

УДК 352/354-1

Политические аспекты
управления конфликтами
в процессе реализации проектов
развития городского пространства

А. И. Кольба*Кубанский государственный университет**E-mail: alivka2000@mail.ru**Научная статья*

В статье рассматриваются проблемы политического управления конфликтами, возникающими в процессе реализации городских проектов между внутренними и внешними стейкхолдерами. На основе синтеза концепций организационной конфликтологии и конфликтологии городских процессов автором определяются факторы, оказывающие влияние на их возможности реализовывать свои интересы в ходе конфликта. Выделены критерии выхода резонанса конфликтов в общественно-политическое пространство и необходимости применения механизмов политического управления ими. Обоснована зависимость результатов конфликта от конфигурации интересов внутренних и внешних стейкхолдеров проекта городского развития. Эмпирической базой исследования стали case-study, отражающие ряд конфликтных ситуаций в развитии городского пространства г. Краснодара. Их анализ позволил выявить модели взаимодействия сторон в указанных конфликтах.

Ключевые слова: городской конфликт; политическое управление; проект; стейкхолдер; бизнес; власть; городское сообщество

Благодарности: Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ, проект № 16-03-00402 «Политическое управление городскими конфликтами в РФ: акторы, стратегии, институциональные основания».

Введение

Большинство возникающих в пространстве современного города конфликтов так или иначе связано с реализацией каких-либо проектов, касающихся городской среды в це-

Political aspects of conflict
management in the process
of the implementation
of urban projects

A. I. Kolba*Kuban State University**Scientific article*

The article deals with the problems of political management of conflicts arising during the implementation of urban projects between internal and external stakeholders. On the basis of the synthesis of the concepts of organizational conflictology and conflictology of urban processes, the author determines factors that influence their ability to realize their interests in the course of the conflict. The criteria for the emergence of the resonance of conflicts in the socio-political space and the need to apply mechanisms of political governance are singled out. The dependence of the results of the conflict on the configuration of the interests of internal and external stakeholders of the urban development project is justified. The empirical basis of the study was case-study, reflecting a number of conflict situations in the development of urban space in Krasnodar. Their analysis made it possible to identify models of interaction between the parties in these conflicts.

Keywords: urban conflict; political management; project; stakeholder; business; power; urban community

Для цитирования: Кольба А. И. Политические аспекты управления конфликтами в процессе реализации проектов развития городского пространства // Социальные и гуманитарные знания. 2018. Том 4, № 4. С. 24–229.

For citation: Kolba A. I. Political aspects of conflict management in the process of the implementation of urban projects. *Social'nye i gumanitarnye znaniya*. 2018; 4 (4): 224–229. (in Russ.)

лом или охватывающих её определённую часть, иногда имеющих точечный характер. Любой значимый для города и горожан проект оказывает значительное воздействие на социальную среду, в которой он разворачивается. Зачастую это приводит к актуализации уже существующих в ней противоречий или к созданию новых. Необходимость управлять возникающими конфликтами связана с тем, что они могут существенно затруднить реализацию проекта, а в некоторых случаях сделать её невозможной. Поскольку противоречия, связанные с такими проектами, неизбежно выходят на политический уровень, привлекают внимание не только политиков и чиновников, но и широких слоёв общества, возникает необходимость в использовании публично-политических механизмов их регулирования.

Исследования конфликтов, связанных с процессами проектной деятельности, достаточно распространены. Следует отметить ряд их существенных особенностей. Во-первых, большинство таких исследований предполагает рассмотрение внутриорганизационных конфликтов, возникающих в ходе реализации определённого проекта в результате взаимодействия различных элементов организации [1]. Во-вторых, значительная часть публикаций по данной тематике посвящена конфликтам внутри команды, реализующей проект [2; 3]. В-третьих, в центре внимания исследователей наиболее часто оказываются проблемы, связанные с реализацией инновационного потенциала проектов в процессе конфликта [4].

Все указанные аспекты, безусловно, имеют значение для анализа избранной нами тематики. При этом исследователи сравнительно редко останавливаются на проблемах конфликтов с внешними акторами, так или иначе заинтересованными в результатах проекта, что представляется наиболее существенным в отношении городских конфликтов. Подобные публикации хотя и присутствуют в научном пространстве, однако создают весьма фрагментарное представление об исследуемых проблемах [5]. В рамках политико-управленческой научной парадигмы такие исследования практически отсутствуют. В свое время мы затрагивали соответствующие проблемы на региональном уровне [6]. Представляется важным рассмотрение специфики политического управления конфликтами, возникающими в процессе реализации городских проектов.

