаторы градостроительного развития обретают все более весомое положение в инструментарии менеджмента. К началу 90-х годов прошлого столетия условия происходящих повсеместно перемен диктовали новые задачи информационного обеспечения. Вопросы информационной неопределенности отдельных показателей осознавались не только в международных организациях, но и в частных компаниях.

Войдя в инструментарий управления в середине последнего десятилетия ушедшего века, Сбалансированная система показателей (ССП) способствовала совершенствованию стратегического планирования и обрела широкое поле применения, как в частных компаниях, так и государственных учреждениях. Для ее адаптации в системе градостроительного планирования проблемным является выбор перспектив и их балансировка. Успех управления градостроительным развитием исходит из ясности понимания целей, четкости постановки задач и комплексности анализа ресурсного потенциала. Принимая в расчет нарастающую проблему информационной неполноты и неопределенности, показатели развития получают свое переосмысление в инструментарии менеджмента, совершенствуя тем самым и саму систему планирования.

Суть новшества состояла в том, что вместо исключительно ретроспективных финансовых метрик стали учитываться показатели, позволяющие адекватно прогнозировать развитие, обеспечивая реальный успех. Расширенный набор метрик обогатил средства мониторинга. Определенным достижением новшества стала и сигнальная система информирования о достижении целей, что позволяло быстро оценивать состояние объекта управления и сосредоточивать свои усилия на вопросах, требующих особого внимания.

Предложенный аппарат дал возможность заново осмыслить всю систему индикативного планирования и адаптировать ее для решения градостроительных задач. Структуру стратегического планирования определяют: **видение** (четко сформулированное описание, как перспектив развития, так и путей их достижения); **временной горизонт** (соотнесение ожидаемых результатов с этапами развития); **каскадирование** (декомпозиция задач по уровням); **показатели мониторинга** (инструменты измерения достижения поставленной цели).

Найти решение порой бывает достаточно сложно из-за различий среди выдвигаемых требований. В развитии задач обеспечения интересов участвующих сторон перспективы развития увязываются между собой цепочкой целей. Выделение ключевых индикаторов – важный элемент стратегического планирования, как при определении круга задач, так и необходимых действий, направленных на достижение стратегических целей в реальном масштабе времени. Аналитики отмечают важность рассмотрения всей совокупности задач, формируемых участниками градостроительного развития в контексте мониторинга. Ключевые индикаторы должны стать мерами прогресса и продвижения к поставленным целям.

При определении градостроительных перспектив крайне важно идентифицировать свои собственные Ключевые индикаторы мониторинга. При этом они должны формировать четкое представления о динамике развития; ясное понимание поставленных целей и содержания решаемых задач; точные определения количественных и качественных результатов; корректные сравнения индикаторов с целевыми установками; верные оценки имеющихся ресурсов и необходимых условий для достижения краткосрочных целей и решения долгосрочных задач.

Стратегические установки решения градостроительных задач

Сбалансированная система показателей (ССП), как было отмечено выше, становится ныне незаменимым инструментом стратегического планирования. Ориентированная на стратегию, она мобилизует работу участников, формирует миссию города, развивает стратегическое видение и информирует весь круг участников градостроительной деятельности о стратегических намерениях. В силу определения консолидированного видения перспектив, достигаемого через консенсус, снижается вероятность возникновения конфликтных ситуаций.

Новая философия управления помогает градостроительному процессу быть стратегически организованным и управляемым на основе мониторинга реализации стратегии. Опасность возникновения конфликтных ситуаций должна отслеживаться на всех этапах стратегического планирования: *ситуационный анализ; выбор стратегических перспектив; демаркация целей и задач; выбор ключевых индикаторов; планирование мероприятий и процедур мониторинг реализации стратегии.*

Задача определения стратегических приоритетов вырастает в предмет обсуждений и согласований со всеми заинтересованными сторонами, со всеми участниками градостроительной деятельности. Стратегические решения для своей эффективности и результативности должны координироваться между соответствующими подразделениями на всех уровнях управления как в центре, так и на местах. Проведенный анализ показал, что в современных условиях возрастает роль электронного бизнеса и усиливается зависимость от информационных технологий. Соответственно, организации должны проводить работу и по совершенствованию информационной безопасности.

Специфика градостроительного контекста индикативного планирования

Успех в градостроительстве, как отмечалось выше, зиждется на умении точно и своевременно оценить как общую градостроительную ситуацию, так и отдельные факторы, регламентирующие или детерминирующие пространственное развитие. Естественно, что в таких условиях всё больше внимания обращается на совершенствование процедур использования индикаторов. Правда, здесь следует отметить, что использование индикаторов не является признаком индикативного планирования, директивное планирование также использует индикаторы.

В рамках индикативного планирования раскрываются новые возможности для достижения большей целостности и пространственной завершенности на каждом этапе градостроительного развития. В работе рассмотрены **критерии** индикативного планирования (информативность; адресность; инициативность). Также были охарактеризованы **принципы** индикации: (а) качества среды (комплексность; сравнимость; гармоничность); (б) уровня развития (динамичность; доступность; надежность) и (в) эффективности управления (адекватность; компетентность; согласованность).

Индикация перспектив – важнейшее условие для мобилизации действий. Новой миссией градостроительного планирования является согласование частных и общественных интересов. Соответственно, процесс принятия решений относительно распределения функций и инвестиционных направлений должен выстраиваться таким образом, чтобы индивидуально принимаемые решения были оптимальны и эффективны относительно генеральной линии желательного городского развития. Обеспечить такое развитие в рамках традиционных подходов планирования достаточно сложно. Индикативное планирование не является панацеей, однако в новых условиях представляет достойную альтернативу директивному императиву.

Логика стратегического планирования доказывает, что успешного развития можно добиться лишь в том случае, если политические, административные, финансовые и технические учреждения и агентства будут работать вместе с общественными организациями, представителями большого бизнеса и малого предпринимательства и работа эта будет проводиться в формах сотрудничества и кооперации.

Информационные потоки в процессе производства пространств

Советская школа градостроительного планирования много внимания уделяла вопросам идеологического обоснования. Правда, чаще всего это становилось предметом идеологического противостояния. В последовавшие после «перестройки» периоды вопросы эти были сняты с повестки дня, а вместе с ними и многие другие. Ныне видно, что идеология развития должна определить новые перспективы и ответить на вопрос, «что делать с городом», который волнует многих: как профессионалов, так и широкие круги общественности. Логика переосмысления планировочной доктрины исходит из того, что для развития города в социально-экономическом плане должна совершенствоваться и его планировочная доктрина.

С этих новых позиций мы переходим от жесткого директивного планирования к более гибким схемам индикативного планирования. Сейчас мы понимаем, что директивные методы в новых условиях не работают. Они не могут работать в условиях изменения прав собственности, демократизации процессов принятия решений и увеличения числа участников градостроительной деятельности. Градостроительство, как функция времени, места и действия, в новом чтении – предполагает активизацию местных инициатив и движений. В плане организации информационных потоков наша нынешняя система градостроительного планирования сохраняет многие черты старой модели директивного планирования. Модель была хороша для своего времени, но изменившиеся условия, а прежде всего и система устройства общества, либерализация рыночных механизмов требуют пересмотра этой модели, и здесь должна быть подчеркнута необходимость перехода к новым парадигмам градостроительного планирования.

Демократизация общественного устройства связывалась с децентрализацией механизма управления. Правда, поспешная децентрализация, как и приватизация, могут принести больше вреда, нежели пользы для общества. Понятно, что такие политические кампании не должны проводиться в условиях кризиса и других социально-экономических катаклизмов и в условиях острого дефицита ресурсов развития. В противном случае, чрезмерно жесткая система централизованного принятия решений становится бюрократическим тормозом для пространственного развития.

