

УДК 338.2

© Н. А. УСТИНА^{1,2}, 2017

¹ Самарский государственный экономический университет (СГЭУ), Россия

² Самарский университет государственного управления «Международный институт рынка» (Университет «МИР»), г. Самара, Россия

E-mail: nina_ustina@mail.ru

МЕХАНИЗМЫ КОНСОЛИДАЦИИ ПРОЕКТОВ ГОРОДСКОГО РАЗВИТИЯ В УСЛОВИЯХ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ УЧАСТНИКОВ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЙ

Статья посвящена проблеме деятельностного участия горожан в процессах разработки и реализации стратегических установок городского развития путем выдвижения стратегических инициатив. Представленные материалы стали результатом обобщения опыта по разработке механизмов реализации стратегии социально-экономического развития г.о. Самара в 2013-2016 гг. Рассмотрены теоретические и практические аспекты вовлечения инициативных граждан в орбиту стратегических взаимодействий с бизнесом, публичной властью путем консолидации локальных инициатив в крупные стратегические проекты. Показана роль консолидации проектов в реализации стратегии городского развития в условиях неопределенности процессов взаимодействия стекхолдеров. Анализируются механизмы консолидации инициативных предложений, риски консолидированного стратегического проекта и механизмы их снижения.

Ключевые слова: инициативные стратегические проекты, механизмы реализации стратегии городского развития, стратегическое взаимодействие.

Современное развитие теоретических и методологических подходов к реализации городских стратегий расставляет новые акценты в организации взаимодействия органов публичной власти, местных сообществ, бизнеса по обеспечению доступа к дополнительным источникам городского развития. Стратегия становится механизмом, запускающим процессы саморазвития территориальных социально-экономических систем, определяющим процесс формирования различных городских сообществ и задающим вектор активности всех участников городского развития. Предметом

приложения этой активности становится участие населения в реализации стратегических установок городского развития.

Актуальность разработки механизмов консолидации инициативных проектов обусловлена большой ролью местных, профессиональных и бизнес-сообществ в запуске процессов саморазвития города [4]. Большое количество инициатив, выдвигаемых активными горожанами по улучшению городской среды, могут быть важнейшим инструментом реализации стратегических установок развития муниципальных образований, привлечь значительный объем ресурсов заинтересованных сторон на их реализацию. В то же время такие инициативы, даже в условиях грантовой поддержки, остаются локальными, направленными на решение конкретных социальных проблем, незаметными для основных участников городских процессов стратегирования.

Целью нашего исследования является обоснование современных механизмов консолидации локальных инициативных проектов активных горожан в крупные стратегические проекты, направленные на реализацию стратегии социально-экономического развития города.

Эмпирической базой для разработки механизмов консолидации стратегических инициативных проектов стал опыт Администрации г.о. Самара по реализации в 2013-2016 гг. Стратегии комплексного развития городского округа Самара на период до 2025 года [1].

Изначально организаторы процессов разработки стратегии в городском округе Самара выстроили в режиме стратегических сессий активный диалог между властью и местными сообществами по выработке стратегических установок, причем этот диалог вывел горожан из стандартной позиции легитимации проектов властных решений в позицию экспертов и авторов основной картины будущего города, что само по себе, пусть даже на этапе разработки стратегии, уже воспринималось как прорывная технология. В то же время экспертное включение горожан в процесс стратегирования породило новый вид активности деятельного созидательного характера — стратегические инициативы.

В целом можно сказать, что на протяжении 2013-2016 гг. стратегия Самары была построена на реализации не просто стратегических проектов, а проектов, за которыми стояли инициативы горожан. Роль координатора инициаторов с органами публичной власти, другими участниками стратегического планирования, в том числе бизнес-структур, профессиональных сообществ, взяло на себя МБУ «Агентство экономического развития г.о. Самара». Это учреждение стало работать как проектный офис и одновременно вы-

полняло функции проектирования и организации коммуникационных пространств, которые стали средой для выявления и поддержки городских инициатив.