Методика исследования

В основе исследования лежит конфликтологическая парадигма анализа социальных процессов. Его специфика связана с реализацией исследовательских идей на стыке двух направлений науки о конфликтах - организационной конфликтологии, в рамках которой преимущественно рассматриваются конфликты в проектной деятельности, и конфликтологии городских процессов, объектами которой являются конфликты при оспаривании городского пространства. Автором проведён анализ научных концепций, выработанных для исследования конфликтов в процессе реализации крупных проектов, с целью интеграции имеющихся разработок в исследовании проблематики городских конфликтов. Анализ эмпирического материала осуществляется с помощью метода case-study.

Результаты исследования

На всех стадиях жизненного цикла проекта возможно возникновение конфликтов. Они могут определяться несовпадением в видении целей проекта различными заинтересованными сторонами, вплоть до нежелания реализовывать проект в принципе; несогласием по поводу способов осуществления проекта в целом или его отдельных мероприятий; противоречиями, возникающими на основе оценки допустимости тех или иных издержек; действиями конкретных исполнителей, реализующих проект не тем образом, как это было запланировано; недовольством заинтересованных сторон достигнутыми результатами и оценкой их как недостаточно удовлетворяющих потребности и т. д.

Конфликты, вызванные проектной деятельностью, неизбежны, т. к. реализация любого проекта, значимого для социальной среды города, вызывает изменение баланса интересов различных сегментов городского сообщества, поэтому ориентиром управленческой деятельности является не снятие конфликтов, а их конструктивное развитие. Конструктивный конфликт приводит к "наращиванию жизнеспособности" субъекта [7] (в

данном случае – городского сообщества). На наш взгляд, предварительная оценка проекта и анализ начальных этапов реализации позволяют выявить его значимость для города, исходя из четырёх основных критериев:

- стоимость проекта;
- последствия для социальной и природной среды;
- важность результатов, которых предполагается достичь при реализации проекта, для той сферы отношений, на которую он предназначен влиять;
- резонанс, который он вызывает в публичной сфере.

Потенциально наиболее конфликтогенны факторы, связанные с социальной и политической средой реализации проекта и особенностями его внедрения. Значимость проекта и воздействие на него указанных факторов в наибольшей степени определяют масштаб конфликтов, связанных с ним.

Рассмотрев схему реализации типичного для города проекта (к примеру, строительства нового микрорайона), можно конкретизировать данное утверждение. Проект такого рода отличает достаточно высокая стоимость (относительно общего объёма инвестиций в развитие городской среды), значительные, многообразные и долговременные последствия для города, важные результаты в сфере решения жилищных проблем, активное освещение в СМИ, обсуждение в социальных сетях. Значимость проекта накладывается на состояние городской среды и тенденции его развития. Если в городе преобладают негативные тренды, связанные с градостроительной деятельностью (увеличение нагрузки на транспортную и социальную инфраструктуру, противоречия между "местными" и "приезжими" и т. д.), это повышает его конфликтный потенциал. Внедрение проекта, не учитывающее интересов значимых сегментов городского сообщества, в этих условиях делает конфликт практически неизбежным и увеличивает вероятность его деструктивного развития.

Необходимость использования технологий политического регулирования конфликтов, как правило, связана с выходом конфликтных ситуаций в публично-политическое пространство, при котором проблема приобретает общественное звучание и резонанс. Это вовлекает в процессы конфликтного взаимодействия не только людей, непосредственно заинтересованных в результатах конфликта, но и определённые сегменты городского сообщества. Для конфликтов относительно небольшого масштаба возможно использование неформальных (например, неофициальное посредничество) или чисто юридических способов урегулирования (арбитраж, судебные процедуры). В масштабных конфликтах, возникающих на основе ущемления базовых потребностей, привлекающих общественное внимание, возникновение публичной составляющей неизбежно. От того, как будет происходить регулирование конфликта посредством использования механизмов публичной сферы, во многом зависит процесс их развития.

Характер использования механизмов публичной политики в управлении конфликтом зависит во многом от того, как взаимодействуют между собой основные субъекты публично-политического пространства, в частности, насколько граждане могут оказывать с их помощью влияние на деятельность институтов власти. В проектной деятельности результат во многом зависит от позиции наиболее влиятельных стейкхолдеров. Относительно исследуемого типа конфликтов можно отметить значительное влияние на реализацию и результаты проекта внешних заинтересованных сторон, к которым можно отнести местное сообщество в целом и отдельные группы в его составе, органы власти, СМИ, институты гражданского общества, действующие на локальном уровне, научное сообщество и др.