Программы регенерации городской среды инициировались множеством организационных мер, включая налоговые стимулы и изменения планировочных регламентов и ограничений. Отмечались при этом и положительные результаты государственного участия в этих программах, которые поощряли развитие бизнеса и способствовали возвращению среднего класса в города. На оживление экономических функций городов, повышение уровня жизни в них направлен «Градостроительный ренессанс». Программные положения «Хартии нового урбанизма» также были ориентированы на решение этих задач.

Формирование мест и благоустройство среды обитания представляет важнейшую задачу. «Принципы грамотного урбанизма» предлагают добиваться этого, по словам К. Бенингера, обеспечивая: (а) баланс с природой; (б) баланс с традицией; (в) целесообразные технологии; (г) адекватные пространства; (д) эффективность организации; (е) гуманный человеческий масштаб; (ж) реализацию возможностей; (з)

региональную интеграцию; (и) сбалансированное движение; и (к) организационную целостность.

Что нужно сделать, чтобы город стал действительно городом для всех? Вопрос этот стоит сегодня на повестке многих политических движений, общественных объединений и международных организаций. Актуален этот вопрос и для правительств многих стран. Занимаясь вопросами социальной интеграции общества, сохранения культурного и исторического наследия и обеспечения устойчивости социально-экономического развития, нельзя оставить без внимания проблему места в городе.

Пороги информационной неопределенности

В условиях происходящих перемен в мире градостроительства также разворачиваются PR-технологии, которые нацелены на обеспечение успехов в проведении соответствующих программ. Попытки разобраться в этих вопросах привели многих исследователей к заключению, что политика несогласованности оставляет слишком мало места для науки и искусства градостроительства, которые могли бы более успешно обеспечить социально-экономическое развитие. Население должно понимать суть происходящего на основе всеобъемлющей и последовательной презентации. Градостроительные программы, как и сама градостроительная политика, обеспечивающие эффективное управление городским хозяйством – всё это может успешно развиваться в соответствующих социально-экономических условиях.

Традиционно считалось, что один из ключевых недостатков работы системы планирования вызван неэффективностью сбора, обработки и передачи информации. Поэтому задачи обеспечения непрерывности мониторинга и контроля исполнения градостроительных программ и планов ставятся во главу угла. Также сложилось мнение о том, что представление своевременной информации о динамике развития позволит отладить работу механизмов координации, как в решении проблемных вопросов градостроительной политики, так и в проработке стратегических программ развития города или конкретных проектов реконструкции городских районов.

В градостроительных системах механизмы передачи информации и особенно построения обратной связи изучены явно недостаточно. Особого внимания в задачах градостроительного анализа заслуживает вопрос о том, как структура информационных потоков градостроительного проектирования меняет поведение системы на разных таксономических уровнях. Механизм обратной связи в системе градостроительного планирования развит пока недостаточно, а именно он имеет большое значение в управлении поведением систем.

Отсутствие эффективного информационного аппарата в системе территориального планирования, как показывает исследование, ведет к конфликтности развития, нарушению процедур согласования, да и сами решения становятся спорными при отсутствии соответствующих обоснований. Здесь усиливается и роль информационного сопровождения, которое должно учитывать экологические ограничения, особенно в отношении природных ресурсов, таких как вода и биоразнообразие, а также выбросы загрязняющих веществ в окружающую среду.

В итоге, отмечая усиливающуюся роль информационных систем в формировании содержательных форм координации, в исследовании характеризуются информационные пороги в системе градостроительного планирования. Исследование подчеркивает, что основным критерием политических успехов являются показатели качества среды и качества жизни. Именно они отражают эффективность функционирования социально-экономических подсистем на разных уровнях градостроительной системы. В этом плане совершенствование системы градостроительного планирования может быть обеспечено путем развития обратной связи, благодаря которой можно вести учет мнений всех заинтересованных сторон.

Глава 5

НЕОПРЕДЕЛЕННОСТЬ В ЗАДАЧАХ НАРАЩИВАНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПОТЕНЦИАЛА

Наблюдения показывают, что неопределенность усугубляется из-за непредсказуемых игр участников градостроительного развития, вызванных меняющейся политической конъюнктурой, разнонаправленной динамикой рынков и выстраиванием позиционных преимуществ для тех или иных городов и регионов. Усиливающаяся неопределенность траекторий социально-экономического развития ставит перед системой управления градостроительным развитием целый ряд новых задач по наращиванию своего потенциала, в том числе – системы градостроительного планирования. Это понимается как акт комплексного совершенствования в сферах кадрового строительства, институционального устройства и нормативно-правового обеспечения.

Наращиванию потенциала, на что будет обращено внимание ниже, препятствует ряд проблем кадровой обеспеченности отрасли градостроительного планирования и управления территориальным развитием. Отмечается это как на уровне крупных регионов, так и на уровне муниципалитетов. Анализ возможностей наращивания градостроительного потенциала для работы в условиях неопределенности отмечает многочисленные проблемы в сферах институционального устройства и нормативно-правового обеспечения.

Перспективы функциональности

В течение многих десятилетий централизованная система планирования составляла фундамент социалистического строительства. Ее концептуальные установки стремились согласовывать экономический рост секторов с имеющимися в наличии ресурсами и на этой базе стимулировать социальное и культурное развитие. Генпланы городов, проекты и схемы районной планировки рассматривались как важные компоненты всей системы мер обеспечения социального прогресса. Социально-экономическая политика тех лет определяла крупномасштабные цели, оставляя для архитекторов и градостроителей задачи пространственной реализации намеченных программ и планов.

Быстроменяющиеся социально-экономические и экологические условия развития влияют на градостроительство, сталкивающееся в той или иной форме с неопределенностью. Так, смена политических курсов ставит города перед сложным переплетением проблем. Связаны они были с прекращением финансирования сверху и невозможностью мобилизовать адекватные ресурсы на местах для развития инженерной инфраструктуры и решения проблем экологии. Наращивание потенциала предполагает обеспечение дееспособности системы градостроительного планирования, дабы быть в состоянии дать адекватные ответы на возникающие вызовы и угрозы.

В последней четверти прошлого столетия во многих развивающихся странах реформы в системе градостроительного управления и планирования проходили под лозунгом децентрализации управления. При этом передача полномочий зачастую проходила без должного обеспечения необходимыми ресурсами. В странах с переходной экономикой поспешная приватизация жилья и недвижимого имущества и стихийный выход частного сектора на уровень принятия решений на местах – все это внесло свою негативную лепту в реформирование градостроительства. Необходимость проведения «административных» реформ градостроительства определила важную инициативу на международном уровне – «Глобальную кампанию по совершенствованию городского управления». Внимание ее было обращено на вопросы баланса обязанностей и ответственностей, развития механизмов координации и обеспечение демократических принципов в процессе принятия решений.

Новые рычаги администрирования стали крайне необходимы для того, чтобы справляться с коллизией целей и требований, обусловленных различиями в интересах у участников градостроительной деятельности. В рамках продвигаемой доктрины полагали, что благодаря рациональному администрированию могут быть созданы необходимые условия, позволяющие добиться успеха в стимулировании и поддержке инноваций в формировании новых партнёрских связей на всех уровнях.

Тогда считалось, что одним из ключевых вопросов и наиболее важной задачей для администрации города является выбор необходимых инструментов и рычагов для «стимулирования», позволяющих успешно мотивировать усилия частных лиц, домохозяйств, общин и добровольных организаций и обеспечивать более тесную координацию этих усилий, содействуя тем самым дальнейшему совершенствованию города. Среди потенциальных выгод для государственного сектора выделялись возможности для проведения мероприятий по реконструкции районов, пришедших в упадок, оживление экономической деятельности и увеличение поступлений от налогов по мере повышения интенсивности освоения городских территорий. Ещё одним новшеством того времени явилось так называемое «инфраструктурное стимулирование» национального развития, предусматривающее максимальное использование государственных инвестиций для развития дорог и инженерных сетей, которые обеспечат и развитие национальной экономики.