Практика выявления и реализации таких инициатив породила необходимость теоретического обоснования источников инициативной активности горожан в направлении развития городских пространств, а также инструментов реализации их инициатив без конкуренции за ограниченные бюджетные ресурсы [3].

Опыт взаимодействия с инициаторами в рамках реализации стратегии позволил нам выявить ряд особенностей инициативной активности, среди которых основной является неопределенность процессов взаимодействия, поэтому теоретической базой разработки механизмов консолидации инициативных стратегических проектов стали научные концепции, которые описывают развитие систем различного уровня сложности вдали от равновесия, в условиях неопределенности факторов внешней и внутренней среды. К ним относится, в первую очередь, фундаментальная теория И. И. Пригожина [7, с. 54]. Платформой для разработки деятельностных аспектов взаимодействия в условиях неопределенности стала концепция Й. Шумпетера, описывающая природу предпринимательской активности в условиях неопределенной среды, которая является источником получения доступа к дополнительным источникам развития хозяйственной деятельности [9].

Методологическим основанием для описания процессов стратегирования с участием местных сообществ предпринимательского и профессионального характера стал подход к реализации государственных стратегий Дж. Малгана. Этот подход предполагает, что стратегия — это рамка, которую субъекты взаимодействия могут использовать для достижения поставленных целей. Но использовать стратегию в своих целях могут только люди с определенными качествами, к которым можно отнести восприимчивость к новому, ответственность [6, с. 18].

Описывая ситуации выявления и реализации инициативных проектов как неопределенные по участникам и результатам, мы выявили источники этой неопределенности, к которым относятся [8]:

- индивидуальные представления субъектов взаимодействия о собственном пространстве благополучия;
- индивидуальные представления о ценности публичных благ, создаваемых в процессе взаимодействия;
- уникальность процессов и субъектов взаимодействия по созданию общественно-значимых ценностей;

— отсутствие у субъектов взаимодействия информации о наличии заинтересованных сторон, готовых присоединиться своими ресурсами к участию в реализации инициатив городского развития;

— отсутствие у органов муниципального и регионального управления механизмов прямого, административного воздействия на субъекты хозяйственной деятельности для получения доступа к дополнительным ресурсам.

Закономерное стремление каждого участника реализации инициативы к снижению этой неопределенности становится источником тревожности инициативных горожан, превращает их активность в явление очень хрупкое, неустойчивое и легко переходящее в протестность, когда источник неопределенности не удается преодолеть. Это происходит потому, что инициатор, пытаясь снизить неопределенность и получить доступ к ресурсам для реализации своей инициативы, в подавляющем большинстве случаев обращается к источнику, который в его представлении всегда должен этими ресурсами обладать (причем в неограниченном количестве), — к органам публичной власти. При этом он не подозревает, что вступает в жесткую конкуренцию за внимание городской администрации с такими же как он инициаторами. Обычно конкуренция идет не за финансовое обеспечение, а за организационные, координационные ресурсы властей (т.е. попытка снизить неопределенность приводит к ограничению доступа подавляющего большинства инициаторов к возможности реализовать свои инициативы).

С другой стороны, органы публичной власти не готовы работать в ситуации неопределенности, что выражается в попытке «загнать» любую инициативность в институционализированные формы (общественные организации, получающие субсидии из бюджета, участвующие в конкурсах грантов) или инфраструктурные проекты (деловые, образовательные, культурные, спортивные центры). Например, в г. Самаре большинство инициатив жителей по развитию общественных пространств сразу наталкивалось на инфраструктурные объекты. В преддверии чемпионата мира по футболу власти с большей готовностью финансировали благоустройство общественного пространства как инфраструктурные проекты с очевидными и измеримыми результатами. Во многих городах, в том числе и в Самаре, стало трендом противостояние горожан и администрации в дилемме «тротуарная плитка — асфальт». Такое противостояние — это протест против внимания к инфраструктуре парков, скверов, набережных в ущерб непрерывным коммуникаци-

ям, деятельностью активности, движению как формам существования общественных пространств.