Согласно исследованию В. В. Грабаря и М. М. Салмакова, вес (значимость) заинтересованной стороны можно представить следующим образом: он равен $0,4 \times \text{власть} + 0,4 \times \text{законность} + 0,2 \times \text{срочность}$, где власть – это сила влияния заинтересованной стороны на проект, законность – юридическая легитимность отдавать указания, срочность – минимально необходимая скорость ответов на запросы заинтересованной стороны [8, с. 42]. Исходя из этого, можно предположить, что для конструктивного развития конфликтов в указанной сфере важно, чтобы механизмы политического управления давали возможность

выражать интересы стейкхолдеров сообразно их роли в городском сообществе. Поскольку само сообщество является главной заинтересованной стороной, важно не допустить дисбаланса в выражении его интересов. Однако институциональные особенности политической системы могут приводить именно к такому положению дел.

Городские проекты реализуются в рамках взаимодействия трёх основных субъектов: граждан, бизнеса и городской власти, где власть выступает заказчиком, бизнес – исполнителем, а граждане – потребителями результатов. Однако это описание взаимодействия излишне схематично. Следует отметить, что власть зависима как от граждан, так и от бизнеса. Мера этой зависимости определяет, насколько она будет учитывать интересы той и другой стороны при выполнении своих функций. Граждане, в свою очередь, не только пассивные потребители, но и субъекты проектирования.

При этом городская среда не является герметичной, в ней представлены интересы внешних субъектов различного типа (органы власти регионального и федерального уровня, крупный бизнес, этнические группы, религиозные конфессии и др.), пытающиеся реализовать свои интересы, взаимодействуя с определёнными сегментами городского сообщества. В этом смысле характерно создание сетевых коалиций власти и бизнеса, которые могут иметь различный состав (представители разных уровней и ветвей власти, аффилированные с ними компании). Таким образом, внешние стейкхолдеры (представители власти) фактически превращаются во внутренних, и подобная коалиция как заинтересованная сторона получает наибольшую значимость по всем указанным параметрам. Однако структура интересов городского сообщества при этом искажается.

Более того, интересы внутренних стейкхолдеров имеют обычно ограниченный характер и реализуются непосредственно по завершении проекта. Интересы внешних стейкхолдеров, напротив, в большей степени связаны с долговременной перспективой. Реализация проекта при таком сочетании субъектов приводит к возникновению негативных последствий для городского сообщества, которые будут влиять на его жизнь в течение длительного времени. Если такое развитие событий повторяется раз за разом, ситуация в городе может стать критической.

Стратегией активных сегментов городского сообщества, чьи интересы не учитываются, в такой ситуации, как правило, является повышение своего веса, тактикой – протестные действия. Использование такого подхода позволяет обратить внимание властных структур на требования этой стороны конфликта, тем самым усилив также законность своих требований (если они публично признаны) и ускорив получение ответа на них. Бизнес в такой ситуации вынужден учитывать интересы внешних стейкхолдеров, однако происходит рост деструктивной составляющей конфликта.

Следует также учитывать, что у конфликтов может существовать "двойное дно", двойная повестка. В центр внимания общества могут попадать одни проблема, и вне этого внимания решаются другие. Роль публичной политики заключается в том, чтобы вскрыть все латентные противоречия, сделать картину более ясной. В противном случае её механизмы могут быть использованы для получения преимуществ в конфликтах, возникающих "внутри проекта". Например, если заказчики имеют неявные ожидания по поводу проекта, они могут постараться реализовать их под прикрытием публичного конфликта. Подобное развитие ситуации возможно, к примеру, когда существуют противоречия во взаимодействиях по линиям "местная власть – бизнес", "региональная власть – местная власть".

Выводы

Исходя из проведенного исследования, можно выделить четыре модели развития конфликтов при реализации городских проектов:

1. "Коалиция власти и бизнеса при пассивной общественности". В данном случае конфликт имеет латентный характер. Такая ситуация возможна, если в недостаточной степени задействованы механизмы публичной репрезентации конфликтной ситуации или

внимание общественности отвлечено другими вопросами. В данной ситуации господствуют интересы внутренних стейкхолдеров, негативное влияние проекта на городскую среду проявляется в полной мере.

2. "Коалиция власти и бизнеса при активной общественности". В данном случае конфликт приобретает публичный характер за счёт развития деструктивной составляющей в действиях сторон. При явно выраженной позиции активных сегментов городского сообщества, как правило, удаётся скорректировать реализацию проекта, однако негативное влияние проекта остаётся значительным.

3. "Отсутствие коалиции власти и бизнеса при пассивной общественности". В данном случае возникающие конфликты имеют латентный характер и урегулируются путём как публичного, так и непубличного взаимодействия власти и бизнеса. Соотношение негативных и позитивных последствий определяется взвешенностью позиций сторон.

4. "Отсутствие коалиции власти и бизнеса при активной общественности". В данном случае возможные конфликты диагностируются на ранней стадии за счёт вскрытия негативных последствий проекта и их купирования. Негативные последствия конфликта минимизируются, или стороны отказываются от его реализации.

В силу ограниченности объёма данной публикации кратко остановимся на примерах, иллюстрирующих действие указанных моделей. Они почерпнуты из опыта реализации ряда проектов в г. Краснодаре.