Не теряют актуальности заявления о том, что реформы должны содействовать достижению целей устойчивого развития. Исследования показывают, что для этого требуются совершенствование самой системы планирования и соответствующих институтов, а также налаживание партнёрских связей между различными субъектами деятельности. Считается, что в решении задач устойчивого развития ключевая роль отведена национальным правительствам, которые посредством развития нормативно-правовой базы и механизмов координации с местными властями должны решать вопросы перевода экономического и территориального развития в русло экологической устойчивости.

Позитивные перемены в политике городского развития передовых стран связаны с переходом от чисто менеджерского подхода к более совершенному антрепренерскому управлению. Это открывает новые возможности для формирования гармоничной городской среды путем регулирования работы рыночных сил. Передовая градостроительная практика демонстрирует примеры реструктурирования экономической базы, делая её привлекательной для глобальных инвесторов, обеспечивая в городском планировании примат общественных интересов.

Для достижения поставленных целей, предполагающих переход к парадигмам устойчивого развития, важно обеспечивать оптимизацию моделей пространственного поведения и потребления ресурсов. В рамках Всемирной кампании совершенствования городского управления были определены ее базовые положения, основу которых составляли такие принципы, как: общественное участие, главенство закона, прозрачность, отзывчивость, согласованность, равноправность, рациональность, эффективность, ответственность и стратегическое видение. Считается также, что только совершенство городского управления не даст возможности рыночным силам бесконтрольно хозяйничать в городе.¹¹

Сферы наращивания потенциала системы планирования

Исследования подчеркивают то, что для реализации городами своего потенциала социального и экономического развития и своей способности оперативно решать непрерывно возникающие проблемы, необходимо соответствующим образом отладить

¹¹ Основы понимания происходящих перемен в своих работах показали: М.Я. Вильнер, С.Н. Митягин, Д.Г. Донцов, Э. Александер, А. Фалуди, Дж. Форестер, Дж. Фридман, П. Холл и др.

систему градостроительного планирования и управления. Уровень современного развития информационных технологий в этом плане значительно расширяет и представления об объекте, и возможности совершенствования форм планирования и управления. Ближайшие годы должны стать инновационными и в плане развития всей системы градостроительного планирования, и в плане освоения новых технологий управления градостроительным развитием.

Редко проблемы могут быть решены простой инъекцией технологий, ибо сами по себе они не способны заменить ту серьезную работу, которую необходимо проводить для улучшения содержательной стороны градостроительного планирования и управления. В новых условиях развития конкурировать приходится и регионам между собой, и государственному сектору с частным. Трудно также полагать, что штат госслужбы и муниципальных органов власти настолько морально мотивирован, что и при очень низких жалованьях не перейдет на работу в частные структуры или будет усиленно сопротивляться давлению коррупции.

Децентрализация управления часто рассматривалась как синоним демократизации и антипод тоталитарности. При новой диспозиции политических сил, связанной с расширением круга участников градостроительной деятельности, или «стейкхолдеров», вопросы децентрализации обретают новые значения и смыслы. Однако для того, чтобы новые роли были бы приняты на местном уровне, они должны быть соответствующим образом определены в правовом отношении.

Происходящие в мире изменения способствовали повышению мобильности. Одним из примеров этого является меняющаяся география занятости, активно перемещающаяся в те регионы, которые предлагают наиболее выгодное сочетание квалификации и стоимости трудовых затрат, надежности инфраструктуры и доступности рынков сырья и сбыта. Именно эти факторы, в конечном счете, определяют конкурентоспособность выпускаемой продукции. Требуется соответствующая политика и совершенствование процедур и методов планирования, соотносящих обеспечение долгосрочных интересов устойчивого развития с краткосрочными выгодами, приносящими порой серьезный ущерб социальным интересам общества.

Формирование демократических институтов градостроительства и совершенствование системы городского управления требует правовой демаркации городского пространства. Для предотвращения негативных проявлений необходимо, чтобы жители были вовлечены в механизм контроля над производством городских пространств. Обслуживая интересы капитала, город перестал принадлежать народу. Таким образом, «право на город» обращает внимание на восстановление значимости города для его жителей. Город является важным местом коллективной жизни, а концепция «права на город» стала лозунгом новой политической перспективы.¹²

Город, как отмечают исследователи, является политическим пространством. В нем должно формироваться консолидированное выражение коллективной воли. Это пространство способствует развитию солидарности, но и представляет собой огромное поле конфликтов. «Право на город» раскрывает возможности для адекватного распределения всех видов ресурсов развития. «Право на город» также касается и функционирования мест приложения труда, работы систем здравоохранения, образования, коммунально-бытового обслуживания и доступности жилья. Право на город некоторыми ассоциируется с правом каждого создавать города для удовлетворения потребностей. Однако это индивидуальное право не должно вступать в конфликт с коллективным правом. «Право на город» – это не просто право на то, что

¹² Принципиальные положения развивали: А. Лефевр, Д. Харви, М. Кастельс, Х. Борха и др.

уже существует в городе, это также право превратить город в нечто более совершенное.¹³

Реализация принципа «города для всех» предполагает формирование среды «без барьеров». Это также предполагает формирование развитой сети систем обслуживания надлежащего качества. Усматривая вызов сложившимся канонам и планировочным традициям, ряд исследователей акцентировали необходимость регулирования маркетинговых стратегий развития территорий. Последнее определилось в самостоятельное направление и успешно реализуется на рынке недвижимости. Успехи более заметны в наиболее обустроенных и благоустроенных городах и регионах. Однако и в них проявляется сегрегация и имущественное расслоение населения. Противостоять развитию негативных трендов можно только путем регламентирования взаимоотношений и балансирования общественных интересов и рыночных отношений.

Правовая неопределенность представляет собой серьезную проблему для градостроительства. Планирование является важным инструментом для оценки всевозможных рисков социального и техногенного планов, а также и выработки мер по их предотвращению. С этой целью градостроительные нормативы создают необходимую базу информации о возможных ущербах от стихийных бедствий, определяют степень опасностей, производя оценки рисков и угроз.

Важным элементом в задачах наращивания потенциала становятся вопросы сопровождения градостроительной деятельности и сопряженные вопросы обеспечения надлежащего качества городской среды. Этим вопросам в последнее время уделяется особое внимание и в специальной литературе, и на различных форумах городов. Отсутствие эффективного механизма территориального планирования, как показывает анализ зарубежной практики, ведет к конфликтности развития, нарушению механизмов согласования и принятия решений, да и сами решения, как показали проведенные исследования, становятся аморфными или просто неприемлемыми. Важно и то, что для реализации намеченных стандартов и исполнения норм должны быть четко прописаны сферы ответственности. Таким образом, для выполнения мероприятий по реализации необходимо четко определить зоны и сферы прав и обязанностей для всего круга лиц, участвующих в градостроительной деятельности.

Важным элементом в системе градостроительного планирования являются механизмы мониторинга. Именно они формируют информационную базу плана и создают предпосылки для обоснованного принятия решений. Информационные сети, как и каналы коммуникации – важнейший элемент градостроительного информационного каркаса. От них зависит эффективность процессов самоорганизации и саморазвития территориальных сообществ.

Компетенции системы градостроительного планирования

Основной тренд, связанный с совершенствованием системы градостроительного управления, который повсеместно наблюдается, характеризуется децентрализацией. В наиболее развитых странах, по имеющимся оценкам, около 70% планировщиков работают в органах местной власти. При этом основная нормативно-правовая база формируется на национальном или региональном уровне. Большая часть функций по управлению развитием передана на местные уровни. Наращивание потенциала градостроительства не может оставить без внимания кадровый дефицит на местах. Это ограничивает возможности формирования прогрессивной градостроительной политики,

¹³ Занимаясь вопросами социальной интеграции общества, сохранения культурного и исторического наследия и обеспечения устойчивости социально-экономического развития, планировщики и политики стали понимать проблемы правовой неопределенности, поднимаемых лозунгов: «город для всех», «право на город», «права в городе».