В результате возникает замкнутый круг. В угоду системности связей, управляемости процессов и однозначности результатов горожане не могут реализовать свои ценностные установки относительно публичных благ, а органы публичной власти теряют доступ к неограниченному источнику развития города как общественного пространства, комфортного для жизни и открытого для самореализации. Все инструменты снижения неопределенности процессов стратегических взаимодействий приводят, с одной стороны, к значительному увеличению организационных издержек органов публичной власти на преодоление неопределенности. С другой стороны — к ограничению числа субъектов, принимающих активное участие в разработке и реализации стратегий своими ресурсами.

Предлагая новые подходы к организации работы и инициативами горожан, мы исходим из того, что доступ инициаторов к ресурсам для реализации инициатив возможен только в условиях сохранения неопределенности процессов взаимодействия с местными сообществами, субъектами хозяйственной деятельности, органами публичной власти. Роль сохраняющихся ситуаций неопределенности в реализации инициативных проектов обусловлена следующими факторами:

- сохранение уникальности субъектов взаимодействия;
- поддержка процессов доступа к дополнительным источникам реализации стратегии;
- доступ к участию в реализации стратегии неограниченного числа субъектов городского развития;
- возможность консолидации локальных городских инициатив в крупные консолидированные проекты с неограниченным числом участников, ресурсов без потери уникальной ценности этих инициатив для каждого инициатора.

Любые попытки в ходе взаимодействия с инициаторами снизить неопределенность, замкнуть ее в какие-либо системные рамки влечет за собой потерю уникальности и гасит готовность авторов инициатив осваивать ресурсы для реализации собственных ценностных установок. Использование неопределенности в процессах взаимодействия означает для них получение доступа к возможностям всех участников стратегических взаимодействий.

Таким образом, основное значение неопределенности процессов взаимодействия для реализации инициатив заключается в сохранении уникальности субъектов взаимодействия, основанной на

индивидуальном выборе траектории хозяйственной деятельности в условиях реализации стратегии. Неопределенность поддерживает процессы активизации дополнительных источников городского развития, обеспечивает участие в реализации стратегии неограниченного числа горожан.

В г. Самаре в рамках реализации стратегии вопрос поддержки ситуаций неопределенности для органов публичной власти отчасти решался благодаря деятельности вышеупомянутого Агентства стратегического развития, которое приняло на себя всю неорганизованную, стихийную «лавину» инициативных горожан, создавая коммуникационную среду, в которой выявлялись инициативы, насыщались ресурсами для реализации, разрастаясь до крупных консолидированных проектов. Администрация г.о. Самара получала уже понятный, сбалансированный по целям, мероприятиям и ресурсам документ.

Для самих горожан инструментом реализации своей инициативы в ситуации сохраняющейся неопределенности доступа к ресурсам стали консолидированные инициативные проекты.

Основная проблема стратегических инициатив — их незначительный масштаб. Потенциально каждая инициатива обладает кумулятивным эффектом, в данном случае этот эффект обусловлен той энергией действия, которая задает инициатива, и отражается он в появлении вокруг инициативы новых инициативных проектов, обогащающих ее. Благодаря такому эффекту вокруг инициативы формируется информационное пространство, которое насыщает ее новыми возможностями для реализации. Носителями этих возможностей могут быть только другие инициаторы, в качестве которых могут выступать и органы публичной власти в лице отдельных руководителей, полномочных принимать решения, представители бизнес-структур, профессиональных сообществ. Именно в такой роли они могут войти в проект своими ресурсами. В результате консолидации отдельные локальные инициативы объединяются, взаимодополняя друг друга недостающими ресурсами.

Цель консолидации инициатив — усиление каждой из них путем формирования информационного пространства, создания общественных благ, одобряемых и ценных для большинства горожан.

При этом основными рисками, которые связаны с формированием и реализацией консолидированных проектов, являются:

— потеря инициаторами в процессе доработки содержания проекта возможности реализовать свои уникальные ценностные установки (достаточно часто встречается ситуация, когда для инициатора важнейшей ценностью, приобретаемой в рамках реализа-

ции инициативы, является осознание своей лидерской позиции, что не всегда можно сохранить в процессе консолидации);

– отсутствие 100%-ых гарантий сохранения команды проекта на всем протяжении его реализации.