Первой модели соответствует развитие ситуации, связанной с застройкой т. н. "Музыкального микрорайона" в Краснодаре. Территория, на которой он возник, изначально была выделена под индивидуальную жилую застройку. Однако несколько застройщиков, скупив выделенные участки, возвели на них многоквартирные дома без должного инфраструктурного обеспечения (канализация, водопровод, противопожарная безопасность и т. д.). Так как жильё в данном районе в силу указанных обстоятельств было существенно дешевле, чем в среднем по городу, оно активно покупалось, в первую очередь приезжими, несмотря на предупреждения и протесты городской администрации. Последняя, впрочем, не слишком активно привлекала внимание городской общественности. Многоквартирные дома были узаконены судебными органами (массовое признание законности строительства происходило в одном из судебных органов края). Через несколько лет микрорайон превратился в серьёзную проблему для города с очевидными перспективами его геттоизации. В данном случае реализация проектов многоквартирной застройки была обусловлена фактической коалицией застройщиков и суда.

В рамках второй модели развивались ситуации, связанные с борьбой против застройки городских парковых зон (Рождественский парк в Юбилейном микрорайоне, парковая зона на берегу Карасунских озёр в Комсомольском микрорайоне). В данном случае выделение зон отдыха горожан под застройку вызвало их активное противодействие. Обращения граждан в органы власти, массовые публичные мероприятия заставили скорректировать эти проекты. Частично выделенные земли были застроены, но часть их была возвращена в парковые зоны. Конфликты привели к усилению недоверия горожан к деятельности городской администрации.

Третью модель иллюстрирует реализация проекта строительства стадиона футбольного клуба "Краснодар" его владельцем С. Галицким. Данный проект нашёл в основном положительные отклики как у городских властей, так и у горожан, что связано с конструктивным подходом главного инвестора. Возникавшие конфликтные ситуации оперативно разрешались, параметры проекта соответствовали потребностям города. Реализация преимущественно положительных функций конфликтов в данном случае обусловлена наличием долговременных целей у внутренних стейкхолдеров.

Четвёртая модель представлена ситуацией обсуждения генерального плана развития города Краснодара. В рамках предложенного для общественного обсуждения плана были выделены многочисленные зоны, предназначенные для жилой и бизнес-застройки. Однако план, разработанный профильным департаментом городской администрации, подвергся жесткой критике в ходе обсуждения. Горожанами были предложены многочисленные поправки. Результатом стало направление плана на доработку.

Конечно, представленные модели развития не описывают всего многообразия конфликтных ситуаций. В частности, требуют отражения конфликты, в которых происходит разделение городской общественности по линии "сторонники – противники проекта", столкновение различных бизнес-структур, возникновение серьёзных противоречий между властью и бизнесом. Также возможны конфликты в проектах, где бизнес не является прямым участником (установка памятников, переименования населённых пунктов и т. д.). Однако во всех конфликтных ситуациях уровень активности городской общественности при отстаивании тех или иных публичных интересов является параметром, во многом определяющим развитие и результаты конфликта.

Ссылки / Reference

1. Рудый Д. В. Организационные методы управления проектными конфликтами: дис. ... канд. экон. наук. М., 2009.
2. Багратиони К. А. Психологический подход к конфликт-менеджменту проектов: типология, причины, управление (часть 1) // Управление проектами и программами. 2011. № 3. С. 210–219.
3. Багратиони К. А. Психологический подход к конфликт-менеджменту проектов: типология, причины, управление (часть 2) // Управление проектами и программами. 2011. № 4. С. 280–290.
4. Платонов В. В. Управление конфликтами в инновационном менеджменте: учебное пособие. СПб.: СПбГЭУ, 2013.
5. Глухова А. В., Епихина Е. В. Управление конфликтами стейкхолдеров проекта: HR подход // Научный журнал: сайт (2016). URL: <http://scientificmagazine.ru/images/PDF/2016/8/upravlenie-konfliktami-stejkkholderov.pdf> (дата обращения: 15.08.2018).
6. Кольба А. И. Олимпиада-2014: анализ конфликтной составляющей // PolitBook. 2012. № 3. С. 108–116.
7. Цой Л. Н. К методологии управления социальными конфликтами в процессе реализации инновационных проектов // Социальное управление, коммуникация и социальные проектные технологии: материалы Всероссийской конференции, приуроченной к 75-летию со дня рождения профессора Тамары Моисеевны Дридзе, 5-6 октября 2005 г. М.: Институт социологии РАН, 2006. С. 132–138.
8. Грабарь В. В., Салмаков М. М. Анализ заинтересованных сторон проекта: методология, методика, инструменты // ARS ADMINISTRANDI. 2014. № 2. С. 36–44.