выстраиваемой с учетом рекомендации международных конференций и соглашений и реализации передового зарубежного опыта.

Объединение ассоциаций университетских школ градостроительного образования проанализировало региональное распределение университетов и колледжей, готовящих специалистов в области городского и регионального планирования. Согласно опубликованным данным, из 553 обследованных университетов, предлагающих своим абитуриентам соответствующие программы, более половины (320) находятся в 10 странах. В каждой из этих стран имеется серьезная университетская база, насчитывающая не менее 15 школ. О неравномерности общемирового распределения институтов градостроительного образования говорит тот факт, что менее половины вузов (223) приходится на долю 72 стран, причем в некоторых из них нет реальных условий для подготовки специалистов соответствующего уровня.

Анализ статистики мирового градостроительного образования показывает то, что только две трети школ готовят бакалавров планирования, а три четверти вузов предоставляют программы дополнительного послевузовского образования. Важно заметить и то, что только треть имеют программы подготовки специалистов высшей квалификации (PhD – что является эквивалентом нашей ученой степени кандидата наук). Статистика говорит о том, что многие абитуриенты из развивающихся стран отправляются в наиболее развитые страны для получения образования и подготовки диссертаций. Примером тому является то, что в США в 2005 году 44 из 90 диссертаций (PhD) были защищены иностранными аспирантами и соискателями.

Учитывая существенные различия в организации систем планирования в различных странах, ряд университетов стал корректировать программы вузовской подготовки для иностранных студентов. Причиной тому стало желание повышения качества подготовки планировщиков для решения градостроительных задач в различных странах. С учетом этой озабоченности многие университеты США и Канады предлагают специальные международные программы градостроительного планирования. Практикуется также включение в базовые программы учебных комплексов специальных разделов для решения задач планирования в развивающихся странах. Анализ региональных различий показывает, что вузы стран Азии готовят больше бакалавров, в то время как ученые степени присуждаются больше в американских школах.

Отмечаются существенные региональные отличия в оценках важности обретения тех или иных знаний и навыков для получения искомой степени бакалавра или магистра городского и регионального планирования. Анализ учебных планов и задач постижения технических навыков, навыков общения и аналитических навыков выявил большое разнообразие в подготовке градостроительных кадров в Европе. Это и:

- а) самостоятельная специальность;
- б) специализация в пределах родственных дисциплин, таких как архитектура, ландшафтная архитектура, география или экономика;
- в) как второе высшее образование с прохождением специальной программы профессиональной подготовки.

Такое разнообразие обучения планированию отражает различные местные традиции и градостроительную культуру, обусловленную историей и географией стран Европы. Вероятнее всего большая часть этого разнообразия сохранится в обозримом будущем, несмотря на попытки Болонского соглашения подвести все под общую гребенку. Программы градостроительной подготовки, направленные на формирование профессии, должны соответствовать требованиям на местах и тем самым удовлетворять национальный контекст развития.

Неопределенность кадровых потребностей вызвана, как показало исследование, неясно выстраиваемой картиной институциональных реформ. Поэтому рассмотрение различных уровней и диапазонов решаемых задач приводит к различным оценкам кадровых потребностей. Так, например, задаваясь вопросом обеспечения населения доступным жильём, потребность для отрасли оценивалась в 67 тысяч специалистов-градостроителей самого различного профиля. По другим расчетам говорилось, что понадобится 25-30 лет для решения задач кадровой подготовки, поскольку современная Россия нуждается в 30-35 тысячах дипломированных градостроителей. Анализ строился на основе данных выпуска архитекторов со специализацией «градостроитель».¹⁴

Многие просчеты в формировании и реализации градостроительной политики связаны сегодня с дефицитом подготовки кадров. По оценкам, для выполнения работы по управлению градостроительным развитием в нынешних социально-экономических условиях штат градостроителей должен составить 20 тысяч профессионалов. При этом большая часть рабочих мест специалистов градостроителей должна быть в органах субъектов федерации и местной власти. Остальные (около 40%) – в органах федеральных ведомств, в проектных институтах и исследовательских центрах. Ежегодно необходимо 500-600 специалистов для заполнения вакансий. В настоящее время большая часть этих мест занимается лицами, не имеющими градостроительной подготовки. Система специальной градостроительной подготовки может эффективно восполнить эту брешь и содействовать наращиванию кадрового потенциала градостроительства.

В формировании содержательных программ образования приоритетными являются такие вопросы, как градостроительная политика, градостроительное законодательство, экономика градостроительства, оценка экологических последствий реализации градостроительных проектов, теория планирования и развития рынков, направления обеспечения качества жизни и стандартов проживания, решение проблем транспорта, кризисное управление, программное и информационное обеспечение градостроительной деятельности.

Посредством развития различных форм сотрудничества задачи наращивания кадрового потенциала могут быть решены более эффективно. Слишком часто подчеркивалась важность международной экспертизы в решении задач градостроительного развития и модернизации системы планирования. Также считалось, что привлечение международных авторитетов для проведения занятий и «обучения обучающихся» будет способствовать наращиванию кадрового потенциала в градостроительстве. Опыт показывает, что далеко не всегда результаты соответствовали ожиданиям. Здесь проявляется принцип айсберга, требующий взвешенной оценки рисков сопряженной неопределенности.

Неопределенность перспектив наращивания градостроительного потенциала

Планирование – узловое звено в системе градостроительного управления, для своего совершенствования должно стать менее кодифицирующим и более инновационным. Во многих странах считают, что «социальный заказ» на планирование уже в меньшей степени диктуется государством, а в большей степени преследует решение задач, выдвигаемых развивающимся гражданским обществом и растущим корпоративным сектором. В меняющихся условиях главной задачей планирования становится обеспечение соглашения между заинтересованными сторонами. Причем достигнут консенсус должен быть только путем переговоров, поскольку городская

¹⁴ Имеются в виду работы Ю.П. Бочарова, А.П. Кудрявцева, Ю.А. Сдобнова. Э.А. Шевченко.

власть более не считается единственным держателем пакета знаний об «общественном интересе».

Градостроительное планирование, как показывает анализ его дееспособности в контексте работы всей системы управления, может как содействовать социально-экономическому развитию, так и тормозить его, затрудняя решение самых актуальных проблем, масштаб и характер которых в развитых и развивающихся регионах по-разному осознаётся и оценивается.

В силу возникающей неопределенности образуется разрыв между расширяющимися управленческими возможностями и способностями властей управлять градостроительным развитием. Проведенный анализ показывает, что методы планирования в активно развивающихся регионах также меняются, впитывая новые инициативы. Властные структуры и органы планирования вынуждены продвигать и новые организационные формы, и новые инструменты, дабы ответить на запросы времени. Поднимаемые проблемы связываются с тем, что и в усовершенствованных формах планирование в представляемых схемах и нормативных планах оперирует всё теми же установками директивного планирования, программирующими состояние города на отдаленную перспективу. Для обеспечения успеха важно, чтобы все заинтересованные стороны обрели и соответствующую правовую базу, закрепленную в организационных формах.

Пороги неопределенности в системе градостроительного планирования проявляются из-за диссонансов, вызванных не столько меняющейся социальной политикой государства, сколько попытками решения проблем путем проведения фрагментарных реформ институционального устройства. Органы власти на местах обретают новые права, а вместе с ними новые обязанности и новые сферы ответственности. Для их эффективного выполнения требуется соответствующая нормативно-правовая база и подготовка кадров.

В условиях правовой и нормативной неопределенности прогрессируют негативные тренды, противоречащие принципам устойчивого развития городов. Негативно сказывается на качестве жизни населения и состоянии городской среды снижающаяся социальная сплоченность общества и увеличивающаяся экономическая сегрегация. Поэтому перед градостроительной теорией и практикой встают соответствующие задачи по наращиванию градостроительного потенциала. В условиях отсутствия подобающей нормативно-правовой базы рыночные механизмы в градостроительстве наносят больше вреда.