Снижение этих рисков возможно только в рамках формирования вокруг каждой инициативы и в целом в городе особой коммуникационной среды, роль которой с успехом могут выполнять городские общественные пространства, которые мы предлагаем называть коммуникационными.

Вслед за классиками средовой парадигмы развития общественных пространств (В. Л. Глазычев [2], В. Е. Лепский [5]) мы говорим о том, что именно особым образом организованное общественное пространство воссоздает коммуникационную среду, в которой происходит обмен смыслами всех участников инициативных процессов.

Общественные пространства — это наиболее благоприятная коммуникационная среда, максимально сохраняющая неопределенность процессов взаимодействия в силу следующих характеристик:

– случайность коммуникаций в силу отсутствия регламентов доступа к коммуникационному пространству;

– сохранение уникальности взаимодействия за счет отсутствия жестких рамок и регламентов построения отношений;

– непрерывность коммуникаций как результат отсутствия регламента пребывания в пространстве;

– бесконечное разнообразие коммуникаций в силу отсутствия ограничений по числу участников.

Особая роль общественных пространств в выявлении и консолидации стратегических инициатив нашла свое отражение в формулировках основных стратегических направлений развития г.о. Самара, а именно [1]:

– «Пространственное развитие и формирование креативной городской среды»;

– «Форсированное коммуникационное развитие».

В то же время в рамках реализации стратегии Администрация г.о. Самара в течение 2013-2016 гг. стала активно внедрять в городе практику создания и более локальных во времени и пространстве коммуникативных площадок, которые должны были дополнять и усиливать те процессы инициативной активности, которые рождаются и поддерживаются коммуникативными общественными пространствами — форумы, выставки, ярмарки инициативных проектов.

В целом опыт реализации стратегии городского развития по-

средством инициативных стратегических проектов показал, что основным организационно-управленческим механизмом достижения стратегических установок городского развития является проектирование и развитие общественных пространств как открытых коммуникативных площадок для неограниченного доступа активных горожан к возможностям, которые являются дополнительными источниками насыщения инициативных проектов дополнительными ресурсами и консолидации их в крупные стратегические проекты.

Литература

1. Решение Думы городского округа Самара от 26.09.2013 г. № 358 «Об утверждении Стратегии комплексного развития городского округа Самара на период до 2025 года». URL: https://www.glavbukh.ru/npd/edoc/81_149332.
2. Глазычев В. Л. Город без границ. М.: Изд. дом «Территория будущего», 2011. 400 с.
3. Карлина А. А. Управление развитием города: муниципальная социобиблиотика, процессный подход: монография. Самара: СамНЦ РАН, 2013. 220 с.
4. Колякова И. В. Проектный подход к решению проблем территориального развития моногородов в России // Вестник Самарского муниципального института управления. 2016. № 3. С. 108-114.
5. Лепский В. Е. Рефлексивно-активные среды инновационного развития [Электронный ресурс]. М.: Когито-Центр, 2010. URL: http://www.reflexion.ru/Library/Lepsky_2010a.pdf.
6. Малган Дж. Искусство государственной стратегии. Мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага. М.: Институт Гайдара, 2011. 472 с.
7. Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой / общ. ред. В. И. Аршинова, Ю. Л. Климонтовича, Ю. В. Сачкова, пер. с англ. М.: Прогресс, 1986. 432 с.
8. Устина Н. А. Организация публичной власти в неопределенной среде взаимодействия участников стратегического развития муниципальных образований // Государственное управление и развитие России: модели и проекты: сб. статей Международной научно-практической конференции (г. Москва, 19-20 мая 2016 г.) М.: ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ, 2017. Т. 1. С. 77-85.
9. Шумпетер Й. А. Капитализм, социализм и демократия / пер. с англ., предисл. и общ. ред. В. С. Автономова. М.: Экономика, 1995. 540 с.

Статья поступила в редакцию 22.08.17 г.

Рекомендуется к опубликованию членом Экспертного совета канд. юрид. наук, доцентом Д. В. Березовским