Выявление кризисных зон помогает заострить внимание на понимании проблем и, таким образом, искать новые формы градостроительного планирования для решения реальных задач пространственного развития. Оперативность градостроительного управления и проблемы обоснованности планировочных решений в условиях неопределенности обретают особое значение. Исследование выделяет ряд фактов, которые дискредитируют систему городского планирования.

III. РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Тренды последних десятилетий демонстрировали обострение градостроительных проблем. Изменились и потенциальные возможности городов и регионов в мобилизации ресурсов, необходимых для решения. Поскольку острота проблем градостроительного развития ощущается повсеместно, постольку и функция планирования как акта, проводимого для всеобщего блага, повсеместно вызывает множество вопросов. Градостроительное планирование обретаёт важную миссию гармонизации пост-глобального пространственного устройства. Это требует инициации социально-ориентированных программ, а те могут успешно выполняться только при

условии обеспечения интересов всех политических сил. Таким образом формируются предпосылки для серьезного обновления (совершенствования) всей системы градостроительного планирования.

Проведенное исследование подчеркивает, что соответствие системы планирования уровню решения задач является прерогативой для успешного пространственного развития. Отладка системы планирования, как показывает проведенный анализ, должна обеспечить ее: оперативность; креативность; согласованность; информативность; исполнительность.

Оперативность системы градостроительного планирования выстраивается на адекватном понимании проблематики, четкости решения задач и оценок всех возникающих в этой связи рисков и угроз

Серьезные проблемы вызваны неадекватностью используемых инструментариев государственного и муниципального управления и незрелостью стихийно складывающихся и непредсказуемо функционирующих рыночных механизмов. Без совершенствования аппарата градостроительного планирования трудно решить весь диапазон задач, которые встают перед городскими властями, а неадекватность нормативно-правовой базы не только обостряет неуправляемость рыночных стихий, но и непомерно затрудняет продвижение парадигм устойчивого градостроительного развития.

Планирование, если неверно используется арсенал его инструментов, становится препятствием и помехой устойчивому росту и развитию. Более того, использование неадекватных парадигм планирования обнажает основную проблему градостроительного управления – дееспособность, которая вызывает дальнейшее нарастание рисков и угроз, мешающих, как формированию планов, так и четкому и оперативному выполнению намеченных программ.

Эффективность градостроительного развития обеспечивается слаженной работой всех звеньев всего механизма управления, где планирование играет важную роль. К сожалению, многие проблемы планирования не получили своего решения на теоретическом уровне, а потому и градостроительная практика не получила соответствующих ориентиров. Условия неопределенности вызывают особую озабоченность в части дееспособности практикуемых парадигм территориального управления. Ключевой вопрос теории градостроительного планирования о том, как управлять процессами, которые не могут быть соотнесены с известными ранее моделями поведения систем, сегодня становится особенно злободневным.

Креативность системы градостроительного планирования характеризуется ее способностью развивать пространственный потенциал, мобилизуя и распределяя ресурсы для поступательного и устойчивого развития

Путем модернизации системы планирования можно добиться успеха в стимулировании и поддержке новаторских подходов и обеспечить эффективную работу партнёрских связей. Система градостроительного планирования должна в полной мере обрести функцию инновационной практики. В силу этого, помимо традиционной консолидации информации относительно ресурсов и потребностей она должна выступать как аппарат инициации социально-экономического развития. Креативное позиционирование предполагает, что выбор направлений и целей развития соотнесен со взаимоприемлемыми путями для их достижения. Важно и то, что процедуры подготовки, согласования и утверждения градостроительных программ и проектов должны содействовать консолидации гражданского общества.

Для обеспечения креативности и дееспособности систем планирования требуются взаимоувязанные программы по наращиванию градостроительного потенциала. Это предполагает комплексное решение вопросов совершенствования

кадровой подготовки, развития институционального устройства и нормативно-правового обеспечения градостроительной отрасли. Комплексное решение задач наращивания градостроительного потенциала будет развивать компетенции местных властей, специалистов в области планирования и активистов гражданского общества.

Отмечая позитивные характеристики происходящих изменений, исследование подчеркивает, что совершенствование системы градостроительного планирования должно протекать в контексте активного политического процесса, направленного на обеспечение устойчивого развития. Сам же процесс градостроительного планирования должен предстать как прогрессивная инновационная практика, выстраиваемая на принципах самообучения и саморазвития. Развитие гражданского общества требует демократизации практики принятия градостроительных решений.

Согласованность в работе системы градостроительного планирования детерминирована работой механизмов координации, способствующих развитию и наращиванию градостроительного потенциала

Важную роль в совершенствовании управления играют механизмы координации развития. В системе территориального планирования и управления развитием формируются вертикальные и горизонтальные «оси координации». При этом предполагается, что их отлаженная работа способствует более эффективному решению задач участниками градостроительной деятельности в соответствующих сферах влияния и зонах ответственности. Управление территориальным развитием осуществляется путем регулирования и регламентирования. Административный ресурс управления градостроительными процессами важен для обеспечения дисциплины землепользователей и землепользования. Вместе с тем, градостроительное планирование должно быть направлено на реализацию нормативных требований и обеспечение имущественных прав землепользователей с учетом интересов всего сообщества.

Нынешняя практика демонстрирует многие сложности при реализации программ. Их преодоление будет безуспешным, если система градостроительного планирования не обретет соответствующего нормативного обеспечения и правовых полномочий, включая действенный мониторинг за состоянием качества городской среды и контроля за процессом реализации программ и планов. Выбор пространственных перспектив и стратегических направлений развития предполагает тесное сотрудничество различных секторов для мобилизации необходимых ресурсов и координации финансирования различных программ. Улучшению системы планирования будут способствовать эффективное распределение полномочий и ответственности между национальными, региональными и местными уровнями власти. Для продвижения в этом направлении требуются действенные механизмы координации и оценки эффективности управления по показателям качества среды.

Пороги в системе градостроительного планирования вызваны не столько проблемами описания пространственной структуры города и городской агломерации, сколько задачами мобилизации, координации и регулирования развития. Для их преодоления документы пространственного планирования должны стать действенным инструментом контроля и оказания поддержки инициатив. Уровень соответствующей компетенции необходим для того, чтобы градостроительные программы стали руководствоваться пониманием верховенства общественного интереса, как в краткосрочных планах, так и в построении долгосрочных перспектив развития. При этом политические инициативы должны иметь серьезные обоснования с оценкой материальных и финансовых ресурсов.

Информативность системы градостроительного планирования, обеспечиваемая соответствующими технологиями, позволяет более эффективно решать проблемы развития городов и регионов

Реализация принципов устойчивого развития меняет фундаментальные основы градостроительной политики в части потребления и производства городских пространств (городских фондов). Новые парадигмы ориентированы на поиск моделей, отвечающих насущным потребностям сообществ. Если в бытовавшей ранее доктрине утверждалось, что максимизация прибыли и удовлетворение потребителей в рыночной системе совместимо с максимизацией благополучия, то теперь всё более очевидными становятся недостатки рынка, которые можно исправить только путем включения соответствующих плановых механизмов.

Делается попытка решить насущные задачи городского планирования в рамках стратегических планов социально-экономического и политического развития городов. Согласованное определение перспектив и направлений развития, построение «дорожной карты» в рамках концепции индикативного планирования, а затем и выбор «ключевых индикаторов» оценки состояния социально-экологической обстановки в городе позволят обеспечить переход к новым парадигмам пространственного развития. Решение такого класса задач требует дальнейшего совершенствования всей методики информационного обеспечения путем развития системы сбалансированных показателей. Преимущество новых подходов обеспечивается тем, что вместе с выбором путей и направлений развития определяются и взаимоприемлемые пути их достижения с политической точки зрения. Таким образом, представляется возможным избежать искажения цели на самых низких уровнях, поскольку это будет отмечено в индикаторах качества среды и уровня развития.

Феномен информационной неполноты становится серьезным препятствием для развития. Многие звенья средовых порогов в системе градостроительного планирования складываются как из неопределенности политических ориентиров, так и механизмов координации взаимодействия всеми участниками процесса градостроительного развития. Совершенствование системы градостроительного планирования может быть обеспечено путем улучшения систем обратной связи. Информационные системы, обеспечивая оперативный доступ к большим массивам данных, дают возможность моделирования последствий предлагаемых программ развития и становятся важным инструментом повышения эффективности оценки градостроительных решений.

Исполнительность системы градостроительного планирования обеспечивается выбором адекватных парадигм планирования и соответствующих инструментов мониторинга развития и реализации принимаемых решений

В условиях глобальных вызовов, стоящих перед городами и регионами, задачи эффективности функционирования системы градостроительного планирования становятся особенно актуальными. Отладка ее инструментальной базы обретает при этом особое значение. Система градостроительного планирования, включаясь в политический процесс, призвана решать задачи обеспечения деловой привлекательности и повышения качества жизни, определяемое комплексом факторов, весомое значение в которых имеют характеристики занятости и материального благосостояния населения; качества городских фондов; надежности социальной и инженерной инфраструктур; безопасности жизнедеятельности.

Повсеместно встают задачи бережного отношения к ресурсам, соответствующим принципам устойчивого развития. Обеспечение градостроительной функциональности становится ключевой задачей в системе градостроительного планирования. Ее

внимание должно быть также обращено на повышение качества среды путем адекватного использования имеющихся ресурсов с максимальной утилизацией отходов. В новых парадигмах градостроительного планирования показатель качества жизни становится основным критерием для оценки политических успехов развития. Именно этот показатель отражает эффективность социально-экономического функционирования городов и регионов.

Эффективное развитие городов может обеспечить только отлаженная работа всей системы планирования, проводимая на основе определения приоритетов и этапов реализации программ развития, выстраиваемых с учетом долгосрочных и краткосрочных целей. В системах территориального планирования и управления укрепление правовой базы должно способствовать развитию механизмов проведения переговоров и разрешению конфликтов. Методологическая платформа реформ, помимо укрепления институтов принятия решений и урегулирования конфликтов на коллективной основе, должна развивать и механизмы, способствующие разработке продуманных планов и принятию обоснованных программ. Совершенство инструментальной базы систем пространственного планирования обеспечивается также развитием механизмов международного и межрегионального сотрудничества в градостроительстве.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

1. Проведенное исследование позволяет заключить, что преодоление порогов неопределенности повысит дееспособность системы градостроительного планирования и обеспечит наращивание ее потенциала для более успешного решения задач повышения качества жизни населения и уровня социально-экономического развития городов и регионов.
2. Неопределенность, как показано в работе, детерминирована динамикой пространственных преобразований, ростом экологической напряженности, увеличением участников градостроительной деятельности и, соответственно, лиц, принимающих решения и определяющих перспективы территориального развития.
3. Учитывая меняющийся состав участников процесса градостроительного развития и динамику их приоритетов, согласование частных и общественных интересов становится важной задачей планирования. Исследование подчеркивает, что принимаемые решения должны отвечать ожиданиям оптимальности и эффективности как на местном, так и на региональном и глобальном уровнях.
4. Подчеркивая усиливающуюся роль информационных потоков в формировании стратегических ориентиров и, соответственно, содержательных форм координации, исследование отмечает, что серьезный порог связан с отсутствием методологической базы принятия решений в условиях неопределенности. Плохая работа механизмов обратной связи снижают эффективность информационных коммуникации.
5. Результат проделанной работы позволил классифицировать пороги неопределенности в системе градостроительного планирования. Они не только снижают эффективность планирования, но и оказывают негативное влияние на сам процесс развития. Выявлены следующие пороги:

Пороги познаваемости, или гносеологические пороги неопределенности формируются как неизвестностью перспектив развития, так и незнанием путей или способов решения градостроительных задач. Предотвращение «кризисов ограниченности» способствует преодолению гносеологических порогов.

Пороги функциональности связаны с тем, что система градостроительного планирования не выполняет свою роль. Важной ее миссией является защита общественного интереса, а в контексте новых задач должно обрести функцию инновационной практики.

Пороги адекватности возникают из-за несоответствия системы планирования уровню решаемых задач. Многие регламенты взаимоотношений и правовых обязанностей не нашли адекватного отражения в законодательстве и соответствующей демаркации сфер ответственности в городском пространстве.

Пороги коммуникативности вызваны не столько несовершенством каналов передачи градостроительной информации (несмотря на все попытки наладить процессы информационного сопровождения градостроительной деятельности), сколько качеством передаваемой информации.

Пороги компетентности препятствуют развитию системы планирования и могут быть преодолены путем наращивания градостроительного потенциала, предполагающее как повышение качества подготовки специалистов (кадровое строительство), так и совершенствование институционального устройства и нормативно-правового обеспечения.

Рекомендации по применению результатов исследования

Полученные результаты исследования закладывают базу для наращивания градостроительного потенциала, включая совершенствование подготовки градостроительных кадров и совершенствование механизмов работы самой системы градостроительного планирования. Именно поэтому оно рассматривается не только как процесс консолидации информации относительно ресурсов и потребностей, но и как механизм формирования инициатив социально-экономического развития. Алгоритмы принятия градостроительных решений в условиях неопределенности обеспечат совершенствования всей системы градостроительного планирования. Это в контексте происходящих социально-экономических преобразований позволит системе градостроительного планирования обрести подобающую ей позицию, представляя взвешенные оценки возможных рисков и угроз, связанных с неопределенностью, и давая таким образом верные ориентиры для гармоничного и сбалансированного устойчивого развития.

Перспективы дальнейшей разработки темы

Проведенное исследование, отражая растущую озабоченность градостроительными проблемами, показало основные направления для дальнейших научных исследований. Прежде всего они связаны с меняющейся ресурсной базой пространственного развития, а также возрастающими требованиями и запросами общества и бизнеса. Согласование интересов, разрешение конфликтов ставят перед градостроительством задачи для проведения новых исследований.

Принятие градостроительных решений в условиях неопределенности требует постоянных исследований для оценки потенциальных рисков и угроз. Этому могут также способствовать методологические проработки и эффективное участие аналитиков в постоянно действующих структурах планирования и управления.

Требуется детально изучить вопросы самосовершенствования системы планирования в условиях антикризисного управления. Крайне актуальными остаются и задачи кадровой переподготовки для модернизации всей системы градостроительного планирования. Преодоление порогов компетентности предполагает развитие ответственности участников градостроительной деятельности, их вовлеченность в обсуждение и принятие жизненно важных решений, обеспечение при этом полной

прозрачности и отчетности. Дефицит компетенций на местах ограничивает возможности реализации прогрессивной градостроительной политики.

Усиливающаяся неопределенность не позволяет решать насущные задачи городского развития в рамках традиционных моделей территориального планирования. Для этого требуются новые подходы, которые могли бы в полной мере обеспечить прогресс и ответить на динамику запросов общества. Распознавание и преодоление порогов неопределенности становится важным звеном в деле совершенствования системы градостроительного планирования и формирования стратегических планов социально-экономического и политического развития городов и регионов. Поиск ответов на разрешение городских проблем требует совершенствования как социальной организации, так и территориального устройства.

Требуются дальнейшие исследования для совершенствования нормативно-правовой базы градостроительства. Для реализации градостроительных программ и планов необходимо четко определить зоны и сферы компетенции, а также структуру прав и обязанностей для всего круга лиц, участвующих в градостроительной деятельности. Учитывая региональные различия, система планирования должна адекватно соотносить уровень решаемых задач с ресурсной базой. Вероятностные алгоритмы распознавания рисков градостроительного развития открывают новые перспективы для совершенствования систем планирования.

СПИСОК НАУЧНЫХ РАБОТ СОИСКАТЕЛЯ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Публикации в журналах, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России

1. Эволюционная морфология города: аналитические задачи для политических решений // Архитектура и строительство России. 2009, №11. С. 28-37.
2. Трансформирующиеся фокусы доктрин градостроительного развития // Архитектура и строительство России. 2010, № 4. С. 26-37.
3. Функциональная аналитика систем градостроительного планирования: узловые компоненты // Международный электронный научно-образовательный журнал «Архитектура и современные информационные технологии» «Architecture and Modern Information Technologies» (AMIT) № 4(13), 2010.
<http://www.marhi.ru/AMIT/2010/4kvart10/moiseev/moiseev.pdf>
4. Децентрализация управления и координация градостроительного развития // Международный электронный научно-образовательный журнал «Архитектура и современные информационные технологии» «Architecture and Modern Information Technologies» (AMIT) № 4(13), 2010.
<http://www.marhi.ru/AMIT/2010/4kvart10/moiseev/moiseev1.pdf>
5. Горизонты самодостаточности градостроительной теории и практики // Архитектура и строительство России. 2010, № 6. С. 2-15.
6. Функциональная аналитика систем градостроительного планирования: наращивание потенциала // Международный электронный научно-образовательный журнал «Архитектура и современные информационные технологии» «Architecture and Modern Information Technologies» (AMIT) № 2(15), 2011.
<https://www.marhi.ru/AMIT/2011/2kvart11/moiseev/moiseev.pdf>
7. Управление градостроительными конфликтами в операционном контексте стратегического планирования // Ведомости Вольного экономического общества. Том 157, 2012. С. 167-194.
8. Наращивание потенциала управления пространственным развитием урбанизированных территорий // Экология урбанизированных территорий. 2012. № 3, С. 13-18.
9. Градостроительное планирование перед лицом новых вызовов // Международный электронный научно-образовательный журнал «Архитектура и современные

- информационные технологии» «Architecture and Modern Information Technologies» (AMIT) № 4(20), 2012. <https://www.marhi.ru/AMIT/2012/4kvart12/moiseev/moiseev.pdf>
10. Дееспособность системы градостроительного планирования в условиях неопределенности // Архитектура и строительство России. 2013, № 3. С. 2-12.
 11. Предпосылки реконфигурации системы градостроительного планирования // Международный электронный научно-образовательный журнал «Архитектура и современные информационные технологии» «Architecture and Modern Information Technologies» (AMIT) № 2(22), 2013. <https://www.marhi.ru/AMIT/2013/2kvart13/moiseev/moiseev.pdf>
 12. Пространства неопределенности: что и кто планирует? // Научные труды Вольного экономического общества России. 2013. Т. 173. С. 317-349.
 13. Нарращивание потенциала системы градостроительного планирования // Академический вестник УралНИИпроект РААСН. 2013, № 2. С. 11-16.
 14. Управление образом города: структуры неопределенности градостроительной политики // Архитектура и строительство России. 2013, № 9. С. 14-29.
 15. Предпосылки реконфигурации системы градостроительного планирования // Международный электронный научно-образовательный журнал «Архитектура и современные информационные технологии» «Architecture and Modern Information Technologies» (AMIT) № 2(23), 2013. <http://www.marhi.ru/AMIT/2013/2kvart13/moiseev/moiseev.pdf>
 16. Информационная ценность плана: постановка задач градостроительного анализа // Архитектура и строительство России. 2013. № 11. С. 2-13.
 17. Система градостроительного планирования перед лицом вызовов изменения климата // Экология урбанизированных территорий. № 2, 2014. С. 6-11.
 18. Вариации неопределенности в пространственных перспективах регионального развития // Международный электронный научно-образовательный журнал «Архитектура и современные информационные технологии» «Architecture and Modern Information Technologies» (AMIT), № 2(31), 2015. <http://www.marhi.ru/AMIT/2015/2kvart15/mois/mois.pdf>
 19. Градостроительная интерпретация социального заказа: Хартия общественного пространства // Архитектура и строительство России. 2015, № 10. С. 2-11.
 20. Предпосылки развития системы градостроительного планирования // Международный электронный научно-образовательный журнал «Архитектура и современные информационные технологии» «Architecture and Modern Information Technologies» (AMIT), № 3(36), 2016. http://www.marhi.ru/AMIT/2016/3kvart16/moiseev/AMIT_36_moiseev.pdf
 21. Перспективы непрерывного образования для градостроителей // Архитектура и строительство России. 2009, № 10. С. 12-25 (в соавторстве с А.В. Крашенинниковым).
 22. Стратегия и тактика управления образом города // Архитектура и строительство России 2016. № 4. С. 34-43 (в соавторстве с А.А. Биккиняевой, Д.А. Степановой).

Коллективные монографии

1. An urbanizing world: global report on human settlements 1996. Oxford: Oxford university press, 1996. XXXIV, 559 p. (координатор проекта, автор разделов)
2. An urbanizing world: global report on human settlements 1996. Executive summary. Nairobi: UNCHS (Habitat), 1996. III, 48 p. (соавтор)
3. Урбанизирующийся мир: Глобальный доклад о населенных пунктах 1996 года. Установочное резюме. Найроби: ЦООННП (Хабитат), 1996, 67 с. (соавтор)
4. Cities in a globalizing world: global report on human settlements 2001. London: Earthscan, 2001. XXXVIII, 344 p. (координатор проекта, соредактор, автор разделов)
5. The challenge of slums: global report on human settlements 2003. London: Earthscan, 2003. XXXIV, 310 p. (координатор проекта, соредактор, автор разделов)
6. The state of the world's cities 2004-2005: Globalization and urban culture. London: Earthscan, 2004, XVIII, 198 p. (соредактор, автор разделов)
7. Financing urban shelter: global report on human settlements 2005. London: Earthscan, 2005. L, 246 p. (координатор проекта, соредактор, автор разделов)

8. Financing Urban Shelter: Abridged edition of the global report on human settlements 2005. London: Earthscan, 2005, VI, 74 p. (соредактор)
9. Enhancing urban safety and security: global report on human settlements 2007. London: Earthscan, 2007. XXXII, 448 p. (автор раздела)
10. Социальная экология города: узлы напряженности и сферы решений. Москва: МИК, 2009. 111 с. (составление и общая редакция сборника, автор раздела)

Учебные пособия

1. Применение графоаналитических методов для решения градостроительных задач. Учебное пособие. – М.: МАРХИ. 1987. 79 с. (в соавторстве с Т. М. Говоренковой)
2. Общественные центры /серия: Реконструкция и модернизация зданий и комплексов. – М.: Высшая школа. 1988. 96 с. (в соавторстве с В.Т. Шимко)
3. Основы нормирования интенсивности освоения территории. Уч. пособие. – М.: МАРХИ. 1988. 79 с.
4. Градостроительное образование в условиях глобализации // Архитектурное образование за рубежом: учебное пособие под ред. К.К. Карташовой. – М.: МАРХИ. 2014. С. 191-226.
5. Методические указания по выполнению практической работы по дисциплине «Социальные и экономические основы развития градостроительства и архитектуры». – М.: МАРХИ, 2015.

Основные публикации в научных сборниках и периодической печати

1. Компоновочный потенциал реконструкции // Архитектурные проблемы интенсивного обновления городов. Международный симпозиум МАРХИ-ТУД. М.: Стройиздат. 1988. С. 82-88.
2. Задачи индексации городского развития и управления (Несомкнутый круг рассматриваемых вопросов) // Вопросы экономики переходного периода, №3, 2007. С. 24-30 (в соавторстве с К.Б. Норкиным, Ю.Э. Сагаловым и М.М. Соколовым).
3. Поиск парадигм устойчивого градостроительного развития // в сборнике: Экологическая составляющая в образовании – основа устойчивого развития поселений на территории Новосибирской области. Новосибирск: Новосибирская государственная архитектурно-художественная академия, 2008. С. 20-22.
4. Социальная экология города: индикация проблем // Безопасность в большом городе: сферы ответственности. М.: МИК, 2008. С. 74-107.
5. Влияние глобализации на градостроительное планирование: рамки новых парадигм // Наука, образование и экспериментальное проектирование. Труды МАРХИ: Материалы научно-практической конференции. М.: Архитектура-С, 2009. С. 163-172.
6. Влияние глобализации на эволюцию целей и форм градостроительного планирования // Наука, образование и экспериментальное проектирование в МАРХИ. М.: Архитектура-С, 2009. С. 43-45.
7. Градостроительные метаморфозы: устойчивость пространственных трансформаций // Экономика мегаполисов и регионов № 6 (30), 2009.
8. Принципы индикативного планирования в градостроительном контексте // Международный электронный научно-образовательный журнал «Архитектура и современные информационные технологии» «Architecture and Modern Information Technologies» (АМИТ), № 2(7), 2009.
https://www.marhi.ru/АМИТ/2009/2kvart09/Moisseev/АМИТ_7_paper_Moisseev.pdf
9. Проблематичность устойчивости в современных парадигмах развития города // Социальная экология города: узлы напряженности и сферы решений. Москва: МИК, 2009. С. 49-68.
10. Пространство развития человеческого потенциала: градостроительство в условиях глобализации // Женщины, дети, подрастающее поколение в большом городе: проблемы и пути решения. Москва: МИК, 2009. С. 29-69.
11. Система сбалансированных показателей в индикативном территориальном планировании // Экономика мегаполисов и регионов № 5(29), 2009. С. 36-44.
12. Социальная экология города: стратегические позиции градостроительного развития // Социальная экология города: узлы напряженности и сферы решений. Москва: МИК, 2009. С. 108-111.

13. «Ренессанс городов» – поиск путей выхода из кризиса градостроительства // Наука, образование и экспериментальное проектирование. Труды МАрхИ: Материалы научно-практической конференции 12-16 апреля 2010.: Сб. статей в 2-х т. Т.2. М.: Архитектура-С, 2010. С. 6-13.
14. Власть места и поэтика градостроительного созидания // Наука, образование и экспериментальное проектирование в МАрхИ. Тезисы докладов научно-практической конференции. Том 1. М.: Архитектура-С, 2010. С. 25-27.
15. Влияние глобализации на эволюцию культуры градостроительного планирования // Вестник международной академии наук (русская секция) № 2, 2010. С. 30-36.
16. Выбор стратегических направлений градостроительного развития // Мир городов № 7, 2010. С. 30-31.
17. Город для всех // Экономика мегаполисов и регионов № 1(31), 2010. С. 22-26.
18. Градостроительный ренессанс: задачи нового движения //Наука, образование и экспериментальное проектирование в МАрхИ. Тезисы докладов научно-практической конференции. Том 1. М.: Архитектура-С, 2010. С. 48-49.
19. Проблемы места в городе: пространственные трансформации и ответные действия // Пожилые в городе: проблемы и пути решения. М.: МИК, 2010. С. 101-123.
20. Урбанизирующий мир. Повестка дня Хабитат и градостроительство в СНГ // Экономика мегаполисов и регионов № 4(34), 2010.
21. Глобальные вызовы и проблемы градостроительного развития //Социальное лицо мегаполиса Москва. М.: МИК, 2011. С. 34-49.
22. Обстоятельства места, времени и действия в меняющейся грамматике градостроительства //Архитектура и строительство России № 3, 2011. С. 2-13.
23. Градоустроительная власть генплана //Экономика мегаполисов и регионов № 3(39), 2011.
24. Кризисы ограниченности в реалиях градостроительного планирования // Наука, образование и экспериментальное проектирование в МАрхИ. Тезисы докладов научно-практической конференции. Том 1. М.: Архитектура-С, 2011. С. 36-37.
25. Неопознанность теории организации градостроительного планирования // Наука, образование и экспериментальное проектирование. Труды МАрхИ: Материалы научно-практической конференции 11-15 апреля 2011.: Сб. статей. – Москва: Архитектура-С, 2011. С. 224-231.
26. Порядок из хаоса и хаос из порядка: синергетика в градостроительном анализе // Наука, образование и экспериментальное проектирование в МАрхИ. Тезисы докладов научно-практической конференции. Том 1. М.: Архитектура-С, 2011. С. 71-72.
27. Стратегические ориентиры международного сотрудничества в градостроительстве // Мир городов № 7, 2011. С. 64-66.
28. Градостроительное планирование как проблема социально-экономического развития // в сборнике: Прошлое настоящее и будущее мегаполиса Москва. М.: МИК, 2012. С. 109-145.
29. Принцип «айсберга» в функциональном анализе систем градостроительного планирования // Наука, образование и экспериментальное проектирование в МАрхИ. Тезисы докладов научно-практической конференции профессорско-преподавательского состава, молодых ученых и студентов. М.: МАрхИ, 2012. С. 36-37.
30. Функциональная эффективность систем градостроительного планирования // Наука, образование и экспериментальное проектирование: Материалы международной научно-практической конференции 9-13 апреля 2012 г. М.: МАрхИ, 2012. С. 225-230.
31. Меняющийся смысл порядка в градостроительном планировании // Наука, образование и экспериментальное проектирование: Материалы международной научно-практической конференции 8-12 апреля 2013 г. М.: МАрхИ, 2013. С 311-315.
32. Глобализация и пороги неопределенности градостроительного развития // Проблемы и направления развития градостроительства (Международная научно-практическая конференция 3-4 октября 2013 г.) М.: Из-во Перо, 2013. С. 118-125.
33. Соразмерность градостроительных оценок: постижение неопределенности // Наука, образование и экспериментальное проектирование в МАрхИ. Тезисы докладов научно-практической конференции. М.: МАрхИ, 2014. С. 87-88.

34. Формирования глобальных перспектив пространственного развития // Наука, образование и экспериментальное проектирование в МАрхИ. Тезисы докладов научно-практической конференции. М.: МАрхИ, 2014. С. 55-56.
35. Проблемы устойчивости в современных парадигмах градостроительства // Вестник МАГ № 3(43), 2014. С.22-27.
36. Вызовы устойчивого развития внутригородской мобильности // Наука, образование и экспериментальное проектирование в МАрхИ. Тезисы докладов научно-практической конференции. М.: МАрхИ, 2015. С. 261-262 (в соавторстве с П.Ю. Моисеевым).
37. «Хартия общественного пространства» и задачи градостроительного анализа // Наука, образование и экспериментальное проектирование. Труды МАрхИ: Материалы международной научно-практической конференции 6-10 апреля 2015 г. М.: МАрхИ, 2015. С. 196-200.
38. Позиционная неопределенность системы градостроительного планирования // Наука, образование и экспериментальное проектирование в МАрхИ. Тезисы докладов научно-практической конференции. М.: МАрхИ, 2016. С. 229-231.
39. Контуры неопределенности в системе градостроительного планирования // Наука, образование и экспериментальное проектирование. Труды МАрхИ: Материалы международной научно-практической конференции 4-8 апреля 2016 г. М.: МАрхИ, 2016. С. 108-111.
40. Проблемы градостроительных перспектив в сбалансированной системе показателей // Наука, образование и экспериментальное проектирование в МАрхИ. Тезисы докладов научно-практической конференции. Том 1. М.: МАрхИ, 2017. С. 317-319.
41. Событийное декодирование пространственных трансформаций жилой застройки // Наука, образование и экспериментальное проектирование в МАрхИ. Тезисы докладов научно-практической конференции. Том 2. М.: МАрхИ, 2017. С. 377-378.
42. Событийность трансформации пространства: вопросы понимания // Наука, образование и экспериментальное проектирование. Труды МАрхИ: Материалы международной научно-практической конференции 3-7 апреля 2017 г. – М.: МАрхИ, с. 296-298.